

**AMBIENTE, ENERGIA,
ALIMENTAZIONE
MODELLI GIURIDICI COMPARATI
PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*ENVIRONMENT,
ENERGY, FOOD
COMPARATIVE LEGAL MODELS
FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

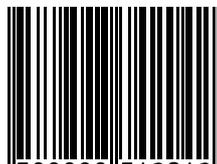
a cura di

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

VOLUME 1 - TOMO I

cesifin on line

www.cesifin.it



9 788898 742042

AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE MODELLI GIURIDICI COMPARATI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

**GINEVRA CERRINA FERONI, TOMMASO EDOARDO FROSINI
LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**

VOLUME PRIMO

TOMO I

scritti di

VANIA AIETA, GAIA ALLORI, IVANO ALOGNA, DANIELA BELVEDERE, SARA BENVENUTI, RAFFAELE BIFULCO, ELENA BUOSO, MARCO CALABRÒ, FRANCESCA CARPITA, **GINEVRA CERRINA FERONI**, IMMA CIRILLO, VALENTINA COLCELLI, **CARMELA DECARO**, VINCENZO DE FALCO, FRANCESCA DEGL'INNOCENTI, FRANCESCA DELLA ROSA, OTTAVIO DI BELLA, GIUSEPPE DI GENIO, BRUNO DI GIACOMO RUSSO, LUCA DI GIOVANNI, **GIAMPIERO DI PLINIO**, LUCA FANOTTO, SOLANGE FATAL, FIORE FONTANAROSA, TIZIANA FORTUNA, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, CRISTINA GAZZETTA, ANNALaura GIANNELLI, YLENIA GUERRA, THIAGO JORDACE, VINCENZO LARUFFA, EMANUELA LATERZA, **DONATO LIMONE**, CLAUDIO LOFRUMENTO, VALERIO LUBELLO, PIETRO MASALA, GRETA MASSA GALLERANO, CRISTIANA MAZZUOLI, **LUCA MEZZETTI, PIER LUIGI PETRILLO**, MARIA NAZARENA RODRIGUEZ FIRPO, STELLA ROMANO, PIER MARCO ROSA SALVA, FLORIANA SANTAGATA, SIMONA SASSO, ELISA SCOTTI, ANNA SIMONATI, CHIARA SORBELLO, ALESSANDRA TOMMASINI, BARBARA VALENZANO, ALESSANDRO ZAGARELLA

TOMO II

scritti di

LORENZO BAIKATI, CARLA BASSU, ANTONIO BELLIZZI DI SAN LORENZO, SILVIA BOLOGNINI, BARBARA LILLA BOSCHETTI, LUCA BUSCEMA, **GIAN FRANCO CARTEI**, MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ, **GINEVRA CERRINA FERONI**, TANJA CERRUTI, LUDOVICA CHIUSI, DANIELA CORONA, LAURA DE GREGORIO, LUCA DI DONATO, CATERINA DRIGO, VERONICA FEDERICO, ALESSANDRA FORTI, **TOMMASO EDOARDO FROSINI**, FRANCESCO GALLARATI, FEDERICA GIRINELLI, ANTONIO GUSMAI, ANDREA IURATO, PAMELA LATTANZI, FRANCESCA LEONARDI, NICOLA LUCIFERO, ANTONIETTA LUPO, FRANCESCO MARTINES, GIOVANNA MASTRODONATO, EDOARDO MAZZANTI, **LUCA MEZZETTI**, PIETRO MILAZZO, FRANCESCA MINNI, MARIA MOCCHEGIANI, **ANDREA MORRONE**, LEANDRO MOURA DA SILVA, ALESSANDRO ODDI, VALERIA PAGANIZZA, BARBARA PASA, **PIER LUIGI PETRILLO**, FRANCESCA POLACCHINI, ALBERTO QUINTAVALLA, EDOARDO C. RAFFIOTTA, GIADA RAGONE, LUIGI RUFO, ROBERTO SAJJA, LAURA SALVI, CLAUDIO SCIANCALEPORE, FRANCESCA SPAGNUOLO, GIULIANA STRAMBI, **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, STEFANO VILLAMENA, ALICE VILLARI

Il volume contiene i *Paper* presentati nelle sei Sessioni tenute al Convegno internazionale *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Roma 5-6 ottobre (volume 1, tomo I), Firenze 7-8 ottobre 2015 (volume 1, tomo II), promosso dall'Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, dall'Università Unitelma Sapienza di Roma, dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, in collaborazione con l'Accademia dei Georgofili, con il patrocinio dell'Università degli Studi di Firenze, del Dipartimento Giuridico dell'Università di Firenze e di Milano EXPO 2015.

I contributi raccolti nel volume sono stati sottoposti a referaggio del Comitato Scientifico

Comitato scientifico:

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

This E-BOOK collects the Papers presented to the Six Sessions of the International Conference Environment, Energy, Food. Comparative Legal Models for Sustainable Development, Rome, October 5th - 6th (Volume 1, Tome I), Florence, October 7th - 8th 2015 (Volume 1, Tome II), promoted by Istituto Italo-Iberoamericano di Diritto Costituzionale, Università Unitelma Sapienza di Roma, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri (Florence), in collaboration with Accademia dei Georgofili, with the sponsorship of Università degli Studi di Firenze, of Dipartimento Giuridico of Università di Firenze and Milano EXPO 2015.

The contributions collected in the book have been approved by Scientific Committee

Scientific Committee:

Ginevra Cerrina Feroni, Marcello Figuereido, Tommaso Edoardo Frosini, Gaetano Golinelli, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Pier Luigi Petrillo, Calogero Pizzolo

© 2016 Fondazione CESIFIN Alberto Predieri

ISBN 978-88-98742-04-2

Cesifin on line
gennaio 2016

www.cesifin.it

Indice tomo I*

PRESENTAZIONE DEL VOLUME	p. 13
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
INTRODUCTION	p. 17
Ginevra Cerrina Feroni - Tommaso Edoardo Frosini Luca Mezzetti - Pier Luigi Petrillo	
PRESENTAZIONE DEL TOMO I.....	p. 21
Luca Mezzetti	
INTRODUCTION TO THE ROME SESSIONS	p. 23
Luca Mezzetti	
1ª SESSIONE	
LA TUTELA GIURIDICA DELLA DIVERSITÀ BIOCULTURALE, L'UNESCO E LA DIETA MEDITERRANEA	
ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....	p. 27
Donato Antonio Limone	
LA TUTELA GIURIDICA DELLA DIVERSITÀ BIOCULTURALE, DIETA MEDITERRANEA, UNESCO	p. 33
Imma Cirillo	
A CRITIC LECTURE OF THE EU TWO FACED APPROACH TO BIODIVERSITY: EQUAL GUARANTY OR MULTINATIONAL BIO-RAID? THE IMPORTANCE OF A SELF-RECONSIDERATION OF EU POLITICS IN BIODIVERSITY	p. 41
Valentina Colcelli	
SIMBOLI DELLA CULTURA SPAGNOLA E RIVENDICAZIONI AUTONOMISTICHE: LE LINEE DI TENDENZA NELL'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE	p. 53
Vincenzo De Falco	

* Il presente volume è diviso in due tomi. Il tomo I comprende le Sessioni del convegno tenute a Roma, il tomo II comprende le Sessioni tenute a Firenze.

LE POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ DEL PROGRAMMA INTERGOVERNATIVO UNESCO “MAN AND THE BIOSPHERE” (MAB) p. 65
Ottavio Di Bella - Alessandro Zagarella

I DIRITTI DI PROPRIETÀ COLLETTIVA NEI PAESI MEGADIVERSI DEL COSTITUZIONALISMO IBEROAMERICANO p. 77
Giuseppe Di Genio

LA TUTELA GIURIDICA DELLA BIODIVERSITÀ IN QUANTO BENE CULTURALE p. 85
Cristina Gazzetta

LE TRADIZIONI ENOGASTRONOMICHE: UN PATRIMONIO DA TUTELARE E VALORIZZARE p. 97
Cristiana Mazzuoli

GLI USI CIVICI NEL CONTESTO DEL PATRIMONIO CULTURALE (IMMATERIALE): PER UN NUOVO PARADIGMA GIURIDICO DEI DEMANI COLLETTIVI p. 109
Marco Calabrò - Anna Simonati

IL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE E LE TRADIZIONI ALIMENTARI: VERSO UN PIANO DI GOVERNANCE PER LA DIETA MEDITERRANEA PATRIMONIO DELL'UMANITÀ UNESCO..... p. 121
Alessandro Zagarella

**2^a SESSIONE
AMBIENTE, ECONOMIA, ISTITUZIONI
E SVILUPPO SOSTENIBILE**

ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE..... p. 135
Giampiero Di Plinio

LA CIRCOLAZIONE DEL MODELLO DI SVILUPPO SOSTENIBILE. PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO PER UN PERCORSO MULTIDIREZIONALE p. 145
Ivano Alogna

LA TUTELA PRECAUZIONALE DELL'AMBIENTE E IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA NEL RICONOSCIMENTO DEL RISCHIO DA FATTORI INQUINANTI.....	p. 157
Daniela Belvedere	
EQUITÀ AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE: SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'ENVIRONMENTAL JUSTICE.....	p. 169
Raffaele Bifulco - Elisa Scotti	
LE AREE PROTETTE TRA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA.....	p. 181
Francesca Carpita	
PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE: PROFILI COMPARATIVI TRA ITALIA E SPAGNA	p. 193
Luca Fanotto	
PROPRIETÀ COLLETTIVE E RISORSE NATURALI: UN NUOVO MODELLO PROPRIETARIO PER LA GESTIONE SOSTENIBILE DEI COMMONS.....	p. 205
Fiore Fontanarosa	
SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE IN TEMA DI BILANCIABILITÀ DEL VALORE COSTITUZIONALE DELLA TUTELA AMBIENTALE.....	p. 217
Annalaura Giannelli	
AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE. LO SPRECO ALIMENTARE COME PARADOSSO E IL RUOLO DEL DIRITTO	p. 229
Ylenia Guerra	
ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DEL PAESAGGIO IN ITALIA FRA STATO E REGIONI: IL CASO SARDEGNA.....	p. 241
Pietro Masala	

LA EFICIENCIA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS	p. 253
María Nazarena Rodríguez Firpo	
EVOLUZIONE NORMATIVA SUI NUOVI SISTEMI DI ANALISI PER LA VALUTAZIONE DEL POTENZIALE RISCHIO AMBIENTALE-INCIDENTALE CONNESSO ALLE ATTIVITÀ INDUSTRIALI	p. 265
Simona Sasso - Barbara Valenzano	
EXCURSUS LEGISLATIVO SUL “CASO ILVA”. SCENARI PRESENTI E FUTURI	p. 275
Simona Sasso - Emanuela Laterza Claudio Lofrumento - Barbara Valenzano	
3ª SESSIONE TUTELA DELL'AMBIENTE E BIODIVERSITÀ	
ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE.....	p. 285
Carmela Decaro	
L'IDENTITÀ SOSTENIBILE: NUOVI MODI DI ABITARE L'AMBIENTE. UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUL RICONOSCIMENTO DEGLI ECOVILLAGGI	p. 293
Gaia Allori	
IL RUOLO DELLA BIOMASSA COME FONTE DI ENERGIA RINNOVABILE NELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI SOCIALI IN BRASILE	p. 305
Vânia Aieta - Thiago Jordace	
LE NUOVE SFIDE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TRA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E RESILIENZA	p. 313
Sara Benvenuti	
IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ AMBIENTALE E IL SUPERINTERESSE AL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO	p. 325
Elena Buoso	

LA RESPONSABILITÀ PER DANNO AMBIENTALE COME EFFICACE STRUMENTO DI TUTELA PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE?	p. 337
Francesca Degl’Innocenti	
“ENERGIA SOSTENIBILE” NELLE ZONE MONTANE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI SVILUPPO A LIVELLO INTERNAZIONALE	p. 349
Francesca Della Rosa	
SPECIFICITÀ MONTANA, AMBIENTE ED ENERGIA. UN MODELLO DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA MONTAGNA	p. 361
Bruno Di Giacomo Russo	
TUTELA DELL’AMBIENTE E DEL PAESAGGIO: PROFILI CRITICI E ASPETTI CONTROVERSI.....	p. 373
Luca Di Giovanni	
LA NOZIONE DI “SOBRIETÀ” NEL DIRITTO FRANCESE. TRANSIZIONE ENERGETICA, DIRITTO DELL’ENERGIA E DIRITTO DELL’AMBIENTE	p. 385
Solange Fatal	
L’APPROCCIO PRECAUZIONALE ALLA TUTELA DEL MARE E LO SFRUTTAMENTO SOSTENIBILE DELLE RISORSE ALIEUTICHE	p. 399
Tiziana Fortuna	
LA TUTELA DELL’AMBIENTE NELL’ATTUALE CONTESTO COSTITUZIONALE ITALIANO, LUCI ED OMBRE DI UN SISTEMA DA RIFORMARE.....	p. 411
Vincenzo Laruffa	
LE ENERGIE RINNOVABILI NELLA RIFORMA ENERGETICA MESSICANA.....	p. 423
Valerio Lubello	
CRISI ECONOMICA, DISMISSIONE DEI TERRENI DEMANIALI AGRICOLI E CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA	p. 435
Greta Massa Gallerano	

IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE COME "INTERESSE PUBBLICO FONDAMENTALE" PER LA TUTELA INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE	p. 447
Stella Romano	
ENTI LOCALI E SVILUPPO ENERGETICO SOSTENIBILE	p. 459
Pier Marco Rosa Salva	
RIVISITAZIONE DEL SISTEMA FISCALE IN MATERIA AMBIENTALE: RIFLESSIONI E PROPOSTE	p. 471
Floriana Santagata	
L'AMBIENTE NELLA GIURISPRUDENZA QPC DEL CONSEIL CONSTITUTIONNEL: RECENTI SVILUPPI E CRITICITÀ ALLA LUCE DELLA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT "A GEOMETRIA VARIABILE"	p. 483
Chiara Sorbello	
FONTI RINNOVABILI IN FUNZIONE DELLA "SOSTENIBILITÀ" (AMBIENTALE E ALIMENTARE)	p. 495
Alessandra Tommasini	
BIBLIOGRAFIA VOLUME 1, TOMO I	p. 507
GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO I	p. 557

PRESENTAZIONE DEL VOLUME

Tutela dell'ambiente, della biodiversità e del paesaggio, energie rinnovabili e sviluppo sostenibile, diritto al cibo, sovranità e sicurezza alimentare, tutela della tipicità e delle identità territoriali sono solo alcuni dei temi oggetto di riflessione nei numerosi contributi raccolti nel presente *e-book*.

Il volume intende dare voce ai moltissimi giovani studiosi che hanno risposto con entusiasmo alla *call for paper* promossa dalla sezione italiana dell'Istituto Ibero Americano di Diritto Costituzionale nella primavera scorsa e presentato i loro contributi in occasione del Convegno internazionale di studi "Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile", tenutosi a Roma e a Firenze nei giorni 5-8 ottobre 2015.

Il Convegno, terzo incontro annuale della sezione italiana dell'Istituto Ibero Americano, ha ospitato nelle prestigiose sedi dell'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza, della Camera dei Deputati e della Fondazione CESIFIN Alberto Predieri di Firenze studiosi italiani, brasiliani, argentini, colombiani e messicani, offrendo un'occasione di confronto a trecentosessanta gradi su temi cruciali per il futuro del nostro pianeta.

Ambiente e alimentazione sono ormai da tempo al centro del dibattito politico e scientifico mondiale. Tuttavia, mai come nel 2015 questi stessi temi hanno condizionato contenuti e tempi dell'Agenda globale.

Il 2015 è stato un anno straordinario per l'ambiente.

Nel mese di maggio la discussione si è arricchita dell'appello di Papa Francesco alla collaborazione di tutti per uno sviluppo sostenibile e integrale preordinato alla tutela della "casa comune". La lettera enciclica "Laudato si" invita "a rinnovare il dialogo sul modo in cui stiamo costruendo il futuro del pianeta", nella consapevolezza che "ambiente umano e ambiente naturale si degradano insieme" e richiedono nuove soluzioni per far fronte ad una complessità crescente.

Nel dicembre 2015 si conclude inoltre l'Anno Europeo per lo Sviluppo e scadono i c.d. "Obiettivi del Millennio" che vedono quali sfide prioritarie lo sradicamento della povertà e la promozione dello sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni ambientale, sociale ed economica.

Infine, è tuttora in corso a Parigi la 21° Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro per la lotta contro i cambiamenti climatici (da cui l'acronimo Cop21). Un appuntamento atteso ed accompagnato da forti aspettative, che ha l'ambizione di impegnare Stati, Unione europea, Nazioni Unite, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale in uno sforzo comune finalizzato ad adottare un nuovo e diverso modello di lotta ai cambiamenti climatici e all'aumento della temperatura del pianeta.

“Il successo dipende da noi”, ha esordito il nostro Ministro dell’Ambiente Gian Luca Galletti nel corso dei lavori. “Raggiungere un’intesa reale sul contrasto al surriscaldamento globale significa innanzitutto creare le condizioni per un mondo più giusto, più vivibile, che non allarghi le disuguaglianze esistenti tra paesi ricchi e poveri, ma proponga allo stesso tempo un modello di sviluppo nuovo, equo e sostenibile. Non intervenire significa rassegnarsi a stravolgimenti climatici che porteranno nuove guerre, nuova povertà, fenomeni migratori epocali con decine di milioni di persone che saranno costrette a fuggire da parti di Terra che diventeranno inabitabili per l’uomo”.

Ma il 2015 è stato un anno straordinario anche per l’alimentazione.

L’evento globale EXPO 2015 svoltosi a Milano negli scorsi mesi si è incentrato sul tema “Nutrire il pianeta, energia per la vita” ed ha costituito un’occasione unica per riflettere su alcune gravi contraddizioni del nostro mondo. Se per un verso vi è ancora chi soffre la fame (risultano circa 870 milioni di persone denutrite, nonostante ogni anno ammontino a circa 1,3 miliardi le tonnellate di cibo sprecate), per un altro, vi è chi muore per disturbi di salute legati ad un’alimentazione scorretta (ogni anno sono circa 2,8 milioni i decessi per obesità e sovrappeso). Dati che inducono a riflettere sull’opportunità di politiche più attente e consapevoli, orientate alla ricerca di un miglior equilibrio tra disponibilità e consumo delle risorse.

EXPO 2015 ha permesso un confronto proficuo su idee e proposte intese a promuovere la sicurezza alimentare e nutrizionale, la riduzione degli sprechi e delle perdite alimentari, il miglioramento dei sistemi di produzione, di distribuzione e consumo, nonché dell’accesso ai mercati. Problematiche che si pongono perfettamente in linea con i contenuti della Carta di Milano: l’importante documento presentato nell’aprile scorso dal Ministro delle politiche agricole e alimentari e forestali Maurizio Martina sui temi della denutrizione, della malnutrizione e dello spreco alimentare. La Carta di Milano è infatti un manifesto collettivo, un atto politico e di sensibilizzazione globale sul ruolo del cibo e della nutrizione che, assumendo un modello equo di accesso alle risorse naturali e di gestione sostenibile dei processi produttivi, coinvolge i cittadini nella difficile sfida del diritto al cibo sano, sicuro e nutriente per tutti come diritto umano fondamentale.

La scelta di dedicare il Convegno e, quindi, il presente *e-book* ai temi dell’ambiente e dell’alimentazione è senz’altro dettata dalla concomitanza di questi importanti eventi: è proprio partendo dalle riflessioni sviluppate in tali occasioni che i giovani studiosi si sono confrontati su possibili modelli di sviluppo sostenibile.

I contributi offrono, in chiave spiccatamente comparatistica, interessanti e ricchi spunti di analisi giuridica, ma anche economica e sociologica, dei fenomeni presenti.

L'architettura del volume segue l'articolazione scelta per i lavori del Convegno: sei *atelier* tematici intesi quali veri e propri gruppi paralleli di lavoro, suddivisi in due sessioni distinte.

La sessione romana, dedicata più in generale alle problematiche ambientali, raccoglie i contributi presentati dai giovani studiosi nei primi tre *atelier*, ovvero "La tutela giuridica della diversità bioculturale, l'Unesco e la dieta mediterranea", "Ambiente, economia, istituzioni e sviluppo sostenibile", "Tutela dell'ambiente e biodiversità".

La sessione fiorentina, dedicata invece ai temi dell'alimentazione e delle identità territoriali, raccoglie le riflessioni offerte sui temi di "Diritto al cibo e sovranità alimentare", "Sicurezza alimentare e tutela della salute", "Prodotti tipici e identità territoriale".

Confidiamo che un simile volume, frutto di un confronto dialettico e multidisciplinare tra studiosi di generazioni diverse, possa offrire un contributo di idee ricco e stimolante al dibattito attuale sui temi globali dell'ambiente e dell'alimentazione.

Ginevra Cerrina Feroni, Tommaso Edoardo Frosini,
Luca Mezzetti, Pier Luigi Petrillo

INTRODUCTION

Protection of the environment, biodiversity and landscape, renewable energy and sustainable development, right to food, food sovereignty and security, protection of typical products and territorial identities: these are just some of the topics addressed in the interesting papers collected in this e-book.

The aim of this publication is to present the work of the many young scholars who responded enthusiastically to the Call for Papers issued last Spring by the Italian Section of the Ibero-American Institute of Constitutional Law; these papers were submitted and presented during the international Conference “Environment, Energy, Food. Comparative Legal Models for Sustainable Development,” held in Rome and Florence on 5 - 8 October 2015.

The Conference was the third annual meeting of the Italian Section of the Ibero-American Institute and was hosted in prestigious institutional venues: the Unitelma Sapienza University in Rome, the Chamber of Deputies in the Italian Parliament, and at the Florence headquarters of the CESIFIN Alberto Predieri Foundation. Participants included scholars and experts from Italy, Brazil, Argentina, Colombia and Mexico, offering a fascinating opportunity for an all-round exchange on issues that are of crucial importance for the future of our planet.

Environment and food are topics that have been the focus of world political and scientific debate for a long time. Yet, during 2015, they determined global agendas and calendars as never before.

2015 was an extraordinary year for the environment.

In May the entire debate was further enriched by Pope Francis’s plea, an appeal to every person to collaborate towards sustainable and integrated development, in order to safeguard our “common home”. His Encyclical “Laudato si” is an urgent appeal “for a new dialogue about how we are shaping the future of our planet,” since “the human environment and the natural environment deteriorate together” and new solutions are called for, if we are to address successfully the increasing complexity.

December 2015 marks the end of the European Year of Development and the target date of the Millennium Development Goals, which included priority challenges such as the eradication of extreme poverty and the promotion of sustainable development in its environmental, social and economic dimensions.

Lastly, as we write, the 21st Conference of the Parties of the Framework Convention on the Fight against Climate Change (COP21) is still ongoing in Paris. It has raised huge expectations: its goal is to ensure that States, the

European Union, United Nations, World Bank and International Monetary Fund undertake a common effort to adopt a new and different model for our fight against climate change and warming on our planet.

“Success depends on us,” were the opening words of Italy’s Environment Minister, Gian Luca Galletti, at our Conference. “To achieve a real agreement on how to fight against global warming requires first and foremost that we create the conditions for a fairer world, a more liveable world, which does not exacerbate the inequalities between rich and poor countries, while at the same time promoting a new model for equitable and sustainable development. To do nothing means to capitulate, resigning ourselves to climate changes which will cause new wars, new forms of poverty, epoch-making migration flows with tens of millions of people forced to flee from parts of the Earth that will become uninhabitable for human beings.”

But 2015 was also an extraordinary year for food.

The event of global importance, EXPO 2015, that took place in Milan over the past few months focussed on the theme “Feeding the Planet, Energy for Life” and offered a unique opportunity to examine some of the worst contradictions of the world we live in. While on the one hand there are still people going hungry (statistics tell us about 870 million undernourished persons, despite the fact that every year about 1.3 billion tonnes of food are wasted), on the other there are many people dying due to diseases caused by bad diets (every year about 2.8 million people die due to conditions brought on by their being overweight or obese). These statistics prove how necessary it is to introduce new policies, characterized by greater awareness of the issues at stake, and aiming to achieve a better balance between availability and consumption of resources.

EXPO 2015 provided a fascinating forum where a fruitful exchange of ideas took place, addressing food security and safety, how to reduce the waste and loss of food, how to improve production, distribution and consumption systems, as well as access to markets. These issues are entirely in harmony with the contents of the Milan Charter, the important document presented last April by Maurizio Martina, Italy’s Minister for Agriculture, Food and Forest Policies, which aims to combat undernutrition, malnutrition and waste. The Milan Charter is a collective Manifesto, a political act of global consciousness-raising on the role of food and nutrition: adopting a model promoting equitable access to natural resources and sustainable management of production processes, it aims to involve citizens in the difficult challenge of ensuring the right to sufficient, safe and nutritious food for all as a fundamental human right.

The decision to devote our Conference, and therefore this e-book, to the environment and food is a consequence of these important events: and our young scholars have taken as their starting point in examining possible

models of sustainable development the work produced during the events that have unfolded this year.

The papers are characterized by a markedly comparative approach and offer a wide range of interesting elements of legal analysis, as well as including considerations of an economic and sociological nature.

The structure of this e-book is based on the Conference programme: six workshop topics which became proper parallel working groups, each consisting of two separate sessions.

The Rome session, which was devoted to environmental issues, included the contributions of the young scholars participating in the first three workshops, the titles of which were: Legal Protection of Biocultural Diversity, Unesco and the Mediterranean Diet; Renewables, Landscape Protection and Sustainable Development; Environmental Protection and Biodiversity.

The Florence sessions, addressing the issues of food and territorial identity, brought together scholars' considerations on: Right to Food and Food Sovereignty; Food Safety and Health Protection; Typical Products and Territorial Identity.

We are firmly convinced that this book, which is the fruit of a multidisciplinary and dialectic exchange among scholars of different generations, will contribute a wealth of stimulating ideas to the current debate on the global issues relating to the environment and food.

Ginevra Cerrina Feroni, Tommaso Edoardo Frosini,
Luca Mezzetti, Pier Luigi Petrillo

PRESENTAZIONE DEL TOMO I

Luca Mezzetti

Si può constatare il tendenziale assestamento, agli albori del nuovo millennio, del diritto ambientale quanto alla sua proiezione sul versante della definizione dei principi, sul versante della affermazione delle situazioni giuridiche soggettive e collettive interessate, sul versante organizzativo, sul versante dell'articolazione multilivello delle competenze e delle azioni finalizzate alla tutela ambientale: attualmente, nella generalità degli ordinamenti costituzionali è dato rinvenire la individuazione del principio-valore dell'ambiente quale obiettivo da valorizzare, l'affermazione del diritto all'ambiente salubre quale diritto soggettivo e interesse collettivo o diffuso, la istituzione di strutture governative (ministeri, agenzie, ecc.) cui è conferito il compito istituzionale di proteggere e promuovere l'ambiente e i beni ambientali nelle loro diverse dimensioni, l'attribuzione delle funzioni normative ed amministrative secondo uno schema multilivello, che si snoda tra ordinamento internazionale, ordinamento dell'Unione europea, ordinamenti statali e ordinamenti locali.

La materia ambientale, peraltro, ha denotato l'inarrestabile attitudine ad espandersi e a coniugarsi, sulla base di un fenomeno di positiva "contaminazione", con altri fattori, che si trovano irradiati dalla materia medesima. D'altra parte, tali fattori non mancano di esercitare una diretta incidenza sulla tutela dell'ambiente, configurandosi quali requisiti o condizioni della medesima.

Oggi, in altri termini, lo sviluppo è sostenibile solo ove le traiettorie del medesimo si intersechino e si rendano compatibili con le esigenze di tutela ambientale; queste ultime, d'altra parte, devono essere soddisfatte in un contesto di equilibrata ponderazione con parallele aspettative di crescita economica e miglioramento degli *standard* di vita condivise in ambito globale.

La protezione della biodiversità culturale e del paesaggio è direttamente connessa ad una tutela ambientale effettiva, capace di conformarsi a paradigmi di protezione finalizzati e specializzati, in grado di garantire la preservazione dei profili estetici e naturalistici dei diversi contesti vitali.

Lo sfruttamento delle risorse naturali secondo tecniche eco-compatibili e la valorizzazione delle energie rinnovabili implicano un decremento delle aggressioni all'ambiente.

È in considerazione di tale fenomeno di progressiva specializzazione e vascularizzazione della materia ambientale che la Sezione Italiana dell'Istituto Iberoamericano di Diritto Costituzionale ha ritenuto opportuno

promuovere, di concerto con l'Università Unitelma Sapienza di Roma e con l'Università di Firenze, un incontro di studio finalizzato all'approfondimento delle problematiche descritte, che si è avvalso anche del fondamentale apporto di studiosi provenienti da ordinamenti in seno ai quali le problematiche ambientali formano oggetto di una peculiare e accentuata attenzione sotto il profilo costituzionale, legislativo e organizzativo: l'America latina si rivela nuovamente uno straordinario laboratorio costituzionale di imprescindibile riferimento per chi intenda dotarsi di un aggiornato drenaggio culturale nella sempre attuale materia ambientale.

INTRODUCTION TO THE ROME SESSIONS (5 - 6 October 2015)

Luca Mezzetti

In these first years of the new millennium environment law has tended to focus on the definition of principles, on the reaffirmation of the subjective and collective legal situations involved, on organizational issues, on the multilevel structuring of actions and functions aimed at environmental protection: currently, the environment is enshrined in the majority of Constitutions as a principle-cum-value, defined as a goal to be promoted and enhanced, while the affirmation of a healthy environment is defined as a subjective right, one that is in the collective or general interest, and calls for the establishment of government bodies (ministries, agencies, etc.) whose institutional task it is to protect and promote the environment and environmental assets in all their dimensions; and the attribution of regulatory and administrative functions is based on a multilevel structure, defined through the entire range of relevant legal systems, starting from international law, through European Union law, and into national and local legal frameworks.

The environment, as an issue, has in any case always had the tendency to extend into other fields and blend with other factors, through a phenomenon of positive reciprocal contamination. And then again, those factors exercise an influence directly on environmental protection, becoming prerequisites or conditions for its effective implementation.

In other words, development is sustainable today only where its trajectories intersect and are compatible with the needs of environmental protection; and the latter, in turn, must be guaranteed only in a context of balanced and pondered actions properly taking into consideration economic growth and life standard improvements on a global scale.

The protection of cultural and landscape biodiversity is directly linked to effective environmental protection, capable of observing specialized protection paradigms aiming at specific goals, and ensuring the preservation of the aesthetic and naturalistic profiles of the different living contexts.

Exploitation of natural resources according to eco-friendly and compatible techniques and the increased use of energy from renewables will decrease existing aggressions against the environment.

And it is based on this increasing specialization and dissemination of issues relating to the environment that the Italian Section of the Ibero-American Institute of Constitutional Law decided to promote, in partnership with Rome's Unitelma Sapienza University and the University of Florence, a Conference of experts on these issues: a contribution of fundamental

importance was provided by legal scholars from other countries where environmental issues hold a position of extreme importance and relevance in the Constitution, the legal system and the administrative organization. Latin America, once again, is proving to be a continent where constitutional doctrine and renewal are a beacon for anyone wanting to delve deeper into the highly topical cultural and legal issues relating to the environment.

1^a Sessione

**LA TUTELA GIURIDICA DELLA
DIVERSITÀ BIOCULTURALE,
L'UNESCO E LA DIETA
MEDITERRANEA**

Primo Atelier Roma

Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio,
Aula della Commissione VI (Finanze)

LA TUTELA GIURIDICA DELLA DIVERSITÀ BIOCULTURALE, L'UNESCO E LA DIETA MEDITERRANEA. ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE

Donato Antonio Limone

SOMMARIO: 1. Il concetto di diversità bioculturale. - 2. Approccio interdisciplinare alla biodiversità. - 3. La condivisione dei benefici nella utilizzazione delle risorse genetiche. - 4. L'equilibrio tra unità nazionale e diversità culturale. - 5. Biosfera e diversità bioculturale. - 6. Biodiversità, ambiente e paesaggio. - 7. Le misure di salvaguardia e l'UNESCO. - 8. Usi civici e patrimonio culturale. - 9. La dieta mediterranea come elemento culturale immateriale. - 10. Conclusioni.

I partecipanti all'*atelier*, nell'ambito del tema generale dello stesso *atelier*, hanno trattato specifiche problematiche che di seguito presentiamo in sintesi.

1. Il concetto di diversità bioculturale

Il concetto di diversità bioculturale richiede oggi un approccio sempre più pluralista con il quale coniugare la rilevanza giuridica sotto il profilo teorico e pratico del termine stesso in considerazione della centralità delle comunità autoctone per quanto attiene la tutela.

2. Approccio interdisciplinare alla biodiversità

Compito non facile per un giurista è cercare di dare una veste giuridica alla diversità bioculturale: le categorie giuridiche tradizionali sono spesso inadeguate a contenere un bene giuridico così complesso e vi è quindi la necessità di un approccio interdisciplinare.

L'impossibilità di separare l'essere umano con le sue conoscenze e le sue tradizioni dall'ecosistema in cui vive, diviene il nuovo impegno degli Stati. Vari sono gli attori coinvolti in questo processo di valorizzazione e tutela a livello internazionale, regionale europeo e nazionale. Una moltitudine di soggetti quindi, che agisce per compartimenti stagni e molto spesso senza una visione organica e coordinata. In un mondo globalizzato e in rapido cambiamento, la prima grande sfida per contrastare la perdita di diversità bioculturale sarebbe quindi quella di cercare di superare questa frammentarietà della tutela, nella

consapevolezza che gli interventi per essere efficaci, debbono essere animati anche dal coinvolgimento di quanti ne sono direttamente toccati. Si ritiene che un approccio pienamente partecipativo da parte della comunità sia un fattore chiave per ottenere risultati di lungo periodo e per garantire la sostenibilità degli interventi di conservazione bioculturale, di valorizzazione, di promozione e di incentivazione (intervento di Imma Cirillo).

3. La condivisione dei benefici nella utilizzazione delle risorse genetiche

L'obiettivo del Protocollo di Nagoya consiste nella giusta ed equa condivisione dei benefici che derivano dall'utilizzazione delle risorse genetiche, ivi incluso l'appropriato accesso alle risorse genetiche e l'appropriato trasferimento delle relative tecnologie, tenendo in considerazione tutti i diritti riguardanti quelle risorse e quelle tecnologie e i fondi opportuni, contribuendo in tal modo alla conservazione della diversità biologica e all'uso sostenibile dei suoi componenti. In particolare nell'*atelier* è stato preso in considerazione il regolamento UE sulle misure di conformità degli utilizzatori del protocollo di Nagoya (511/2014) rilevando il ricorso a concetti e termini dell'area privatistica, quali la "dovuta diligenza" per accertare se l'accesso alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche che utilizzano sia avvenuto in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari applicabili in materia di accesso e di ripartizione dei benefici e che i benefici siano ripartiti in maniera "giusta ed equa" in base a termini reciprocamente concordati, in conformità delle disposizioni legislative o regolamentari applicabili (intervento di Valentina Colcelli).

4. L'equilibrio tra unità nazionale e diversità culturale

Si è rilevata l'esigenza del costituzionalismo contemporaneo di ricercare una linea di equilibrio tra unità nazionale e la diversità culturale. E quindi la necessità di ampliare il pluralismo culturale all'interno degli Stati a struttura regionale facendo riferimento all'esperienza spagnola dove le comunità autonome possiedono il potere di individuare i beni culturali sia materiali che immateriali e di valorizzare espressioni culturali proprie che diventeranno poi elementi della cultura nazionale. Diversa situazione si registra invece nell'ordinamento italiano, dove le autonomie regionali, sebbene abbiano introdotto nei propri statuti il valore dell'affermazione delle singole identità, non hanno in realtà intrapreso iniziative che mostrino rilevanti diversificazioni rispetto alle politiche nazionali. Il pluralismo culturale richiede invece l'organizzazione di

un sistema di *governance* che consenta di rafforzare e valorizzare le culture interne, senza rischiare di smarrire il fondamentale senso di unità dello Stato (intervento di Enzo De Falco).

5. Biosfera e diversità bioculturale

Il tema è stato affrontato considerando il Programma intergovernativo UNESCO “Uomo e Biosfera” del 1971 (MAB, *Man and the Biosphere*) e la relativa Rete Mondiale delle Riserve della Biosfera a complemento del quadro internazionale promosso dall’UNESCO sulla diversità bio-culturale. Strumento multilaterale che si inserisce anche nel quadro della cooperazione avviata nel 2010 tra UNESCO e Convenzione sulla Diversità Biologica – il c.d. *Joint Programme on Biological and Cultural Diversity* – il Programma MAB riconosce in ogni regione continentale distretti naturali (le “Riserve”) considerati come laboratori di sostenibilità di rilevanza globale, perché basati su modelli ed iniziative avviate sul campo di sviluppo sostenibile (nelle c.d. aree di transizione), nonché su meccanismi di tutela, *governance* e programmazione promossi e condivisi tra Istituzioni e *stakeholder* territoriali (intervento di Ottavio Di Bella).

6. Biodiversità, ambiente e paesaggio

Il rapporto tra questi termini si basa sul concetto di diversità culturale = bene culturale immateriale. Primario risulta quindi il ruolo delle comunità residenti su un dato territorio ai fini della promozione e del riconoscimento dei beni culturali immateriali.

Le esperienze del Brasile, del Venezuela, dimostrano la necessità della formazione di un sistema di inventario dei beni attraverso il loro riconoscimento per il valore che rivestono per le comunità. Il rapporto tra biodiversità, ambiente e paesaggio potrebbe porre le basi di una nuova interpretazione della crescita economica nel rispetto della diversità bioculturale (intervento di Cristina Gazzetta).

7. Le misure di salvaguardia e l’UNESCO

Nell’incontro sono state considerate le misure di salvaguardia e promozione, indicate dagli Stati proponenti al momento della candidatura alla Lista rappresentativa UNESCO, di alcuni elementi enogastronomici presenti sui territori di riferimento. La convenzione UNESCO del 2003 non prevede tuttavia

sanzioni qualora uno Stato non adotti le misure indicate. La candidatura di un elemento nella Lista rappresentativa, oltre ad essere una importante valenza esterna, ponendosi come strumento di promozione e di richiamo turistico, può altresì essere un'opportunità di recupero del patrimonio immateriale e di sensibilizzazione di quella parte della società civile non abbastanza consapevole dell'importanza delle proprie tradizioni, simboli di storia, cultura e identità. Può infatti accadere che sia la comunità stessa a trascurare il proprio patrimonio culturale immateriale. Infine, la candidatura di tali elementi potrebbe stimolare lo Stato proponente a istituire percorsi di educazione alimentare e di educazione al consumo di alimenti. (intervento di Cristiana Mazzuoli).

8. Usi civici e patrimonio culturale

Si è posto in luce il tema della proprietà collettiva nei sistemi del costituzionalismo iberoamericano, con particolare riferimento ai Paesi c.d. Megadiversi (ricchi di biodiversità) del B 17 (in contrapposizione al BRICS), quali in particolare, Messico, Brasile, Ecuador, Bolivia, Perù e Venezuela.

Il modello della proprietà collettiva, termine anfibologico in uso anche nelle realtà del Nord Italia (ma non solo), rappresenta un esempio concreto di tutela dei diritti fondamentali dei cives naturali anche in prospettiva comparata. Si critica in tal senso una visione degli usi civici e delle proprietà collettive come beni immateriali, essendo questa prospettiva segnalata dagli amministrativisti (Simonati e Calabrò) riduttiva della loro portata come diritti fondamentali inquadrabili nella formula aperta dell'art. 2 Cost., definiti come tali già con la legge n. 1766/1927, molto prima del dettato costituzionale e tuttora vigente. Il modello di gestione, poi, è comunale, la titolarità è del cittadino naturale residente, le competenze specifiche sono regionali *ex d.p.r. n. 616/1977*. Il vincolo di uso civico tra l'altro è storico, di per sé culturale (come un libro antico) e antecedente quello ambientale. Questa comparazione tra modello iberoamericano e modello italiano è sicuramente foriera di prospettive ed elemento di congiunzione costituzional-comparatistica tra realtà intercontinentali solo apparentemente lontane (intervento di Giuseppe Di Genio).

L'originaria configurazione degli usi civici quali istituti aventi una funzione essenzialmente economico-produttiva è stata ormai superata in ragione delle trasformazioni sociali ed economiche, che hanno indotto l'ordinamento a valorizzare i profili di tutela ecologico-ambientale, *ex art. 9 Cost.* Si può quindi procedere per una differente ricostruzione del fenomeno, inquadrando gli usi civici nell'ambito della discussa categoria del patrimonio culturale immateriale, anche alla luce delle suggestioni provenienti dall'istituto inglese delle *common lands*. Parte della dottrina – sottolineando la strumentalità degli usi civici in termini di riscoperta e protezione di antiche tradizioni – già oggi riconosce

in essi un intrinseco valore storico-culturale, quali elementi costitutivi della memoria collettiva aventi una funzione identitaria. Inoltre, i beni di uso civico rappresentano un modello dominicale alternativo a quello tradizionale, connotato da peculiari obiettivi di compatibilità ecologica, mantenimento delle risorse per le generazioni future e gestione collettiva del territorio. In relazione a tale ultimo elemento, l'attualità di uno studio sugli usi civici appare evidente se si considera l'interesse recentemente mostrato dalla dottrina nei confronti delle forme di godimento collettivo di determinati beni. L'esperienza della gestione degli usi civici può offrire un prezioso contributo al dibattito sulla definizione di una disciplina uniforme dei beni comuni (interventi di Anna Simonati e di Marco Calabrò).

9. La dieta mediterranea come elemento culturale immateriale

Presentazione del progetto "Meddiet - Il Portale della dieta mediterranea", realizzato dall'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza, su incarico del Ministero delle Politiche Agricole e presentazione della Carta dei valori della dieta mediterranea presentata e sottoscritta il 18 settembre 2015 all'EXPO 2015(intervento di Alessandro Zagarella).

10. Conclusioni

- a) Necessità di un approccio interdisciplinare per affrontare le problematiche della biodiversità.
- b) Definire misure di salvaguardia per rendere concreti gli interventi sulla biodiversità.
- c) I beni culturali immateriali come oggetto di attenta analisi istituzionale e giuridica in quanto area tematica particolarmente innovativa e decisiva per affrontare la biodiversità. I casi della dieta mediterranea e degli usi civici.
- d) Avviare una fase di attenta analisi del rapporto cibo/cultura.

LA TUTELA GIURIDICA DELLA DIVERSITÀ BIOCULTURALE, DIETA MEDITERRANEA, UNESCO

Imma Cirillo

SOMMARIO: 1. La diversità bioculturale e la necessità dell'approccio interdisciplinare. - 2. La Dieta Mediterranea: un patrimonio di diversità bioculturale. - 3. Conclusioni.

Abstract

Compito non facile per un giurista è cercare di dare una veste giuridica alla diversità bioculturale. Le categorie giuridiche tradizionali si rilevano infatti spesso inadeguate a contenere un bene giuridico così mutevole e complesso, e il ricorso ad altre scienze diventa un passaggio obbligato. Chiunque voglia sviluppare un discorso giuridico sul tema della diversità bioculturale ha l'obbligo di pensare in termini interdisciplinari. L'impossibilità di separare l'essere umano, con le sue conoscenze e le sue tradizioni dall'ecosistema in cui vive, diviene il nuovo impegno degli Stati. Vari sono gli attori coinvolti in questo processo di valorizzazione e tutela a livello internazionale, regionale europeo e nazionale. Una moltitudine di soggetti quindi, che agisce per compartimenti stagni e molto spesso senza una visione organica e coordinata. In un mondo globalizzato e in rapido cambiamento, la prima grande sfida per contrastare la perdita di diversità bioculturale è quindi quella di cercare di superare questa frammentarietà della tutela, nella consapevolezza che gli interventi, per essere efficaci, debbono essere animati anche dal coinvolgimento di quanti ne sono direttamente toccati. Si ritiene che un approccio pienamente partecipativo da parte della comunità sia un fattore chiave per ottenere risultati di lungo periodo e per garantire la sostenibilità degli interventi di conservazione bioculturale, di valorizzazione, di promozione e di incentivazione.

1. La diversità bioculturale e la necessità dell'approccio interdisciplinare

Compito non facile per un giurista è cercare di dare una veste giuridica alla diversità bioculturale. Le categorie giuridiche tradizionali si rilevano infatti “spesso inadeguate a contenere un bene giuridico così mutevole e complesso,

insuscettibile di una definizione aprioristica”¹ e il ricorso ad altre scienze come l’antropologia, la linguistica, l’etnobiologia, la biologia, l’ecologia, l’agricoltura, diventa un passaggio obbligato e doveroso.

Chiunque voglia sviluppare un discorso giuridico sul tema della diversità bioculturale al fine di introdurre norme di salvaguardia o valorizzazione ha l’obbligo di pensare in termini interdisciplinari².

Il dato di partenza è che gli esseri umani sono parte integrante e interdipendente dell’ambiente naturale che li circonda, e non un’entità separata che lo domina³.

E difatti la diversità bioculturale riguarda una dimensione dell’essere umano “contestualizzata”, ovvero considerata alla luce delle peculiarità derivanti dalla specificità della realtà culturale e dalle caratteristiche fisiche e naturali che contraddistinguono l’ambiente in cui si nasce e si vive⁴.

Le diversità della vita (da intendersi come diversità di specie animali e vegetali, di habitat e di ecosistemi e come diversità di culture e di lingue umane) non si sviluppano in modi distinti e paralleli ma sono manifestazioni differenti di un tutto unico e complesso⁵.

L’impossibilità di separare l’essere umano con le sue conoscenze e le sue tradizioni dall’ecosistema in cui vive, e dunque la necessità di salvaguardare questo rapporto di interdipendenza tra diversità biologica e diversità culturale diviene il nuovo impegno degli Stati.

Vari sono gli attori coinvolti⁶.

A livello internazionale sono preposti a tali scopi diverse agenzie, organismi, programmi delle Nazioni Unite: l’UNESCO che ha il compito, tra l’altro, di promuovere e salvaguardare la diversità culturale e la diversità biologica;

¹ A. ANDRONIO, *Le regole tecniche a tutela dell’ambiente nell’ordinamento italiano tra sistema delle fonti e giurisdizione civile*, in *Diritto e gestione dell’ambiente*, 2002, 2, 559 ss.

² P.L. PETRILLO, *Per la tutela giuridica della diversità bioculturale*, in P.L. PETRILLO (a cura di), *La tutela giuridica della diversità bioculturale nel Mediterraneo*, Milano, 2012, 6, il quale sottolinea la necessità per il giurista di superare il proprio egocentrismo per confrontarsi con scienze diverse, cercando di individuare un linguaggio comune; B. CARAVITA, *Diritto dell’Ambiente*, Bologna, 2005, spec. 22 ss.

³ L. MAFFI, *La perdita della diversità bioculturale*, in N. ELDREDGE-G. PIEVANI (a cura di), *Il futuro della Terra*, Torino, 2010.

⁴ C. BASSU, *La tutela della diversità bioculturale: Unione europea, Stato e Regioni in Italia*, in P.L. PETRILLO (a cura di), *La tutela giuridica della diversità bioculturale nel Mediterraneo*, cit., 13.

⁵ L. MAFFI-E. WOODLEY, *Biocultural diversity conservation: a global sourcebook*, London, 2010.

⁶ Per una analitica e puntuale descrizione dei contesti normativi e organizzativi si rinvia a P. PETRILLO, *La tutela giuridica della diversità bioculturale nel Mediterraneo*, cit.

la FAO nata per combattere la fame nel mondo; l'UNEP, il programma delle Nazioni Unite per la difesa ambientale. Tali organismi hanno adottato nel corso degli anni norme internazionali con lo scopo di preservare le risorse genetiche, le riserve di biosfera, i patrimoni culturali immateriali. A queste norme se ne sono aggiunte altre, come la Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), o la Convenzione contro i cambiamenti climatici (UNFCCC), o quella per la lotta alla desertificazione (UNCDD).

A livello regionale europeo, altre agenzie hanno assunto il compito di salvaguardare i pilastri della biodiversità, come ad esempio l'Agenzia per l'Ambiente e l'Autorità per la sicurezza alimentare. Il contesto appare alquanto articolato perché, ad esempio, l'Unione europea ha ratificato diversi trattati e convenzioni internazionali tra quelli prima indicati (così la CBD, il Trattato FAO sulle risorse genetiche, la UNFCCC), imponendo così un coordinamento comunitario prima di ciascun negoziato internazionale: un ulteriore tassello nel già difficile percorso ad ostacoli per la definizione di una posizione nazionale in materia di diversità biologica e culturale.

A livello nazionale, limitandoci al quadro italiano, sia sufficiente richiamare il ruolo svolto dal Ministero degli Affari esteri che coordina tutti i programmi internazionali e, poi, nello specifico, dal Ministero dei Beni culturali, dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministero dell'Università, dall'Ispra, dall'Inran, dai numerosi enti di ricerca nazionali vigilati dai ministeri, dalle Regioni, dalle Arpa regionali.

Ci troviamo quindi di fronte ad una moltitudine di soggetti che agisce per compartimenti stagni molto spesso senza una visione organica e coordinata⁷.

In questo processo di riconoscimento istituzionale, in un mondo globalizzato e in rapido cambiamento, la prima grande sfida per contrastare la perdita di diversità bioculturale e per sostenere la diversità della vita tanto nella natura quanto nella cultura sarebbe quella di individuare un linguaggio comune, superare questa frammentarietà della tutela nella consapevolezza che gli interventi per la conservazione della diversità bioculturale per essere efficaci, debbono essere animati dal coinvolgimento di quanti ne sono direttamente toccati⁸. A prescindere dal fatto che le comunità locali operino autonomamente con iniziative proprie di conservazione bioculturale o che lavorino in collaborazione con altri, si ritiene che un approccio pienamente partecipativo – in cui le comunità locali esercitino il proprio diritto a decidere liberamente sugli interventi che le riguardino – sia un fattore chiave per ottenere risultati di lungo periodo e per garantire la sostenibilità degli interventi di conservazione

⁷ *Ibidem.*

⁸ L. MAFFI, *La perdita della diversità bioculturale*, in N. ELDREDGE-G. PIEVANI (a cura di), *Il futuro della Terra*, cit.

bioculturale, di valorizzazione, di promozione e di incentivazione.

2. La Dieta Mediterranea: un patrimonio di diversità bioculturale

In questo *atelier* viene richiesto di parlare di Dieta Mediterranea.

La Dieta Mediterranea enfatizza il concetto di diversità bioculturale, poiché rende chiaro ed evidente il legame tra componenti culturali e biologiche, tra ambiente e attività umane sostenibili come l'agricoltura tradizionale e la pesca.

Il 16 novembre 2010 l'UNESCO ha accolto la proposta presentata nel 2009 dal gruppo di lavoro del Ministero delle Politiche agricole coordinato dal Professor Pier Luigi Petrillo iscrivendo la Dieta Mediterranea nella lista rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità, oggi condiviso da sette Paesi del Mediterraneo: Italia, Spagna, Grecia, Marocco, Portogallo, Croazia e Cipro⁹.

⁹ Il primo dossier di candidatura della Dieta Mediterranea a Patrimonio dell'Umanità fu presentato nell'aprile 2008 da parte dell'allora Ministro delle Politiche agricole e del Ministro per il Beni e le attività culturali e dichiarazione congiunta Italia-Spagna-Grecia-Marocco. Il dossier, presentato dagli spagnoli, fu bocciato dall'UNESCO, poiché ritenuto troppo vago, generico e soprattutto non coerente con i dettami della Convenzione sul Patrimonio Immateriale. Secondo l'UNESCO, infatti, il dossier presentato non dimostrava in alcun modo il valore culturale e di unicità della Dieta Mediterranea. Nel maggio 2009, l'Italia decide di presentare un nuovo dossier. Il Ministro delle Politiche agricole istituisce presso il proprio Gabinetto una apposita *Task Force* coordinata dal Professor Pier Luigi Petrillo, al quale è affidato il compito di redigere un nuovo dossier di candidatura e coordinare i rapporti internazionali. Nel nuovo dossier di candidatura viene individuata come comunità emblematica quella del Cilento; circa 50 associazioni culturali impegnate in Italia nella valorizzazione della Dieta Mediterranea, esprimono il loro consenso all'iniziativa. Il 30 agosto 2009 il dossier è trasmesso ufficialmente a Parigi. Nel marzo 2010, il professor Petrillo avvia negoziati con i delegati di Messico, Giappone, Repubblica di Corea, Brasile, Cina e Cuba (Paesi all'epoca membri dell'organo di valutazione dell'UNESCO) al fine di ottenere un loro positivo giudizio sulla Dieta. I negoziati hanno tutti esito positivo. L'UNESCO comunica ufficialmente la valutazione positiva da parte dell'organo degli esperti, ed invia al Comitato Intergovernativo una raccomandazione positiva per l'iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità. Nel corso dei lavori a Nairobi del 3° Comitato Intergovernativo della Convenzione UNESCO sul Patrimonio Culturale Intangibile, tuttavia, alcuni Paesi del Mediterraneo (*in primis* l'Albania), contestano la possibilità di iscrivere la Dieta Mediterranea nella prestigiosa Lista, per i suoi evidenti risvolti commerciali. Il Professor Petrillo, capo della delegazione italiana a Nairobi, illustra ai delegati dei 167 Paesi membri della Convenzione, il valore culturale della Dieta Mediterranea, escludendo ogni finalità commerciale. A favore della posizione italiana si schierano tutti i Paesi asiatici, africani e sudamericani. Dopo due ore di discussione, l'Albania ritira le proprie contrarietà. Il 16 novembre 2010 la Dieta Mediterranea diviene il terzo elemento italiano e la prima pratica alimentare al mondo

Tale decisione rappresenta una pietra miliare nel percorso di riconoscimento globale dei valori culturali del cibo e dell'agricoltura sostenibile, poiché per la prima volta l'agenzia delle Nazioni Unite ha ufficialmente riconosciuto il valore culturale di una pratica alimentare.

E difatti, il riconoscimento dell'UNESCO non è rivolto strettamente alla Dieta Mediterranea come mero regime alimentare bensì allo stile di vita ad esso associato. Lo stesso termine "Dieta", lungi dal fare riferimento ad un regime privativo (quante volte diciamo "siamo a dieta" con ciò alludendo ad un periodo in cui ci asteniamo dal consumo di determinati prodotti e/o vini)¹⁰ si riferisce all'etimo greco "stile di vita", cioè all'insieme delle pratiche, delle rappresentazioni, delle espressioni, delle conoscenze, delle abilità, dei saperi e degli spazi culturali con i quali le popolazioni del Mediterraneo hanno creato e ricreato nel corso dei secoli una sintesi tra l'ambiente culturale, l'organizzazione sociale, l'universo mitico e religioso tutto intorno al mangiare¹¹.

La Dieta Mediterranea non è solo un modello alimentare di qualità – ricco,

iscritta nella Lista del Patrimonio Culturale dell'Umanità Unesco. Tale riconoscimento viene dedicato ad Angelo Vassallo, sindaco di Pollica, dove nel febbraio 2011 si svolge la prima celebrazione internazionale del riconoscimento dato dall'UNESCO e viene inaugurato il "Centro Internazionale Dieta Mediterranea".

¹⁰ P.L. PETRILLO, *Dieta Mediterranea, diritto al cibo e sviluppo sostenibile*, in *Dieta Mediterranea (Mediterranean Diet)*, a cura DELL'AZIENDA SPECIALE DELLA CAMERA DI COMMERCIO DI IMPERIA PROMIMPERIA, Atti del Forum Imperia 13-16 novembre 2014, 9.

¹¹ La locuzione "Dieta Mediterranea" fu coniata, circa cinquant'anni prima, da Ancel Keys biologo e nutrizionista americano, che giunse a Pioppi, paese del Cilento facente capo al comune di Pollica-Acciaroli, nel novembre del 1962. Il piccolo borgo era allora quasi sconosciuto ed i suoi abitanti per secoli erano stati dediti ad una sola attività: la pesca. Il Professore decide di costruire proprio qui la sua seconda casa confidando a chi inizia a conoscerlo una frase che presto diventerà celebre: "qui voglio allungare la mia vita di venti anni". E fu proprio così; Keys costruì la sua casa in una località all'ingresso del paese che battezzò con il nome di "Minnelea" per sottolineare la presenza nel suo animo di due mondi che gli stavano tanto a cuore: Minneapolis, da dove proveniva, ed Elea-Velia, dove aveva deciso di continuare a vivere. I suoi celebri studi sui sette paesi, chiamati *Seven Countries Study*, andavano avanti e la sua intuizione si avvalorava sempre di più perché diventava evidente, grazie a tante ricerche comparate, che un'alimentazione mediterranea contribuiva a prevenire le malattie cardio-vascolari. Il pane, la pasta, l'olio di oliva, il pesce azzurro, la frutta ed i legumi insieme ad una buona attività fisica rappresentavano l'elisir della lunga vita. Chiamò questa sintesi della vita cilentana "Dieta Mediterranea", dove il termine Dieta voleva indicare un vero e proprio stile di vita che lui scopriva giorno dopo giorno. Nel 1969 organizzò a Pollica il Primo Seminario Internazionale sulla Prevenzione delle Malattie Cardio Vascolari al quale parteciparono scienziati da tutto il mondo. Nel 1975 pubblicò il volume *Dieta Mediterranea*. Nel 2004, ormai rientrato a Minneapolis, ricevette dal Presidente Ciampi la Medaglia al Merito per la Salute Pubblica.

variato, equilibrato e sano – ma è anche una risorsa culturale per lo sviluppo sostenibile del Mediterraneo, una parte integrante del patrimonio sociale, storico, economico, artistico e paesaggistico dei popoli della Regione. Rappresenta uno stile di vita importante tanto come patrimonio transnazionale comune a tutta l'area, tanto come espressione di ciascuna delle singole comunità che lo compongono. In questo senso la Dieta Mediterranea è specchio della continua evoluzione nel tempo dello stile di vita delle popolazioni, una ricchezza che si trasmette di generazione in generazione e che viene costantemente riproposta da comunità e gruppi in risposta ai diversi cambiamenti ambientali e storici, ispirando un senso di continuità ed identità per le popolazioni mediterranee. Nell'area è radicata una diffusa consapevolezza della dimensione sociale, culturale, umana ed economica del cibo, da sempre importante terreno d'incontro, di scambio e di sviluppo, comune a tutti i popoli e le civiltà che si affacciano nel Mediterraneo.

Questo modello di alimentazione, grazie alla varietà di prodotti ed alla possibilità di abbinare un'infinità di sapori che incontrano il gusto di milioni di consumatori è l'espressione di un intero sistema culturale improntato alla salubrità, alla qualità degli alimenti e alla specificità territoriale; è una dieta che si fonda sul rispetto del territorio e della biodiversità e che garantisce la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e dei mestieri collegati alla pesca e all'agricoltura; un laboratorio di sperimentazione, a cielo aperto, dello sviluppo sostenibile. Il Mediterraneo è infatti il luogo dove si concentrano e si amplificano maggiormente i problemi legati alla sostenibilità: cambiamento climatico, crescita demografica, perdita di biodiversità, pressione sulle risorse naturali, scarsità delle risorse idriche, erosione del patrimonio culturale alimentare.

3. Conclusioni

Mi avvio alla conclusione di questo mio intervento con un pensiero che prendo in prestito dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Nel contesto della globalizzazione (che è anche quello delle migrazioni e di una urbanizzazione in piena crescita) l'intero pianeta richiede scelte politiche e azioni condivise per la gestione sostenibile delle risorse, la difesa della biodiversità e della diversità culturale, la salvaguardia e valorizzazione dei territori, troppo spesso messi a rischio da comportamenti egoistici ed irresponsabili.

La biodiversità, anche quella culturale, è un patrimonio dell'intera umanità e merita tutela, rispetto e protezione, perché è anche dalla ricchezza della diversità e dal confronto tra tutti gli uomini che deriva la sopravvivenza della nostra specie.

Mi viene da pensare ad una sorta di Educazione alla BD intesa come processo formativo che dura lungo tutto l'arco della vita, che riguarda i giovani come gli adulti, i singoli come le collettività, e che fornisce competenze e conoscenze, ma anche valori e sensibilità, dunque elementi capaci di orientare le scelte professionali, politiche, giuridiche, imprenditoriali, della ricerca ma anche quelle quotidiane: i consumi, il turismo, l'alimentazione.

Il confronto e lo scambio di conoscenze ed esperienze nazionali ed internazionali che si rinnova oggi anche in questa sede, rappresentano una preziosa opportunità per promuovere lo sviluppo di una autentica cultura del rispetto e della valorizzazione della diversità e della tutela del pianeta.

A CRITIC LECTURE OF THE EU TWO FACED APPROACH TO BIODIVERSITY: EQUAL GUARANTY OR MULTINATIONAL BIO-RAID? THE IMPORTANCE OF A SELF-RECONSIDERATION OF EU POLITICS IN BIODIVERSITY

Valentina Colcelli

CONTENTS: 1. Biodiversity EU legal framework. A brief introduction. - 2. Mutually agreed terms and Contract for the fair and equitable sharing of benefits. - 3. Fair and equitable sharing of benefits as displing the EU general principle of solidarity. - 4. The nullity of Mutually agreed terms and protection for compensation of providers. - 5. For reconsidering EU approach in Biodiversity. - 6. Conclusion.

Abstract

European Union seems to have a two-faced approach to the Biodiversity. One of this is a support to the biodiversity defence by EU political position and now through EU law with direct effect, the Reg. n. 511/2014. On the other side, a limitation of certification and marketing of vegetable seeds as by European Court of Justice affirmed in the case C-59/11. The article aims to lay down an analysis for developing a juridical framework able to defend biodiversity, its guarantee, local and native population's benefit and jurisdictional prevalence of patents. This meanwhile expects that the EU institutions must "align" their two-faced approach to the Biodiversity in their legal system. To achieve these goals the paper analyses the nature of invalidity by contracts and mutually agreed terms if missing specific provisions for the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilisation of genetic resources or of the traditional knowledge associated with genetic resources. Thus, in the light of the legal framework described the paper studies how applying for the vegetable patent under the light of the aims of the Reg. EU n. 511/2014 despite no apt coordination between the Regulation itself and the system for the protection of plant variety rights established by EU legislation.

1. Biodiversity EU legal framework. A brief introduction

The activities of the modern factory laboratories, Universities and Researcher Centres have got a lot of precious information regarding genetic resources and their traditional knowledge. They grooved incomes through the free access

to this kind of knowledge, non protected information and genetic resources aimed to develop their business¹. The Multinational Trademarked full use of the traditional knowledge, but the local community, farmers and Indigenous persons do not give a conscientious assent expressed by a decent remuneration from Multinational beneficiaries of their knowledge².

As the matter of fact inside the iniquity approach there is the abusive exploitation of the traditional knowledge that has a wickedness which is not politically or ethically correct. The Iniquity approach above mentioned is amplified by the Multinational Firms common behaviours which are able to obtain (also in EU legal system) patent protection or other forms of intellectual property rights (trademark, utility model, short-term patent, plant variety right) made from traditional knowledge or genetic sources.

In the EU legal system, matters relating to seed are governed by various directives: Council Dir. 2002/55/EC of 13 June 2002; Commission Dir. 2009/145/EC of 26 November 2009; Commission Dir. 2003/91/EC of 6 October 2003; Council Dir. 2002/53/EC of 13 June 2002; Council Dir. 98/95/EC of 14 December 1998.

It was only during 2014 that the European Union ruled measure for users from the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from the Utilization in the European Union (Reg. UE n. 511/2014). Though, just in the second part of 2015 the Arts. 4, 7 and 9 of the Reg. UE n. 511/2014 will enter into force. The articles above mentioned respectively run the “Obligations of Users”, the “Monitoring user compliance” and the checking of user compliance. For “users” Reg. UE n. 511/2014 means the natural/legal persons that utilise genetic resources or traditional knowledge associated with genetic resources.

The above-mentioned legal framework has to comply with the EU jurisprudential approach to biodiversity guarantee. In fact, on the 12th of July 2012, European Court of Justice in the case C-59/11 (*Association Kokopelli v. Graines Baumaux SAS*) confirmed that “old varieties” could be traded if they are listed in the official catalogues of one or more of the Member States and if they comply with the requirements of the Dir. 2002/55/EC. The directive allows for a trading of certain “conservation varieties” and “varieties developed for growing under particular conditions”.

¹ D.A. POSEY, *Intellectual Property rights and Just Compensation for Indigenous knowledge, Amazonia and Siberia: Legal Aspects of the preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces*, *Anthropology Today* 6, 1993, 4, 287.

² P. DUTFIELD, *Sharing the benefit of Biodiversity. Is there a role for the Patent System?*, in G.P. SAMPSON-J. WHALLEY (eds.), *WTO, Trade and the Environment*, Cheltenham, 2005, 513.

The EU Court of Justice reconfirmed only the seed of registered varieties may be traded within the EU.

The EU seems to have a two-faced approach to the Biodiversity. One of this is a support to the biodiversity defence by EU political position and now through EU law with direct effect, the Reg. n. 511/2014. On the other side, a limitation of certification and marketing of vegetable seeds as by EU Court of Justice affirmed in the case C-59/11.

The article aims to lay down an analysis for developing a juridical framework able to defend biodiversity, its guarantee, local and native population's benefit and jurisdictional prevalence of patents. This meanwhile expects that the EU institutions must "align" their two-faced approach to the Biodiversity in their legal system.

To achieve these goals the paper analyses in paragraph n. 2, the function of Contract and Mutually agreed terms for the fair and equitable sharing of benefits and the section n. 3 evaluates whether or not the obligations of Art. 3, Reg. EU n. 511/2014 are an EU law general principle. Starting from this, the paper investigates the nature of invalidity by contracts and mutually agreed terms if missing specific provisions for the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilisation of genetic resources or of the traditional knowledge associated with genetic resources. Thus, in the light of the legal framework described in previous sections, paragraph n. 5 studies how applying for the vegetable patent under the light of the aims of the Reg. EU n. 511/2014 despite no apt coordination between the Regulation itself and the system for the protection of plant variety rights established by EU legislation. The same paragraph shortly considers art. 1, Prot. 1, ECHR underpin as support of the Biodiversity guarantee in the EU legal system. Paragraph n. 6 is the concluding section on contractual liability and actions for damages and nullity of contract as measures to safeguard the EU economic order.

2. Mutually agreed terms and Contract for the fair and equitable sharing of benefits

Reg. EU n. 511/2014 identifies a set of criteria using in the identification of the area (country, region, etc.) from which the genetic material used for developing new varieties comes. These criteria will reflect the enforcement of legal rights, the rate of entrepreneurship, the structure of the higher education system, etc. of partner countries of the Nagoya Treaty. Firstly, they should guarantee the effectiveness of legal contracts and technology transfer agreements once the biotech research activity is completed.

Second, they have to contribute to developed potential market value of new crop varieties. Thus, measurement of returns – mainly monetary – to

commercialising innovation will be crucial to identify a fair price to which the new varieties could be sold with particular attention to local communities.

One of these criteria is a provision for benefit sharing with the provider of the genetic resources or of traditional knowledge inside in the contract made for utilisation, subsequent applications and commercialization of them.

Competent authorities of Member States should check whether users comply with the obligations (see point 29, Reg. UE n. 511/2014). Competent authorities could also refer to the Judge of the National and European Union Courts too. Through the jurisdictional control of the contract for utilisation, subsequent applications and commercialization of genetic resources and traditional knowledge linked with them, it will be possible to fulfil the Reg. UE n. 511/2014 goal. In the European Union internal market, this means fairing and equitable sharing of benefits arising from the utilisation of genetic resources and traditional knowledge.

Reg. EU n. 511/2014 uses Mutually agreed terms and contract to obtain prior informed consent and have established mutually agreed terms for benefits sharing with the provider of genetic resources or of traditional knowledge associated with genetic resources.

These kinds of contracts have to set out specific conditions for the fair and equitable sharing of benefits arising from the utilisation of genetic resources or of traditional knowledge associated with genetic resources. According to the Art. 3 Reg. UE n. 511/2014 they have also included further conditions and terms for such utilisation as well as subsequent applications and commercialization.

In this case and to better understand what kind of juridical control there could be on the contracts and mutually agreed terms, it relevant settling the nature of the invalidity of them. This situation is intertwined and takes different contours depending on the nature of the interests to be protected.

It is relevant understanding whether or not the obligations of Art. 3 Reg. UE n. 511/2014 are EU law general principle.

Starting from this, the following paragraph will reflect about the nature of invalidity of the contracts and mutually agreed terms if they are missing specific provisions for fair and equitable sharing of benefits arising from the utilisation of genetic resources or of traditional knowledge associated with genetic resources.

3. Fair and equitable sharing of benefits as displing the EU general principle of solidarity

True, more often than not, the general principles of EU law were not developed or based on a thorough textbook style analysis. This does not make it less interesting to look at the interaction of EU law and comparative law in

this particular field³.

The Reg. EU n. 511/2014 links “General principles of law” to one of the most visible areas of intersection between EU law and ethic choice in the light of conserving the EU legal system. The Mutually agreed terms and Contract ruled by Art. 3 Reg. EU n. 511/2014 is correlated to distributive justice and the principle of solidarity underpinned all the EU legal system.

As a matter of fact legal traditions of some of the EU Member States (formerly planned economies) impact on the EU legal system to deal with distributive aims and approaches⁴.

It is only after the adoption of international treaties of human rights, and of the “second generation” of Constitutions, that is possible to refer to the Solidarity Principle in explicit terms⁵. In second half of the XX century an exploration began of the idea that people could make claims to public authorities in order to obtain social benefits, as explained by Thomas H. Marshall, who recognised a new political notion of citizenship⁶.

The most recent development of the literature now recognises a horizontal effect to Constitutional norms, since the interpretation of constitutional rules in the European States is increasingly related to the concept of individualisation⁷. Individualisation is an anthropocentric approach based on full respect of human dignity as a precondition for the protection of fundamental rights, which has to be the largest possible and functionally efficient⁸.

The presence of the solidarity principle underpinning the EU legal system – that means access to essential services by EU citizens in destination Member States – could be better explained by this spill-over effect⁹. Because, the status of

³ B. AMABLE, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, 2003.

⁴ D. ACEMOGLU, *Theory, General Equilibrium, and Political Economy in Development Economics*, in *Journal of Economic Perspectives*, 24, 3, 2010, 17-32.

⁵ S. MEZZADRA, *Costituzionalizzazione del lavoro e stato sociale: l'esperienza weimariana*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995, 81; C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946, 49.

⁶ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Bari-Roma, 2002, 48.

⁷ R. ARNOLD, *Le droit constitutionnel européen et le rôle des cours de Karlsruhe, de Luxembourg et de Strasbourg*, Vrabie (dir.), Institutul European Iasi/Roumanie, 2003, 53-62.

⁸ R. ARNOLD, *Protección de los derechos fundamentales (en Europa)*, in M.I. ÁLVAREZ LEDESMA-R. CIPPITANI (coord.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, Roma-Perugia-México, 2013, 563.

⁹ V. COLCELLI, *The Solidarity Principle in New EU Member States*, in C. PERUGINI-F. POMPEI (eds.), *Inequalities during and after transition in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, 2015, 247-265.

citizenship also incorporates the right of free circulation, which is interconnected to distributive justice, through the possibly of acceding essential services and benefits in destination Member States (COM(2002)694). No limitation to the free circulation of the EU citizenships is also realised according to the principle of solidarity.

The principles of solidarity, also supporting Reg. UE n. 511/2014, could be defined as the general principles common to the laws of the Member States (Art. 340(2) TFEU)¹⁰.

4. The nullity of Mutually agreed terms and protection for compensation of providers

Starting from the above conclusion, Reg. EU n. 511/2014 and according to the Art. 191, 192(1) and Art. 340(2) TFEU, it is possible to say that in the field of biodiversity, EU framework aims at structuring and safeguarding the EU internal market as a market avoiding bio-piraterie.

The nature of the General principles of law described for the purpose of conserving the EU legal system, carried out by individuals against other individuals, means ensuring the effect utile of EU rights¹¹. In this situation as in other similar situations, the EU legal system assigns to contract not only the role of self-regulation of private interests directly involved in it, but also the function of guaranteeing the economic order sought by the European Union.

Comparison of the Reg. EU n. 511/2014 “nature” with the Art. 101 TFEU helps to better understand the above consideration.

By Art. 101, paragraph 1, TFEU (Art. 81 of the EC Treaty) (conferring of rights on individuals), persons can claim for damages caused by actions or contracts, which may restrict or distort the competitive process.

In protecting the economic order of the Community, the nature of Art. 101 TFEU legitimates anyone to rely on the invalidity of competition-restricting agreements and, therefore, seek the remedy for damages suffered if a causal link can be established between the aforementioned agreements or practices and damages¹².

Anyone (not only businesses but also consumers) who suffers damages because of competition-restricting agreements can claim for damages¹³.

¹⁰ R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Roma-Perugia-Mexico, 2011.

¹¹ ECJ, Judgement 20 September 2001, case C-453/99, *Courage v. Crehan*.

¹² ECJ, *Courage v. Crehan*, cit.

¹³ Cass., sentenza 2 febbraio 2007, n. 2305/07.

As Art. 101 TFEU, also the general principles inside the Reg. EU n. 511/2014 and nature Reg. EU n. 511/2014 (conferring rights on individuals) work in the EU legal system to guarantee the economic order of the EU. It legitimates anyone to rely on the invalidity of mutual agreements lacking of specific conditions for the fair and equitable sharing of benefits arising from the utilisation of genetic resources or of traditional knowledge associated with genetic resources and therefore to seek damages suffered, if a causal link can be established between agreements or practice and the damage suffered.

Or better the local community, native populations and everybody conserve the biodiversity and traditional knowledge associated with genetic resources as weaker persons legitimate to rely on the invalidity of mutual agreements lacking specific conditions above mentioned. Because the infringement of EU rules regarding the non setting out specific conditions for the fair and equitable sharing of benefits arising from the utilisation of genetic resources or of traditional knowledge associated with genetic resources in the contract means nullity of the same contract.

Referring to case law of the Court of Justice on infringement of Arts. 101, 102 et seq. TFEU, often combine claims for damages with those for absolute or relative nullity of the competition-restricting contract¹⁴.

That said, the fundamental interests of the weaker party may be assert before the civil courts have a double order and coincide with those already examined in respect of the contracts to sharing competitive bidding:

- a) The interest in the elimination of the unfair unbalanced contract and
- b) The interest in the preservation of the contract by the balancing of the contracts' terms.

Overlooking the heart of the legal problem of contracts that pursue a prohibited agreement is derived from avoiding the public policy of economic protection that prohibits the hindering of the freedom of contract of the weaker party.

5. For reconsidering EU approach in Biodiversity

In the light of the above-mentioned legal framework, it is possible to analyse in a critical manner the EUs two-faced approach to Biodiversity which proposes legal transfer models based on “benefit sharing” to the local community avoiding multinational bio-raid.

When Art. 4 Reg. EU n. 511/2014 entered into force, a problem occurred regarding the correct interpretation of documents requesting a patent for

¹⁴ ECJ, Judgement 16 July 2006, case C-295-298/04, *Manfredi*.

vegetables. Settling the different approaches that seem to exist between the jurisprudential defence of patents (ECJ, Judgment 12 July 2012, case C-59/11, *Association Kokopelli v. Graines Baumaux SAS*) and the EU law on the biodiversity defence, particular attention will need to be posed by the use of benefit-sharing tools on the new varieties that are derived from the traditional plant material, with the view to increase the benefits for the local communities that traditionally maintain the selected.

Users (Art. 3, point 4), Reg. EU n. 511/2014) have to exercise due diligence to ascertain the genetic resources. The due diligence obligation should apply to all users regardless of their size (including micro, small and medium-sized firms) (point 23, Reg. EU n. 511/2014). Art. 4 Reg. EU n. 511/2014 explains what users must do in order to comply with the purpose to fulfil “due diligence” in their own activities linked with genetic resources ascertain: transferring and keeping of genetic resources, also for food and agriculture not contented under the Annex I of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA), require the presence of international- recognised certificate of compliance.

According with the point 21 of the Reg. EU n. 511/2014, “genetic resources have been accessed by applicable legal or regulatory requirements and to ensure that, where relevant, benefits are fairly and equitably shared”. In that context, it is relevant that the user has “internationally-recognised certificates of compliance as evidence that the genetic resources covered were legally accessed and that mutually agreed terms were established for the user and the utilisation specified therein” (point 21), and also national authorities reckoned them.

Where no international certificate exists, documents and information have to be verified by the users (Reg. EU n. 511/2014). Also, regulation stated users have to declare and provide evidence that they have exercised due diligence when requested.

Due diligence and an information-recognised certificate for compliance, as well as full information on genetic material and resources that pay the attention to and address how to apply for a vegetable patent under the aims of Reg. EU n. 511/2014.

It is relevant to underline point 25 of the Reg. EU n. 511/2014 which affirms that one suitable point for such a declaration is when research funds are received, and also at the final stage of utilisation. This means at the stage of final development of a product before requesting market approval for a product developed *via* the utilisation of genetic resources or traditional knowledge associated with such resources, or, where market approval is not required, at the stage of final development of a product before first placing it on the Union market.

Also if – in accordance with Art. 291(2) TFEU – the already mentioned

point 25 underlines the need to implement the power of the EU Commission to determine the stage of final development of a product, in accordance with the Nagoya Protocol, the system for the protection of plant variety.

Reg. EC n. 2100/94 of 27 July 1994 on Community plant variety rights, Reg. EC n. 1238/95 of 31 May 1995 that establishes rules for the application of the fees payable to the Community Plant Variety and Reg. EC n. 1768/95 of 24 July 1995 for implementing rules on the agricultural exemption built the system for the protection of plant variety rights established by the European Union. The legislative framework above mentioned allows intellectual property rights, valid throughout the EU, to be granted for plant varieties.

Without waiting for the Commission power implementation, how to apply for the vegetable patent under the light of the aims of the Reg. EU n. 511/2014 could be realized. The quickest solution could be to not grant the vegetable patent if the due diligence in the documents required for applying for vegetable plants patents is not provided and would likely produce a nullity of the bad patent if granted. Also, in accordance with the nature of the juridical goods protected by the Art. 1 Prot. 1 ECHR, and allowing the direct effect of the Reg. EC n. 2100/94 each Member State of the ECHR to claim the European Court of Human Rights in order to evaluate the legitimating of the vegetable patents granted which have started from the genetic resources and traditional knowledge and not if they do not comply with the Nagoya Protocol.

This hypothesis is strengthened by the Art. 1 of the Prot. 1 of ECHR and the scholar's studies¹⁵ on the nature of genetic resources and traditional knowledge as juridical goods protected by ECHR. Genetic resources and traditional knowledge could be qualified as "goods" protected by the Art. 1 of the Prot. 1 of ECHR. It is clear, therefore, how the scope of the cited article is truly extensive, including any measure that involves a legal situation regarding goods¹⁶. Genetic resources and traditional knowledge represent a mix of private and public characteristic. Thus, they could be treated as impure public goods.

By case-laws of the European Court for Human Rights, the notion of goods protected by the law has a broad meaning. It is not limited to the ownership of material goods, and it does not only cover private ownership rights but extends to public benefits¹⁷ and entitlements like genetic resources and traditional

¹⁵ S. VEZZANI, *Il Primo Protocollo alla Convenzione europea dei diritti umani e la tutela della proprietà intellettuale di popoli indigeni e comunità locali*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2007, 1, 305-342.

¹⁶ V. COLCELLI, *The problem of the legal nature of green certificates in the Italian Legal System*, in *Energy Policy*, 2012, 40, 301-306.

¹⁷ ECHR, 18 June 2002, 47122/99, *Woonbron Volkshuisvestingsgroep & Others v. the Netherlands*.

knowledge.

The nature of the goods, and the increasing resource complexity as well as the changing roles for the State is usually analysed because it is challenging to understand the introduction of adaptive ecosystem governance¹⁸.

6. Conclusion

The nature of Reg. EU n. 511/2014 is correlated to distributive justice and the principle of solidarity underpinning all the EU legal system as the General principles of EU law, means that the infringement of EU rules regarding specific conditions for the fair and equitable sharing of benefits arising from the utilisation of genetic resources or of traditional knowledge associated with genetic resources in the contract means nullity of the same contract/mutually agreed terms (which is absolute) or contract revision in accordance with protection for compensation guarantees that it would be in the weaker party's fundamental interests to preserve it. Local community, native populations conserving biodiversity and traditional knowledge associated with genetic resources as weaker persons legitimate to rely on the invalidity of mutual agreements lacking specific conditions for the fair and equitable sharing of benefits. Action for damages claimed by the weaker party to supply an unfair contract is also expected.

Reg. EU n. 511/2014 also means nullity of bad patents. Because due diligence, and the information-recognised certificate for compliance, full information on genetic material and resources to apply for a vegetable patent under the aims of Reg. EU n. 511/2014. As a matter of fact, Art. 1 Prot. 1 ECHR lays down a jurisprudential path to protect the genetic and material resources to implement fully of the spirit of Nagoya protocol. Thus, according with the nature of the juridical goods genetic resources and traditional knowledge and allowing the direct effect of the Reg. EC n. 2100/94. This means that each ECHR State Member can claim the European Court of Human Rights in order to evaluate the legitimating of the vegetable patents granted in the EU legal system if they do not comply with the Nagoya Protocol.

These conclusions confirm the EU legal system trend of using of new complementary/alternative ways to govern its market integration¹⁹, such

¹⁸ A. SANDBERG, *Property rights and ecosystem properties*, in *Land Use Policy*, 2007, 24, 613-623.

¹⁹ Le Livre blanc sur la gouvernance européenne COM 428 (2001) final and Suivi du Livre blanc sur la gouvernance européenne – Pour un usage mieux adapté des instruments, COM (2782002) final, 5 June 2002, Recours encadré à un mécanisme de corégulation.

familiar private law instruments²⁰. Thus tort or contract now appear as only a small part of many possible tools harnessed with the aim of obtaining allocative efficiency or distributive justice and are synthetically described as the correction of market failures (e.g. law rules applying to contracts for services, EC environmental law, environmental liability, product safety, product liability, etc.). Additionally private law assumes the effects of externalities suffered by third parties (see f.i. liability that may give ex post situational remedies as well, in case one party has been seriously underprivileged)²¹. In this situation, the EU legal system assigns to the contract not only the role of self-regulation of interests of individuals directly involved in it but also a function of guarantee of the EU economic order²². Scholars talk about “Social” regulation of private law²³.

²⁰ V. COLCELLI, *Private law instruments as way of EU regional integration*, in M.I. ÁLVAREZ LEDESMA, R. CIPPITANI (coord.), *Derechos Individuales e Integración regional (antología)*, Roma-Perugia-México, 2013, 575-597.

²¹ E.S. AMUNDSEN-F.M. BALDURSSON-J.B. MORTENSEN, *Price Volatility and Banking in Green Certificate Markets*, Working Papers in Economics 02, University of Bergen, Department of Economics, 2003.

²² F. CAFAGGI-H.M. WATT, *The Regulatory Function of European Private Law*, Chaltenham, 2008.

²³ C. JOERGES-E.U. PETERSMANN, *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Oxford, 2006.

SIMBOLI DELLA CULTURA SPAGNOLA E RIVENDICAZIONI AUTONOMISTICHE: LE LINEE DI TENDENZA NELL'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE

Vincenzo De Falco

SOMMARIO: 1. Autonomia statutaria e patrimonio culturale. - 1.2. La titolarità ripartita tra Stato e comunità. - 2. La componente materiale e il principio dell'unità. - 2.1. La dialettica centro-autonomie nella predisposizione dei livelli minimi. - 3. Patrimonio immateriale e simbologia nello Stato composto.

Abstract

Il lavoro analizza la problematica del riparto di competenze legislative e amministrative in Spagna, nel settore dei beni culturali, in considerazione dei recenti sviluppi normativi che si registrano all'interno dei nuovi statuti delle comunità autonome. È dedicata particolare attenzione sia agli aspetti materiali che immateriali del patrimonio culturale, e viene studiato l'impatto che questa distinzione produce in merito alla distribuzione delle funzioni tra Stato e autonomie regionali. L'analisi ricostruisce le principali linee di tendenza che provengono dall'interpretazione del Tribunale costituzionale spagnolo e pone in evidenza gli aspetti che ancora non sono stati sufficientemente chiariti dalla giurisprudenza costituzionale.

1. Autonomia statutaria e patrimonio culturale

La continua evoluzione che si registra in Spagna nel rapporto tra Stato e collettività autonome è caratterizzata, negli ultimi tempi, dal costante tentativo delle autonomie regionali di conquistare maggiori ambiti di potere per l'affermazione delle proprie identità culturali. La cultura, nella sua accezione più ampia, rappresenta un fatto differenziale e costituisce un elemento fondamentale, sia nella demarcazione delle rispettive competenze, sia nell'assetto stesso degli spazi di autonomia riconosciuti alle comunità territoriali.

La tradizione spagnola riconosce l'esistenza di vari popoli di Spagna già nelle disposizioni costituzionali del 1931, quando cioè il modello di decentramento politico era già stato pensato in linea con le pressioni autonomistiche dell'epoca. Questa radicata tendenza al pluralismo, soltanto temporaneamente bloccata dalla dittatura franchista, è attualmente sancita nell'impianto costituzionale

del 1978, che garantisce il diritto ad una propria identità alle nazionalità che compongono i popoli di Spagna¹.

Si registra, nell'ordinamento spagnolo, la progressiva tendenza, da parte di specifiche autonomie regionali, ad incidere sempre con maggiore insistenza, sulle politiche culturali nazionali, nel costante tentativo di vedere affermata una propria e distinta cultura. Questa tendenza si è tuttavia rafforzata nell'ultimo decennio, a partire dalle riforme degli statuti, dove è evidente l'idea delle comunità autonome di affermarsi come organismi di rappresentanza di culture autonome e separate dalle impostazioni nazionali². La necessità di tutelare la propria identità culturale emerge evidente dall'analisi di numerosi fattori: si riscontrano espresse dichiarazioni di principio all'interno degli statuti, dettagliate ricostruzioni di una storia diversa e distinta da quella spagnola, continui riferimenti all'esistenza di diritti storici, che contraddistinguono una specifica comunità e che inducono, di riflesso, a rafforzare le competenze delle autonomie nelle materie come la ricerca, il riconoscimento e la valorizzazione dei patrimoni, materiali ed immateriali, che costituiscono tutte elementi di una propria specificità culturale³.

Queste dichiarazioni sono poi accompagnate anche da disposizioni che conferiscono alle comunità specifiche competenze relative alla valorizzazione dei simboli e feste regionali, inni, bandiere, monumenti, ecc.; di riflesso diventa sempre maggiormente incisiva la normativa regionale sui patrimoni culturali, nella duplice accezione, nell'idea che l'identità e la cultura di un popolo si rafforzano attraverso la conoscenza e la diffusione del patrimonio storico,

¹ La rappresentanza territoriale delle comunità autonome presenta evidenti limiti, che sono però compensati dal fitto sviluppo di relazioni intergovernative attraverso le quali le comunità autonome partecipano attivamente alle decisioni del governo centrale. G. TERRAGNO, *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Torino, 2014; A. ARIÑO (dir.), *Prácticas culturales en España: desde los años sesenta hasta la actualidad*, Barcelona, 2010.

² A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, 2005, Torino; C. BASSU, *Stato e Comunità autonome in Spagna*, in *Amministrare*, 2004, 3, 423 ss.; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010, 207.

³ Molti elementi confermano questo dato: il preambolo dello statuto catalano richiama gli eventi fondamentali della propria storia, distinta da quella della Spagna. Lo statuto valenziano sottolinea le proprie origini dal Regno di Valencia, e contiene il riferimento ad un popolo valenzano, che possiede una propria nazionalità ed un proprio governo. In Andalusia, si riscontra il riconoscimento del popolo andaluso che ha formato la propria identità nel corso della storia. In Castiglia Leon si afferma l'idea che la comunità abbia una radicata origine storica e culturale e si sottolinea il ruolo avuto nella formazione della nazione spagnola. Sul tema cfr. J. M. BECERRA GARCÍA (coord.), *El nuevo marco legal del Patrimonio Histórico Andaluz*, Sevilla, 2010.

antropologico e linguistico. Non mancano disposizioni che conferiscono il diritto allo sviluppo di una propria cultura, anche separata dal contesto di riferimento, in modo tale che la valorizzazione del patrimonio culturale diventi prima di tutto protezione dell'identità collettiva, che a sua volta, possa forgiare il diritto all'identità culturale, prima come componente di una società e poi come singolo cittadino⁴.

Il pensiero giuridico spagnolo ha intravisto in questa stagione di riforme un rinnovato spirito⁵ di riconoscimento e valorizzazione delle proprie identità culturali, a cui corrisponde l'ampliamento dei poteri, prima di tutto legislativi, in materia di patrimonio culturale⁶. Questa tendenza ha condotto le autonomie regionali a rivendicare spazi discrezionali sempre più ampi, a cui è però corrisposta la reazione inversa dal centro, che ha invaso a sua volta gli ambiti di autonomia lasciati in precedenza alle comunità. Nel 2013 la comunità di Madrid ha emanato disposizioni che intaccano il concetto di bene culturale, tradizionalmente lasciato alla disciplina statale. Lo Stato centrale ha iniziato ad intervenire dettagliatamente nel settore dei finanziamenti delle attività culturali, spazio riservato alle comunità autonome. La questione si è poi notevolmente complicata quando la Catalogna ha vietato, con proprie disposizioni legislative, anche lo svolgimento delle corride nel proprio territorio, intaccando così un elemento qualificante della cultura nazionale, che costituisca un simbolo della Spagna e una rilevante fonte di sviluppo dell'economia nazionale.

Attraverso l'interpretazione delle disposizioni che concernono il tradizionale riparto di competenze tra Stato e autonomie regionali in materia di cultura, il Tribunale costituzionale è così chiamato a trovare nuovi equilibri per bilanciare il principio di autonomia con quello di unità dello Stato spagnolo e solidarietà tra i popoli di Spagna.

⁴ Si verifica cioè un ritorno all'identità da cui scaturisce poi il diritto individuale all'identità culturale. Cfr. F. PALERMO, *La manutenzione costituzionale: alla ricerca di una funzione*, in F. PALERMO (a cura di), *La manutenzione costituzionale*, Padova, 2007, 1 ss. Cfr. anche M. VAQUER, *Estado y cultura: La función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*, Madrid, 1998.

⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN *Lo Stato 'autonómico' spagnolo: la stagione delle riforme*, in *www.federalismi.it*.

⁶ M. REY, *Las fundaciones culturales en la España contemporánea: de la transición al siglo XXI*, in *Nueva Revista de política, cultura y arte*, 2009, 123, 46 ss. L. SÁNCHEZ-M. MARTÍNEZ, *I nuovi Statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i "nuovi" diritti culturali*, in *Aedon*, 2008, 3; J.L. GARCIA GUERRERO, *Lo Stato autonomico. Evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in *www.federalismi.it*, 2008, 18; A. ARIÑO-R. CASTELLO-G.M. HERNANDEZ-R. LLOPIS, *La participación cultural en España*, Madrid, 2006.

1.2. La titolarità ripartita tra Stato e comunità

L'impianto costituzionale detta alcune linee guida. Il dovere di conservare e promuovere l'arricchimento del patrimonio storico culturale ed artistico dei popoli di Spagna e dei beni che lo integrano spetta a tutti i poteri pubblici, qualunque sia il loro regime giuridico e la loro titolarità. Il patrimonio culturale appartiene ai popoli di Spagna e non alla nazione spagnola: vanno quindi esaltate anche le identità dei singoli popoli all'interno della nazione.

La pratica applicazione di questi postulati costituzionali implica l'intervento di un ampio ed eterogeneo insieme di amministrazioni, entità, organismi e persone, provenienti tanto dal settore pubblico, quanto da quello privato.

Le competenze legislative tra lo Stato e le comunità autonome sono ripartite attraverso le previsioni costituzionali dell'art. 148.1 (in relazione alle comunità autonome) e dell'art. 149.1.28 (rispetto allo Stato), in combinato disposto a quelle dell'art. 149.2, che assegna allo Stato il dovere di potenziare il servizio alla cultura. Il modello di riparto di competenze è pertanto radicato sulla distinzione tra la dimensione nazionale e quella locale dell'interesse culturale. La nozione costituzionale di cultura si sviluppa quindi lungo due direttrici: una, che considera l'esistenza di un patrimonio culturale spagnolo, con tratti propri e che non costituisce il risultato dell'aggregazione indiscriminata degli elementi provenienti dalle singole collettività; e l'altra, che rappresenta l'esistenza di specifiche culture regionali.

Lo Stato, secondo l'art. 149.1.28 della costituzione, possiede una competenza esclusiva in difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo contro l'esportazione e l'espiazione, sui musei, biblioteche e archivi di titolarità statali. Per quanto concerne invece le comunità autonome, la costituzione spagnola attribuisce loro competenze sui musei, biblioteche e conservatori di musica, così come in relazione al patrimonio monumentale d'interesse locale. Le autonomie regionali possiedono inoltre competenze relative all'ordinamento del territorio e all'urbanistica, all'artigianato, alla promozione della cultura e alla promozione e disposizione del turismo nel suo ambito territoriale.

I precetti costituzionali sono stati poi attuati attraverso la legge n. 16/1985 del 25 giugno, dalla quale si ricavano ulteriori elementi che caratterizzano l'esperienza spagnola: innanzitutto il criterio soggettivo che conferisce la competenza allo Stato sui beni di titolarità statale o ascritti ad servizio pubblico centrale, e rispetto ai beni mobili e immobili del patrimonio nazionale, indipendentemente dall'ambito geografico in cui sono collocati⁷. Vi è poi il

⁷ L.J. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *Los criterios de intervención en el Patrimonio cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica*, in *Patrimonio Cultural y Derecho*, 2006, 10, 173; Per la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze si rinvia a G. RUIZ-RICO RUIZ, *Il regime costituzionale e legislativo*

criterio dell'attività, che si riscontra nei casi di difesa del patrimonio storico della nazione contro l'esportazione e l'espiazione, e che si applica a prescindere dalla loro titolarità e localizzazione spaziale. Come ancora si riscontra il criterio dell'interesse generale mediante il quale è possibile accentrare la competenza nello Stato, quando si tratti di predisporre una serie di principi generali per la definizione unitaria della materia. Infine si può applicare il criterio residuale, nelle materie che non sono state statutariamente assunte per ciascuna delle comunità autonome, così come previsto dall'art. 149.3 della costituzione. Si utilizzerà quindi la legislazione statale in assenza di una normativa autonoma sui beni culturali esistenti in una comunità autonoma, anche su quelli in cui lo Stato non possiede alcuna titolarità, oppure nelle ipotesi in cui i beni culturali si trovino in una situazione di rischio, rovina o distruzione, causata da una inattività consapevole o incosciente della comunità autonoma.

Negli anni immediatamente successivi all'approvazione della legge n. 16/1985, il giudice costituzionale spagnolo ha poi delineato alcuni principi guida, nella ricostruzione interpretativa delle rispettive sfere di competenze, e che sono stati costantemente adattati ed aggiornati negli anni successivi. Il criterio finalistico appare il principale elemento interpretativo⁸, ma è sicuramente anche quello maggiormente problematico e facilmente adattabile ad interpretazioni contrastanti. La prima decisione maggiormente rilevante sul tema delle sfere di attribuzione sul patrimonio culturale è stata fornita nel 1991, con la sentenza n. 17, con la quale il Tribunale costituzionale ha corretto alcune restrizioni che la legge n. 16/1985 aveva apportato al novero dei poteri delle comunità autonome. E' stata riconosciuta la capacità delle autonomie regionali, congiuntamente a quella del governo centrale, di emettere la dichiarazione formale di riconoscimento del bene culturale, la potestà legislativa e regolamentare originaria e prevalente per dettare la legislazione attuativa delle disposizioni statali relativamente ai beni situati nel loro ambito territoriale e, nel contempo, è stato affermato il criterio sussidiario: si applicherà la legislazione statale in quelle comunità in cui non esista una norma che regoli la materia relativa al patrimonio storico.

Il modello spagnolo si delinea così su due diversi criteri. Da un lato, vi è quello dell'appartenenza dei beni per quanto riguarda musei, biblioteche ed archivi: la relativa gestione viene affidata pertanto all'ente pubblico proprietario. Dall'altro lato, emerge la contrapposizione tra interesse generale e quello regionale, che costituisce invece un dato maggiormente problematico, dovuto

del patrimonio storico, artistico e culturale spagnolo, in L. MEZZETTI (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995, 242 ss.

⁸ Tribunale costituzionale n. 153/1985 del 7 novembre 1985, in *www.tribunalconstitucional.es*.

per l'appunto al criterio della dimensione dell'interesse. Nell'interpretazione avallata dal giudice costituzionale, lo Stato dovrebbe emanare le disposizioni che si occupino dei beni e siti di interesse nazionale e le collettività autonome possono approvare leggi in materia di patrimonio e beni culturali di interesse regionale. Il nodo problematico sta nell'interpretazione della rilevanza nazionale dell'elemento patrimoniale. In tutta evidenza, infatti, è in relazione all'estensione che si attribuisce ad un concetto così vago che possono mutare le attribuzioni di competenza tra Stato e comunità autonome: finanche lo stesso concetto di spoliazione potrebbe essere dilatato per giustificare l'attribuzione allo Stato centrale di varie funzioni sul patrimonio monumentale.

Il corretto inquadramento sistematico della questione richiede poi un'ulteriore differenziazione, del tutto trascurata negli anni addietro: quella cioè tra il patrimonio materiale ed immateriale, sul quale anche l'ordinamento spagnolo mostra ritardi nella predisposizione della disciplina attuativa delle disposizioni internazionali.

2. La componente materiale e il principio dell'unità

La regolazione dei beni culturali materiali è stata disegnata per lo più dallo Stato, in virtù del precetto costituzionale che assegna all'ente centrale quella funzione di salvaguardia che nell'ordinamento italiano, rientrerebbe nel concetto di tutela; e ciò, attraverso il compito di protezione dalla spoliazione e dell'esportazione, oltre all'esigenza della disciplina unitaria della materia. Sul punto le comunità legiferano in maniera concorrente e non possono ridurre i livelli di protezione fissati al centro: è oramai consuetudine considerare la legge n. 16 del 1985 come applicativa dei precetti costituzionali, e porla a fondamento del giudizio di illegittimità costituzionale nel riparto di competenze.

Questo modello di distribuzione delle competenze legislative è stato tuttavia posto in discussione negli ultimi tempi, soprattutto da parte della comunità autonoma di Madrid che ha, in sostanza, avanzato quest'argomentazione: esistono beni di proprietà dello Stato, che rientrano nell'idea della gestione del servizio pubblico culturale spagnolo, che sono selezionati ed inventariati dallo Stato, la cui disciplina è statale, e le comunità possiedono poteri legislativi concorrenti ed attuativi. Vi sono poi, nello stesso tempo, beni che ogni singola comunità può scegliere e considerare come beni culturali, sui quali l'autonomia regionale deve vedersi riconosciuto il potere legislativo esclusivo, poiché non costituiscono beni selezionati dallo Stato.

Vi sarebbero quindi due distinte dimensioni dell'interesse culturale, in Spagna, e che determinerebbero i criteri del riparto di competenze legislative. Da ciò deriverebbe una rilevante conseguenza: le autonomie regionali potrebbero legiferare sulla definizione stessa di bene culturale da applicarsi

nel proprio territorio, aprendo la strada quindi ad un concetto differenziato di patrimonio culturale. Molte regioni infatti hanno tentato di avere un approccio maggiormente attivo riguardo all'individuazione, tutela e protezione dei beni culturali, fino ad identificare criteri per il riconoscimento delle caratteristiche di un bene culturale. E' del 2013 (legge n. 3 del 18 giugno) il tentativo, da parte della comunità autonoma di Madrid (il cui statuto assegna alla comunità la potestà legislativa esclusiva sulla protezione del patrimonio culturale), di modificare nel proprio territorio, gli elementi costitutivi di un bene culturale, anche al di là delle previsioni fornite dalla legge sul patrimonio storico spagnolo 25 giugno 1985, n. 16. Questa comunità infatti aveva stabilito che l'interesse culturale da riscontrare nel singolo bene dovesse possedere il carattere della eccezionalità, mentre per la normativa statale sarebbe stata sufficiente soltanto una maggiore rilevanza rispetto ai comuni altri beni. L'autonomia regionale aveva inoltre previsto la possibilità di delocalizzazione dei beni culturali per giustificati motivi, e su semplice autorizzazione dell'amministrazione interna competente per materia, mentre la disciplina statale stabilisce criteri maggiormente rigorosi e demanda il rilascio della relativa autorizzazione all'amministrazione centrale.

E' in gioco, quindi, la valutazione interna del concetto di dimensione dell'interesse culturale, reso ancora maggiormente complicato in questo Paese a regionalismo differenziato. In Italia è noto come la questione sia stata risolta dal giudice costituzionale in maniera piuttosto drastica: la disciplina legislativa dei beni culturali, ogni qual volta si discuta di tutela, appartiene soltanto allo Stato centrale, e se le regioni intendano fornire una qualche forma di protezione ai beni che non sono individuati dallo Stato potranno comunque disciplinare la materia, ma con la precisazione però che i beni su cui ricadrà la normativa regionale non potranno essere formalmente considerati beni culturali.

Il Tribunale costituzionale spagnolo, già a partire dalla sentenza n. 49/1984, del 5 aprile, ha invece precisato che la "cultura è una competenza propria ed istituzionale tanto dello Stato che delle comunità autonome, e di ogni altra comunità, perché lì dove vive una comunità c'è una manifestazione culturale rispetto alla quale le strutture pubbliche rappresentative possono ostentare competenze". Viene cioè riconosciuta una funzione di "stimolo della cultura", sia di competenza statale che autonomistica, nel senso che, più che una ripartizione di competenze verticali, la normativa costituzionale finisce per delineare un concorso di competenze ordinato alla preservazione e stimolo dei valori culturali propri del corpo sociale cui corrisponde la relativa istituzione.

In quest'ottica, non sembrerebbe errata, allora, l'impostazione della comunità di Madrid. Il patrimonio culturale può assumere una dimensione di diverso livello, ed a seconda del livello, corrisponderà la relativa attribuzione del potere, in ossequio al principio di sussidiarietà. I beni che sono registrati a livello centrale saranno attratti dalla competenza dello Stato e faranno parte

del patrimonio nazionale, indipendentemente dall'ambito geografico in cui siano collocati. Gli altri beni culturali sono d'interesse regionale e potranno essere oggetto di disciplina legislativa da parte delle comunità.

Tuttavia questa impostazione sembra non tener conto del limite fornito dal principio dell'unità dello Stato e dell'organizzazione territoriale, e di quello della solidarietà: l'autonomia delle comunità non vuole dire sovranità.

2.1. La dialettica centro-autonomie nella predisposizione dei livelli minimi

Come è possibile allora coniugare due aspetti che sembrano contraddittori tra loro? Da un lato il principio del libero sviluppo del pluralismo culturale attraverso i relativi poteri assegnati alle istituzioni pubbliche di riferimento; e dall'altro, il dovere del rispetto dell'unità dello Stato.

La problematica deriva in realtà dal modello di patrimonio culturale adottato nell'ordinamento spagnolo, che oltre ad essere composto dai beni selezionati dallo Stato, è a sua volta formato anche dai beni culturali che vengano scelti e valorizzati dalla singola comunità autonoma. La loro identificazione da parte di una autonomia regionale eleverà quel determinato bene a patrimonio culturale della Spagna, a nulla rilevando che si sia trattato di un bene di interesse regionale e non identificato come tale dallo Stato centrale. Sulla base di questa impostazione, in sostanza, il patrimonio storico della comunità di Madrid sarà formato dai beni del patrimonio storico spagnolo radicati in quel territorio, eccetto quegli ascritti ad un servizio di competenza statale. Ma tutti i beni individuati come culturali, sia dallo Stato che dalla comunità di Madrid, saranno parte integrante del patrimonio nazionale. Non esiste pertanto una duplice categoria dei beni culturali da identificarsi in relazione alla dimensione dell'interesse culturale. Il Tribunale costituzionale, chiamato a dirimere la controversia, con la sentenza n. 122/2014 ha precisato infatti che non può ammettersi un trattamento differenziato perché anche i beni individuati dalla comunità di Madrid faranno parte del patrimonio di Spagna, nei confronti dei quali lo Stato è e resta responsabile.

In tal modo le competenze relative ai parametri d'identificazione di un bene culturale vengono distinte attraverso il criterio del livello minimo. Sarebbe stato infatti costituzionalmente illegittimo l'art. 1.3 della legge statale se avesse definito in un modo talmente dettagliato le concrete caratteristiche che devono possedere i beni di interesse culturale radicati nelle comunità autonome, perché avrebbe in tal modo esteso la competenza statale in materia di protezione della cultura e del patrimonio storico in ambiti non conformi al dettato costituzionale (STC 17/1991, del 31 gennaio). Questo parametro non viene superato perché la norma si limita a prevedere genericamente che dovranno essere dichiarati di interesse culturale i beni più rilevanti del patrimonio storico spagnolo.

Ma nello stesso tempo invade le competenze statali la comunità che, invece, introduca nel proprio ambito un concetto di patrimonio culturale maggiormente restrittivo rispetto a quello statale, poiché la predisposizione normativa impedirebbe in radice la dichiarazione di interesse culturale, nell'ipotesi in cui non si presentasse, a giudizio degli esperti, di eccezionale valore, ponendo anche le basi per un trattamento differenziato dei beni culturali, considerato inammissibile dall'impostazione costituzionale spagnola.

3. Patrimonio immateriale e simbologia nello Stato composto

Di diverso contenuto sono invece le problematiche poste alla base del riparto di competenze legislative, per quanto concerne il patrimonio immateriale. In questi casi, nell'interpretazione del giudice costituzionale, sono per lo più i tentativi dello Stato centrale a recedere rispetto agli avanzamenti delle comunità autonome. Le maggiori funzioni connesse alla tutela e promozione delle attività culturali dipendono infatti dall'entità dei finanziamenti e dalla gestione delle relative risorse economiche. Lo Stato spagnolo interviene non di rado per finanziare la promozione di elementi del patrimonio culturale immateriale. Come criterio per la delimitazione del riparto di competenze il Tribunale costituzionale ha identificato quello della materia sulla quale incidono le sovvenzioni⁹. La responsabilità statale sul servizio culturale in Spagna costituisce senza dubbio l'attribuzione costituzionale della relativa competenza, e legittima l'intervento dello Stato. Tuttavia l'erogazione di specifici finanziamenti a determinati elementi culturali di una comunità potrebbe costituire una violazione del rispetto dell'identità di una collettività. L'argomentazione però non appare rilevante per escludere la competenza statale, alla luce del principio in base al quale l'autonomia regionale non equivale a sovranità, e la cultura di una determinata comunità è anche parte della cultura spagnola.

Vi è da chiedersi allora fino a che punto la disciplina dello Stato che istituisce finanziamenti per una determinata attività culturale finisca per erodere quella dell'autonomia regionale. Gli effetti degli aiuti economici, sebbene circoscritti in un ambito territoriale, potrebbero prodursi su tutto il territorio spagnolo; effetto estensivo che potrebbe costituire un dato a favore della competenza esclusiva statale in considerazione del carattere intracomunitario della disciplina predisposta al livello centrale.

Tuttavia, sul tema dei finanziamenti alle attività culturali il giudice costituzionale mostra la tendenza a restringere gli spazi operativi dello Stato.

⁹ Tribunale costituzionale n. 13/1992 del 6 febbraio 1992, in *www.tribunalconstitucional.es*.

Dall'interpretazione costituzionale proviene il principio in base al quale l'incidenza degli aiuti, anche al di fuori del contesto territoriale della comunità, non costituisce di per sé un criterio che possa giustificare la centralizzazione delle funzioni di gestione¹⁰. Questo argomento non è considerato sufficiente. Fino a che punto allora può spingersi lo Stato, una volta che decida di finanziare una determinata attività culturale?

In realtà, esistono diversi modelli, distinti tra loro, per progettare una politica di aiuti; e ciò anche nell'ipotesi in cui l'azione prenda il via da elementi culturali che insistano soltanto su un determinato contesto territoriale. Ad avviso del giudice costituzionale, la diffusione dell'offerta culturale e la sua migliore conoscenza per il cittadino, non richiedono che debba necessariamente essere centralizzata nell'amministrazione statale anche la gestione degli aiuti. La normativa statale, invece, quando predispone i finanziamenti alle attività culturali, riduce il ruolo delle autonomie alla mera funzione di stimolo alla presentazione dei progetti e alla ricezione della relativa documentazione. In virtù dell'art. 149.2 CE l'ente centrale possiede il potere di stabilire azioni di stimolo in materie culturali, in base al titolo generico di intervento, ancorato nel dovere che la costituzione gli impone nel servizio della cultura. Tuttavia l'intervento statale deve limitarsi a stanziare i finanziamenti, il loro ammontare massimo, l'oggetto o finalità degli stessi, i requisiti delle imprese richiedenti ed i criteri essenziali per la concessione, ma non può giungere ad assumere le funzioni esecutive e la gestione centralizzata.

Dall'orientamento del giudice costituzionale emerge che non è legittima l'adozione di una soluzione basata nella decisione unitaria centrale, con la conseguente esclusione della competenza autonomistica, in base alla sola circostanza che il sistema di aiuti previsto possa avere effetti su tutto il territorio¹¹. Anche le recenti sentenze del Tribunale costituzionale mostrano questo dato in maniera evidente¹².

L'unità politica, giuridica, economica e sociale della Spagna non consente la sua divisione in compartimenti stagni e, in conseguenza, non priva le comunità autonome della possibilità di agire, anche quando attraverso la propria politica possano originare conseguenze oltre i limiti territoriali; né avrebbe senso che una comunità possa valorizzare la propria cultura soltanto con effetti limitati

¹⁰ Tribunale costituzionale n. 178/2011 dell'8 novembre 2011, in *www.tribunalconstitucional.es*.

¹¹ Tribunale costituzionale n. 329/1993 del 12 novembre 1993, n. 126/2002 del 20 maggio 2002 e n. 38/2012 del 26 marzo 2012, in *www.tribunalconstitucional.es*.

¹² Tribunale costituzionale nn. 89/2012 e 179/2013 entrambe in *www.tribunalconstitucional.es*.

al proprio territorio¹³.

Nonostante queste linee interpretative, che sicuramente chiariscono alcuni fondamentali aspetti, la problematica della dimensione dell'interesse culturale resta comunque estremamente complessa. Vi sono infatti settori sensibili per l'intera economia spagnola, che sebbene riguardino aspetti culturali, possono essere riconducibili tuttavia anche ad altre e diverse materie. Tra i più rilevanti c'è il problema della legittimità costituzionale delle discipline interne che vietano le corride nei propri contesti territoriali¹⁴. E' una questione particolarmente delicata e per la quale si è ancora in attesa della pronuncia del Tribunale costituzionale, i cui esiti a favore del divieto di proibizione sembrano alla dottrina spagnola alquanto scontati; ma è la motivazione che saprà fornire il giudice ad interessare particolarmente i più attenti costituzionalisti, a cui sono evidenti gli effetti che, da una tale pronuncia, potrebbero ricadere sul moderno modo di intendere il regionalismo differenziato in Spagna.

¹³ Tribunale costituzionale n. 71/1997 del 10 aprile 1997, in *www.tribunalconstitucional.es*.

¹⁴ F. LAUS, *La tauromachia nella recente legislazione spagnola: un bene immateriale del patrimonio culturale da valorizzare e tutelare*, in *Aedon*, 2015, 2.

LE POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ DEL PROGRAMMA INTERGOVERNATIVO UNESCO “MAN AND THE BIOSPHERE” (MAB)

Ottavio Di Bella - Alessandro Zagarella

SOMMARIO: 1. Il programma MAB/UNESCO: come conciliare tutela ambientale e istanze locali. - 1.1. Le Riserve della Biosfera: da siti studio a laboratori di sviluppo. - 1.2 Il “distretto naturale” tra approcci di sostenibilità e patto territoriale. - 1.3. Programmazione e condivisione di obiettivi: il ruolo della partecipazione. - 2. L’attuazione del Programma tra reti e comitati nazionali. - 2.1. Il Comitato Spagnolo del Programma MAB. - 2.2. La *Canadian Biosphere Reserves Association*. - 2.3. L’esperienza italiana: il rilancio del Comitato Nazionale MAB nel 2011/2014.

Abstract

Il presente contributo intende offrire anzitutto una breve panoramica sul programma intergovernativo UNESCO del 1971 “Uomo e Biosfera” (MAB, “Man and the Biosphere”), nonché sulla relativa piattaforma dei siti riconosciuti, le c.d. “Riserve della Biosfera”, e sul ruolo svolto nel dibattito internazionale e nella continua dialettica tra tutela ambientale, approcci di sostenibilità e consenso territoriale verso programmazione ed obiettivi condivisi in grado di conciliare protezione del territorio e sviluppo socio-economico. A seguire, dopo un breve richiamo alle “reti” regionali delle Riserve individuate su base geografica a livello continentale e culturale, viene svolta una breve disamina dei meccanismi di elezione per l’attuazione del programma in ambito nazionale, ovvero i comitati MAB, con un cenno alle soluzioni adottate e alle piattaforme di coordinamento tra Amministrazioni centrali e periferiche promosse in Spagna, Canada e Italia.

1. Il programma MAB/UNESCO: come conciliare tutela ambientale e istanze locali

Gli anni ’70 segnano l’avvio dell’indagine dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) su distretti territoriali, aree protette e pratiche tradizionali intesi come *driver* per la tutela e la valorizzazione di ecosistemi e risorse naturali, e per la ricognizione di modelli di gestione e *governance* in grado di assicurare benefici di lungo periodo alle comunità: “The advantage for the sustainable development of

the environment of combining understanding obtained from research on biodiversity, engineering, social sciences and public action. In brief, exchange between science and society”¹.

L’ambizioso programma, e l’istituzione di aree internazionali come leve per la crescita socio-economica locale, anticipò di fatto il concetto di *green economy*² nel suo tentativo pionieristico di abbinare *policy* di tutela e di sviluppo sul piano territoriale, mettendo in diretta correlazione iniziative di protezione ambientale e numerosi settori economici direttamente e indirettamente collegati all’uso delle risorse naturali come la pesca, l’agricoltura, la silvicoltura, il turismo, ecc.

Inserito nella Divisione Scienze Ecologiche e della Terra del Settore Scienze Naturali UNESCO – e suddiviso operativamente in Reti di siti sulla base delle diverse regioni continentali e culturali di riferimento (EuroMAB, AsiaMAB, ArabMAB, ecc.) e in Reti tematiche mirate ad approfondire le peculiarità di alcuni particolari territori (zone aride, regioni costiere ed insulari, ecc.) – il *Man and the Biosphere* è un programma intergovernativo istituito 16a Conferenza Generale dell’UNESCO nel 1970³ ed avviato operativamente il 9-19 novembre 1971 con lo svolgimento della prima sessione del suo organo esecutivo, il Consiglio Internazionale di Coordinamento⁴.

1.1. Le Riserve della Biosfera: da siti studio a laboratori di sviluppo

Sorto inizialmente come strumento per favorire e sviluppare iniziative di ricerca scientifica e di cooperazione multidisciplinare su tutela delle risorse naturali, gestione degli ecosistemi naturali e urbani, istituzione di aree protette, a partire dagli anni ‘90, e all’indomani della Conferenza Internazionale ONU su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 3-14 giugno 1992, il Programma MAB si è progressivamente focalizzato sul collegamento tra diversità biologica

¹ L. GARNIER, *Man and nature making the relationship last*, MAB Programme UNESCO, Paris, 2008.

² Estendendone, a ben guardare, la stessa portata applicativa: sul punto v. AA.VV., *From Green Economies to Green Societies*, Paris, 2011.

³ “The General Conference, (...) 1. Decides to launch a long-term intergovernmental and interdisciplinary programme on Man and the Biosphere, focusing on the general study of the structure and functioning of the biosphere and its ecological regions, on the systematic observation of the changes brought about by man in the biosphere and its resources”, Ris. 2.313 della 16a Conferenza Generale UNESCO del 12 ottobre-14 novembre 1970.

⁴ Con il contributo dell’italiano Francesco Di Castri, tra i primi a riconoscere il ruolo innovativo ed olistico del MAB, volto a “testare l’approccio ecologico, mettendo enfasi sulla comprensione delle interazioni all’interno e tra i sistemi e le prospettive a lungo termine”. Per uno sguardo sul ruolo delle Riserve agli esordi del Programma MAB v.: F. DI CASTRI-L. LOOPE, *Biosphere Reserves: Theory and Practice*, in *Nature and Resources*, 1977, 13, 2-8.

e culturale, sulla promozione di politiche di sviluppo sostenibile e su tecniche tradizionali di produzione. Tale dinamica riflette anche i siti di eccellenza riconosciuti nella Rete Mondiale⁵ – le Riserve della Biosfera – che, in seguito al Vertice di Rio assumono un ruolo sempre più rilevante come laboratori di sostenibilità e riferimento territoriale di elezione per *policy* di gestione integrata e cooperazione a livello locale, regionale e globale.

Secondo lo *Statutory Framework*⁶ del Programma MAB, una “Riserva della Biosfera” è un’area comprendente ecosistemi terrestri, marini/costieri o una loro combinazione, in grado di sommare alle finalità di conservazione e di ricerca applicata, anche obiettivi di sviluppo economico sostenibile all’interno di un distretto territoriale individuato attraverso tre zone: aree *core* o di stretta protezione; aree *buffer* o in funzione di cuscinetto rispetto alle aree tutelate; aree *transition*, o di cooperazione, ovvero il bacino di utenza per l’intero comprensorio riconosciuto dall’UNESCO, non soggette a vincoli e destinate, tra l’altro, a dimostrare il valore aggiunto – o capitale naturale – derivante dalla salvaguardia delle risorse naturali e degli ecosistemi delle aree *core*⁷ e gli approcci di sostenibilità del tessuto produttivo del sito e del connesso sviluppo socio-economico.

Nel loro complessivo assetto territoriale e in chiave dinamica, le Riserve della Biosfera rappresentano dei veri e propri distretti naturali per la diffusione di approcci di gestione eco-compatibili ed iniziative di rete, anche imprenditoriali, all’insegna della sostenibilità, e sono generalmente composte da: una o più aree protette di rilievo locale, regionale, nazionale o comunitario; un più vasto distretto che orbita attorno a tali aree protette nella c.d. area di cooperazione; un coordinamento locale che, su base spontanea ed attraverso meccanismi di partenariato e partecipazione, mette insieme Istituzioni territoriali, università e *stakeholder* su scelte, azioni e programmazione da adottare sul territorio. Da un punto di vista globale, l’UNESCO riconosce tali siti al fine di promuovere e dimostrare sul campo il rapporto equilibrato tra l’uomo e l’ambiente circostante. In quest’ottica le “Riserve” sono considerate: strumento per la conservazione e la promozione della diversità biologica e culturale, dei servizi

⁵ Al 30 ottobre 2015 la Rete Mondiale MAB annovera 651 siti in 120 Paesi, ivi incluse 13 Riserve a carattere transfrontaliero, ovvero riconosciute tra 2 o più Stati.

⁶ Lo “Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves” è il documento guida del Programma MAB elaborato e nella Strategia di Siviglia del 1995 e che reimposta l’istituzione delle Riserve della Biosfera alla luce delle indicazioni della Conferenza di Rio e della “Agenda 21”.

⁷ Si pensi, ad esempio, al mantenimento e alla qualità delle risorse idriche rispetto alle produzioni agricole; si pensi alle collezioni di germoplasma spesso promosse all’interno delle aree protette e al ruolo decisivo per la ripopolamento di zone esterne ai confini delle medesime aree, ad esempio, per la silvicoltura.

eco-sistemici e della connettività ecologica; modelli di gestione del territorio e di sviluppo sostenibile; laboratori per la ricerca, il monitoraggio, l’educazione e la formazione professionale; piattaforme integrate per promuovere partnership a livello regionale o globale nel *World Reserves of Biosphere Network*.

In base all’approccio MAB, conservare biodiversità e qualità dei servizi eco-sistemici, infatti, postula anzitutto la mappatura del collegamento tra risorse naturali ed attività umane, tradizioni comuni e regole sociali di una comunità territorialmente definita. E’ in base a tale rilettura di un “distretto naturale” che vengono tracciate quelle modalità scientifiche, di gestione, programmazione e partecipazione destinate ad assicurare che le dinamiche umane insistenti sul territorio siano in grado di garantire nel lungo termine tutela, continuità e valorizzazione di biodiversità ed habitat⁸.

E’ in questo quadro che rientrano le tre funzioni (conservazione, sviluppo e supporto logistico) complementari di una “Riserva della Biosfera” del MAB, la sua configurazione a “tre zone”, nonché la gestione partecipata, prevista dalla Strategia di Siviglia⁹ volta alla risoluzione dei conflitti a livello locale, ad individuare soluzioni e prospettive di sviluppo, ad assicurare il rispetto di stili di vita tradizionale, sistema di conoscenze, diversità culturale¹⁰ ed usi locali, ad offrire opportunità alternative alle fonti di reddito, anche attraverso iniziative di formazione dirette alla promozione di *green jobs*. I compiti di una Riserva, dunque, sono tipicamente intersettoriali e legano insieme amministrazioni pubbliche e portatori d’interesse che condividono le responsabilità di gestione del territorio.

⁸ M. BATISSE, *Developing and focusing the biosphere reserve concept*, in *Nature and resources*, vol. 22, n. 3, 1986, 2-11.

⁹ *Madrid Action Plan*, “Obiettivo II.1: sostegno e coinvolgimento della popolazione locale”. Sul punto si vedano i seguenti riferimenti: *Madrid Action Plan for Biosphere Reserves (2008-2013)*, 2008. *Biosphere reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the world network*, 1996; *Seville +5 Recommendations: Checklist for Action*, 2002.

¹⁰ L’indagine promossa dall’UNESCO sulla stretta interdipendenza tra diversità culturale e biologica si sono ampliate negli ultimi anni grazie alla piena operatività della Convenzione UNESCO sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 2003 (e alle relative liste e registri che classificano l’“intangible heritage”) e dal “Joint Programme on the Links between Biological and Cultural Diversity” tra UNESCO e Convenzione della Diversità Biologica (CBD), approvato nel 2010 dalla 10° Conferenza delle Parti della CBD a Nagoya, in Giappone; la conferma di tali indirizzi venne confermata dall’adozione, nella medesima sessione di lavoro, del protocollo di Nagoya alla CBD (entrato in vigore il 12 ottobre 2014) sull’accesso alle risorse genetiche e alle conoscenze tradizionali a esse associate, che ha proposto un sistema volto ad assicurare la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall’uso di tali risorse e conoscenze (c.d. regime ABS, *Access and Benefit-Sharing*) a fine di riconoscere il valore aggiunto assicurato dalle comunità locali nella conservazione del proprio ecosistema. Sul punto v.: www.cbd.int.

1.2. Il “distretto naturale” tra approcci di sostenibilità e patto territoriale

Negli ultimi tre decenni le Riserve MAB si sono dunque evolute da siti di ricerca e conservazione ad aree modello per lo sviluppo sostenibile, con sempre maggiore attenzione destinata alle cosiddette aree di transizione o di cooperazione, il territorio più esterno delle tre zone che costituiscono il sito MAB, in cui si concentrano le attività di sviluppo sostenibile. Il potenziale per l'utilizzo delle Riserve in ambito internazionale è invece stato efficacemente riassunto anche dalla Direttrice Generale dell'UNESCO che ha definito di recente la Rete Mondiale “a map of global scientific cooperation for protection of biodiversity”¹¹.

In questo scenario, la Rete Mondiale – e le reti regionali, tematiche e nazionali di siti MAB – rappresenta il campo di elezione per sviluppare progettualità comuni sulla base delle esperienze maturate da adattare ed estendere ad ulteriori territori. In effetti, il nucleo dell'indagine portata avanti dal MAB attraverso la sua rete di siti non riguarda tanto “best practice” di presunta portata applicativa universale, ma indirizzi, proposte e progetti il cui successo è determinato dalla loro declinazione territoriale, dalle originali soluzioni promosse sul campo, e dallo scenario concreto e non teorico in cui vanno ad ascriversi.

Del resto, il riconoscimento operato dall'UNESCO è previsto solo se le comunità locali e le relative Autorità sostengono il concetto di sostenibilità; come già anticipato, la stessa permanenza all'interno della Rete Mondiale viene sottoposta a un vaglio decennale, attraverso un *periodic review*, volto a verificare che ogni Riserva soddisfi ancora i requisiti di iscrizione¹².

1.3. Programmazione e condivisione di obiettivi: il ruolo della partecipazione

È in questo quadro che si colloca la necessità di sviluppare anzitutto una strategia ed un piano improntato all'azione e rispettoso delle competenze diffuse in ambito nazionale e periferico; in aggiunta alle caratteristiche naturali d'interesse regionale del territorio, e delle tradizioni di sostenibilità

¹¹ Nella giornata iniziale del 25° Consiglio MAB, il 27 maggio 2013; per un approfondimento si rimanda al rapporto della sessione: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/about-mab/icc/icc/25th-session/>.

¹² V. M.F. PRICE-J.J. PARK-M. BOUAMRANE, *Reporting Progress on Internationally Designated Sites: The Periodic Review of Biosphere Reserves*, in *Environmental Science & Policy*, vol. 13, Paris, 2010, 549-557.

ivi avviate, è proprio la partecipazione delle Autorità territoriali competenti e degli *stakeholder* del distretto attorno a un comune “patto” per la Riserva della Biosfera a rappresentare condizione necessaria per il riconoscimento UNESCO, e al tempo stesso, volano per il suo successo una volta ottenuto l’inserimento nella Rete Mondiale. Il carattere spontaneo per l’adesione a tale “patto”, la partecipazione continuata alla relativa programmazione e la condivisione costante con comunità e cittadini fornisce dunque il valore aggiunto dell’esperienza MAB ed offre una piattaforma dinamica di confronto destinata a durare nel tempo e a favorire iniziative integrate sul territorio.

I modelli partecipativi sono sempre più riconosciuti come un elemento importante della gestione, della pianificazione e del processo decisionale. È possibile individuare tre motivi di fondo per cui le organizzazioni in campo per la gestione delle risorse naturali di un territorio cercano di perseguire un approccio partecipativo: la necessità di decisioni condivise da più è percepita come elemento imprescindibile per fornire ad una più ampia gamma di soggetti l’opportunità di essere coinvolti nei processi che riguardano la loro vita e di assicurare un contributo originale¹³; l’efficacia, in quanto le decisioni e le pratiche di gestione hanno più probabilità di essere attuate se la maggior parte dei soggetti coinvolti li sostengono¹⁴; la qualità, essendo i problemi del mondo contemporaneo sempre più complessi essi richiedono la conoscenza di molti domini diversi in quanto nessuno possiede tutte le conoscenze rilevanti per pervenire a una loro soluzione¹⁵.

2. L’attuazione del Programma tra reti e comitati nazionali

La designazione di una Riserva della Biosfera costituisce, infatti, per lo Stato e per le Autorità territoriali coinvolte, un impegno a carattere internazionale che concerne la corretta e propositiva gestione dei siti riconosciuti dal Programma MAB e la partecipazione alle iniziative della Rete Mondiale. E’ bene evidenziare che non vi è alcun obbligo per qualsiasi Paese di designare tali siti e, solitamente, i territori riconosciuti dall’UNESCO non hanno un particolare *status* giuridico:

¹³ Cfr. J.E. INNES-D.E. BOOHER, *Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue*, in: M.A. HAJER-H. WAGENAAR (a cura di), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance In The Network Society*, Cambridge, 2003, 33-59.

¹⁴ Cfr. O. RENN-T. WEBLER-P. WIEDEMANN, *Fairness and competence in citizen participation*, Dordrecht, 1995.

¹⁵ V. ad esempio O. RENN, *Participatory processes for natural resource management*, in S. STOLL KLEEMANN-M. WELP, *Stakeholder Dialogues In Natural Resources Management: Theory and Practice*, Berlin, 2006, 3-15.

la protezione giuridica a tutela di aree *core* e *buffer* deriva dalla legislazione vigente. La corretta gestione di ogni Riserva, invece, tocca temi che riguardano da vicino le modalità attuative del MAB in ogni Paese e dalla capacità di “fare rete”¹⁶: ogni Riserva deve essere considerata come un laboratorio collegato agli altri territori MAB, così da mettere in rete le migliori esperienze di gestione sostenibile e di sviluppo del territorio per le popolazioni locali¹⁷.

In questo quadro le Reti regionali e tematiche hanno contribuito a stimolare il dibattito in seno al MAB rispetto alla specializzazione di questi distretti naturali¹⁸, con iniziative, progetti e occasioni di confronto¹⁹. Il *networking* è un processo attraverso cui le Riserve possono collaborare e cooperare, attraverso cui riunire professionisti di diversa provenienza e differenti settori, fornendo una vasta gamma di servizi e di opportunità: la rete rappresenta un forum per discutere problemi e soluzioni comuni, e tale da migliorare le attività di programmazione congiunta, promuovere lo scambio di informazioni multidisciplinari, esperienze e dati, e pratiche di gestione.

L’attuazione del MAB passa, poi, per le misure di coordinamento adottate in sede nazionale, e per l’esperienza concreta che un territorio sperimenta dal momento della classificazione, che diverge da paese a paese.

2.1. Il Comitato Spagnolo del Programma MAB

Come emerge dai principali momenti di riforma del MAB, la Spagna svolge un’intensa attività per la messa in atto degli obiettivi del MAB su scala nazionale e internazionale. Il Comitato Spagnolo MAB, fin dalla sua fondazione nel 1975 in seno alla Commissione Spagnola di Cooperazione con l’UNESCO, ha sperimentato una notevole evoluzione all’interno della quale è possibile identificare una serie di tappe fondamentali. In particolare, il Decreto

¹⁶ Sul punto v. AA.VV., UNESCO *Biosphere Reserves: Model Regions With a Global Reputation*, in *UNESCO Today*, vol. 2, National Commission UNESCO in Germany, Berlin, 2007.

¹⁷ M. BOUAMRANE, *Dialogue in Biosphere Reserves: references, practices and experiences*, in *Biosphere Reserves-Technical Notes*, vol. 2, MAB UNESCO Paris, 2007.

¹⁸ Come emerso nell’ottobre del 2013 in Canada, durante la sessione di lavoro della rete regionale EuroMAB, che raggruppa Comitati Nazionali Tecnici e siti dei Paesi di Europa e Nord-America, le Riserve MAB stanno procedendo ad una sempre maggiore specializzazione in termini di servizi offerti al territorio e la promozione di *cluster* di imprese nel quadro delle c.d. “social enterprise” e del “social capital”. Per un approfondimento sul tema v. *Job creation through the social economy and social entrepreneurship* realizzato nel 2013 dall’OSCE; v. anche C. CAMPBELL-S. SACCHETTI (a cura di), *Social Enterprise Networks And Social Capital: A Case Study in Scotland/UK*, University of Stirling, 2013.

¹⁹ *Guiding Principles for Projects on Biosphere Reserves*, 2002.

Reale 2 agosto 1996, n. 1894, con riferimento alla struttura del *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente* attribuì all’Organismo Autonomo Parchi Nazionali (OAPN) le funzioni di coordinamento e sviluppo del MAB.

Tali funzioni sono rimaste in vigore e persistono tuttora secondo quanto riportato nel Decreto Reale 4 luglio 2008, n. 1130, riferito alla struttura organica del Ministero. Dal 1996, l’OAPN è alla base del sostegno allo sviluppo delle attività del Comitato MAB. Durante il periodo che va dal 1996 al 2007, l’incremento del numero di Riserve della Biosfera spagnole (oltre 40) e lo slancio dato dalla Spagna verso la Rete IberoMAB richiesero un ulteriore sforzo di coordinamento²⁰: venne dunque riformulato il Comitato Spagnolo e i suoi organi consultivi (Consiglio Scientifico e Consiglio dei Gestori) che con Decreto Reale 9 marzo 2007, n. 342, vennero ricondotte all’interno dell’OAPN²¹.

Il Comitato Spagnolo MAB è un organo interministeriale di natura consultiva; la struttura del Comitato, che comprende rappresentanti delle Comunità Autonome aventi Riserve della Biosfera presenti nei loro territori, lo rende un organo appropriato per stabilire accordi e criteri circa l’applicazione del MAB in Spagna e circa le azioni di promozione delle Riserve della Biosfera. In tal senso, il Comitato favorisce il finanziamento di progetti di sviluppo sostenibile nelle Riserve, da parte del Ministero²².

Le Riserve della Biosfera riconosciute in Spagna costituiscono un variegato e rappresentativo mosaico di ecosistemi e di relazioni dell’uomo con l’ambiente. Ad oggi, in Spagna si contano oltre 40 Riserve MAB, tra cui alcuni siti a carattere transfrontaliero, come la Riserva della Biosfera Intercontinentale del Mediterraneo (tra Andalusia e Marocco) e la Riserva Gerés-Xurés (tra Galizia e Portogallo). Nell’ambito della riforma interna già menzionata rispetto al Comitato nazionale, dal dicembre 2007, le Riserve spagnole furono riconosciute all’interno della legge n. 42/2007 del Patrimonio Naturale e della Biodiversità come aree protette da strumenti internazionali.

²⁰ IberoMAB è la rete dei Comitati MAB e delle Riserve della Biosfera di 25 Paesi dell’America Latina e Caribica, inclusi Spagna e Portogallo; sul punto si rimanda ai paragrafi precedenti.

²¹ Quasi simultaneamente, l’inclusione delle Riserva della Biosfera nella legge n. 42/2007 del Patrimonio Naturale e della Biodiversità ha conferito supporto normativo e ha consolidato la Rete di Riserva della Biosfera spagnole.

²² Ley 13-12-2007 n. 42 e n. 45. Le Riserve della Biosfera sono considerate come “territorios declarados como tales en el seno del Programa MaB, de la UNESCO (...) de gestión integrada participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales”.

2.2. La *Canadian Biosphere Reserves Association*

In Canada il Comitato MAB rappresenta un organo della Commissione Canadese per l'UNESCO e fornisce sostegno e coordinamento ai processi di candidatura delle nuove Riserve della Biosfera e alla predisposizione dei rapporti periodici. Membri del Comitato sono i rappresentanti della *Canadian Biosphere Reserves Association* e della *Canadian Biosphere Reserves Network*, nonché personale altamente qualificato riconosciuto per l'esperienza maturata.

Il concetto di "Biosphere Reserve" fu sviluppato in Canada già tra il 1974 e il 1976, periodo a cui datano le prime riserve proposte ufficialmente all'UNESCO. Territori il cui obiettivo è quello di conciliare la conservazione della natura e lo sviluppo economico, in Canada le Riserve comprendono una o più aree centrali protette come parco nazionale o provinciale o "Area Faunistica Nazionale", per la conservazione degli ecosistemi, delle risorse naturali e della biodiversità, una zona cuscinetto in funzione di protezione, e una vasta "area di cooperazione" in cui sono promosse le pratiche di gestione delle risorse, e in cui vive la maggior parte dei residenti. È qui che le comunità locali, le agenzie di conservazione, gli scienziati, le associazioni della società civile, i gruppi culturali, le imprese private e altri soggetti interessati decidono di lavorare insieme per la gestione sostenibile e lo sviluppo delle risorse del territorio, individuando meccanismi di *governance ad hoc*.

Organizzazione *no profit* creata nel 1998 per fornire assistenza e facilitare la comunicazione e la collaborazione, la *Canadian Biosphere Reserves Association* (CBRA) fornisce supporto per il raggiungimento di obiettivi e azioni a tutela dell'ambiente anche su scala nazionale, promuovendo le Riserve come modello per lo sviluppo sostenibile, ed è attiva nella raccolta di fondi governativi e privati, nelle attività di comunicazione e nella pubblicazione di materiale didattico nonché nel coordinamento di progetti nazionali a beneficio dei siti. Coordinata da un consiglio d'amministrazione composto da un rappresentante di ciascuna delle Riserve canadesi e dai responsabili dell'Ambiente e dell'Ente Parchi canadesi, nel giugno 2011 l'Associazione ha individuato un piano strategico di impulso e a carattere quinquennale.

La maggior parte delle Riserve canadesi sono infatti incorporate all'interno di organizzazioni *no profit*; alcune, inoltre, hanno lo *status* di ente filantropico; altre sono, invece, gestite attraverso un ente pubblico (parchi) già esistente all'interno della loro zona. La programmazione delle attività svolte all'interno della Riserva è decisa a livello locale, anche se spesso possano risultare collegate ai programmi nazionali o internazionali su base progettuale.

2.3. L'esperienza italiana: il rilancio del Comitato Nazionale MAB nel 2011/2014

L'attuale situazione della presenza e della gestione dei siti UNESCO in Italia riflette largamente il taglio prevalente che è stato dato alle attività dell'Organizzazione nel Paese. Il ruolo dell'Italia nel Sistema UNESCO è sempre molto significativo, sia qualitativamente che quantitativamente. In ambito MAB l'impegno italiano si è tradotto nell'azione del Professor Francesco Di Castri il quale guidò, come primo Segretario del Programma MAB, la fase di decollo dell'iniziativa UNESCO a cavallo fra gli anni '70 e '80. Sul piano interno, invece, dopo il Consiglio Internazionale di Coordinamento svolto a Roma nel 2002 su organizzazione del Professor Scarascia Mugnozza del C.N.R. – a cui faceva capo l'allora coordinamento nazionale – le attività vennero accantonate, lasciando privi di riferimenti sia le aree protette riconosciute nella Rete Mondiale, che gli organismi internazionali del Sistema UNESCO.

Negli ultimi anni, tuttavia, anche in Italia è emersa l'esigenza da parte dei referenti delle riserve di biosfera di un coordinamento nazionale funzionale alla presentazione di nuove candidature, alla formulazione delle risposte all'UNESCO per il mantenimento dei siti già iscritti (nel quadro del processo di rivalutazione della Rete Mondiale avviato nel 2013), alla ricognizione delle *best practices* in Italia, Europa e Mediterraneo, allo sviluppo di iniziative volte a capitalizzare il valore aggiunto del riconoscimento internazionale, ad esempio attraverso progetti comuni sui fondi comunitari ed internazionali destinati all'ambiente, come avviene in Spagna.

Il quadro di azione che ha caratterizzato la fase di genesi (2010-2011) e di piena operatività del primo triennio del Comitato Nazionale MAB (2012-2014)²³ in seno al Ministero dell'Ambiente, ha promosso un approccio di natura “bottom-up”, mirato a sostenere in sede internazionale – nelle nuove candidature alla Rete Mondiale e nel *periodic review* dei siti italiani già iscritti – le iniziative strutturate e credibili avanzate a livello locale, considerate tuttavia di responsabilità dei territori e delle aree protette proponenti.

In assenza di fondi nazionali destinati a tale tipologia di siti, tale approccio ha favorito l'emersione di contesti territoriali propositivi in grado di sviluppare

²³ In breve tempo il Comitato italiano MAB 2012/2014 raggiunse diversi risultati: l'iscrizione di 5 nuovi siti nella Rete Mondiale tra cui uno a carattere transfrontaliero, la conferma di 7 Riserve nazionali sottoposte a processo di *periodic review* e possibile cancellazione, la costante e propositiva partecipazione dell'Italia alle sessioni di lavoro del MAB e allo sviluppo delle relative strategie in un momento di profonda rinnovazione del programma (che si concluderà in Perù, il 14-20 marzo 2016, in occasione del 4° Congresso mondiale delle Riserve della Biosfera UNESCO *Una nuova visione per il decennio 2016-2025: Riserve della Biosfera per lo sviluppo sostenibile* e del 28° Consiglio Internazionale di Coordinamento).

sinergie a livello locale, di impegnarsi per sostenere gli standard di qualità richiesti dalle Riserve MAB e di valorizzare complessivamente il riconoscimento MAB/UNESCO quale elemento di distinzione di attrazione sul piano regionale e globale, e come volano di investimenti in veri e propri distretti naturali²⁴, per la messa in atto di politiche di conservazione, sostenibilità e sviluppo.

²⁴ Idonei a promuovere, ad esempio, circuiti di formazione per nuove managerialità, professionalità specifiche e assistenza e/o affiancamento per lo sviluppo di *green job*. Sul punto v. il dossier AA.VV., *Parchi come luogo di incontro e tra green economy e green society*, ottobre 2013, del Consorzio AASTER. Sul ruolo della *green economy* nelle *policy* internazionali a tutela dell'ambiente v. anche AA.VV., *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, 2011.

I DIRITTI DI PROPRIETÀ COLLETTIVA NEI PAESI MEGADIVERSI DEL COSTITUZIONALISMO IBEROAMERICANO

Giuseppe Di Genio

SOMMARIO: 1. La proprietà collettiva nei Paesi Megadiversi. - 2. La Costituzione del Brasile. - 3. La Costituzione dell'Ecuador e della Bolivia. - 4. Conclusioni.

Abstract

L'obiettivo del *paper* è quello di porre in rilievo, come modello giuridico comparato di tutela ambientale e della biodiversità, il sistema ancestrale di tutela dei diritti di proprietà collettiva nei Paesi c.d. "Megadiversi" (*rectius*: ricchi di biodiversità) dei sistemi latino americani, quali, tra i tanti, ad esempio, Colombia, Ecuador, Brasile, Perù, Messico, Venezuela. Infatti, i modelli costituzionali iberoamericani, lunghi e dettagliati, dei c.d. "Paesi Megadiversi", possono dare utili indicazioni orientanti sul piano della comparazione con gli stessi singoli sistemi europei di tutela della proprietà collettiva. In essi, infatti, emerge dirompente la rilevanza costituzionale dei diritti collettivi originari, naturalmente sul versante indigeno, come nella Costituzione dell'Argentina, del Perù, del Messico, dell'Uruguay, del Venezuela, del Paraguay. Non ultimi, appaiono rilevanti il modello costituzionale brasiliano del 1988 nonché quello dell'Ecuador del 2008 e della Bolivia del 2009, espressione dei nuovi processi costituenti sudamericani, che si possono considerare formalmente quasi perfetti e, quindi, utili sul piano, tendenzialmente unificante, della comparazione sul tema specifico dei c.d. diritti collettivi di proprietà.

1. La proprietà collettiva nei Paesi Megadiversi

L'obiettivo del presente lavoro è quello di porre in rilievo, come modello giuridico comparato di tutela ambientale e della biodiversità, il sistema ancestrale di tutela dei diritti di proprietà collettiva nei Paesi c.d. Megadiversi (*rectius*: ricchi di biodiversità) dei sistemi latino americani, quali, tra i tanti, ad esempio, Colombia, Ecuador, Brasile, Perù, Messico, Venezuela.

Infatti, i modelli costituzionali iberoamericani, lunghi e dettagliati, dei c.d. Paesi Megadiversi (inseriti nella sigla B-17), che sono la riserva naturale del pianeta, possono dare utili indicazioni orientanti sul piano della comparazione con gli stessi singoli sistemi europei di tutela della proprietà collettiva. In

essi, infatti, emerge dirompente la rilevanza costituzionale dei diritti collettivi originari, naturalmente sul versante indigeno, come anche nella Costituzione dell'Argentina, del Perù, del Messico, dell'Uruguay, del Venezuela, del Paraguay.

La stessa Elinor Ostrom pone l'accento sul Messico dove il sistema delle proprietà collettive gestisce il 59% delle aree rurali e due terzi delle unità di produzione agricola.

In particolare, poi, appaiono rilevanti il modello costituzionale brasiliano del 1988 nonché quello dell'Ecuador del 2008 e della Bolivia del 2009, espressione dei nuovi processi costituenti sudamericani, che si possono considerare formalmente quasi perfetti e, quindi, utili sul piano, tendenzialmente unificante, della comparazione sul tema specifico dei c.d. "diritti collettivi di proprietà".

In questa direzione, le proprietà collettive si collocano, diffusamente, nel quadro della teoria dei *commons* e dell'*intercontinental law*¹. I nuovi costituzionalismi sudamericani testimoniano ulteriormente questo assunto come nella Costituzione dell'Argentina (artt. 43, 75, 124), del Perù (artt. 70, 88, 89, 149, 162, 191), Messico, Uruguay, Venezuela (artt. 119 ss.), Paraguay (artt. 62 ss.).

Giorgio Lombardi sottolinea che si è in presenza di un "quadro ampio e suggestivo che percorre tutta l'Europa dal paese cantabrico fino alle pianure russe, dove il Mir rappresenta il luogo dell'esercizio di diritti collettivi e l'abitudine alla discussione ad essi collegata ci riporta ad un esercizio antico di democrazia che non sfuggì a un osservatore acuto come Maurice Paleologue"².

¹ A tal proposito v., diffusamente, gli atti del fondamentale convegno a cura di G.C. DE MARTIN, *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990: per i Paesi europei v. la relazione del Professor P.H. STAHL, *L'evoluzione storica delle comunità di villaggio*; per Austria, Tirolo e Vorarlberg v. la relazione del Professor E. LANG, *Comuni e comunità agricole in Austria, in particolare in Tirolo e Vorarlberg*; per la Grecia v. la relazione della Professoressa S. DESCALOPOULO CAPETANAKIS, *Forme di proprietà collettiva e organizzazione familiare nel massiccio di Aroania (Peloponneso XIX e XX secolo)*; per la ex-Jugoslavia v. la relazione del Professor N. PAVKOVIC, *Le caratteristiche della proprietà collettiva tradizionale nella Jugoslavia contemporanea*; per la Norvegia v. la relazione del Professor H. SEVETDAL, *Le proprietà collettive nelle aree rurali in Norvegia*; per la Polonia si veda la relazione dei Professori B. WIERZBOWSKI-Z. WITKOWSKI, *Le comunità fondiarie in Polonia: il tentativo di adeguamento delle vecchie istituzioni giuridiche al nuovo ordine sociale*; per la Spagna v. la relazione del Professor R. BOCANEGRA SIERRA, *I montes vecinales comunitari in Spagna*; per la Svizzera v. la relazione del Professor R. BROGGINI; per l'Ungheria v. la relazione del Professor H. THAMAS, *Forme e gestione della proprietà agraria collettiva in Ungheria*; per la Russia v. la relazione del Professor P.P. POGGIO, *Controversie intorno alla Comune rurale russa*.

² G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche: beni del Comune o beni della collettività*, in P. NERVI (a cura di), *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive*, Padova, 1999, 13-23.

Tra l'altro, il rilievo comparatistico sulle proprietà collettive è testimoniato anche dalle indicazioni emerse in uno studio di Garcia de Enterría in Spagna.³ Nondimeno, rilevano gli artt. 45 e 46 della Costituzione spagnola del 1978 sulla solidarietà ambientale collettiva e la tutela del patrimonio e dei beni che ne fanno parte, al di là del loro regime giuridico e della loro appartenenza.

I rischi dei modelli iberoamericani di proprietà collettiva sono, tuttavia, presenti, se il nuovo dato costituzionale formale non è accompagnato da quello sostanziale (troppi diritti nessun diritto), soprattutto se non si determina, effettivamente, nell'esperienza sudamericana, la vigenza della Costituzione materiale, in cui le forze sociali (un esempio a livello associazionistico è La via Campesina) hanno un ruolo determinante, e la forma di governo (i c.d. "presidenzialismi sudamericani") soppianta la forma di Stato. Pur trattandosi di una Costituzione lunga, in Brasile, ad esempio, le previsioni sulla tutela costituzionale della "terra tradizionalmente occupata" e dei beni di uso comune (*ben de uso comum*) sono emblematiche. La stessa funzione sociale della proprietà è costituzionalmente garantita.

2. La Costituzione del Brasile

Nella Costituzione brasiliana, ex art. 231 sono riconosciuti agli indios l'organizzazione sociale, i costumi, le lingue, credenze e tradizioni, e i diritti originari sulle terre che occupano tradizionalmente, spettando all'Unione la loro demarcazione, la protezione e il rispetto di tutti i loro beni. Sono "terre tradizionalmente occupate" dagli indios quelle abitate a carattere permanente, quelle utilizzate per le loro attività produttive, quelle indispensabili alla preservazione delle risorse ambientali necessarie al loro benessere e quelle necessarie alla loro riproduzione fisica e culturale, secondo i loro usi, costumi e tradizioni. Le terre tradizionalmente occupate dagli indios sono destinate al loro possesso permanente, spettando loro l'usufrutto esclusivo delle ricchezze del suolo, dei fiumi e dei laghi ivi esistenti. Lo sfruttamento delle risorse idriche, compresi i potenziali energetici, la ricerca e l'estrazione delle ricchezze minerarie in terre indigene può essere resa effettiva solo con autorizzazione del Congresso Nazionale, sentite le comunità interessate, restando loro garantita la partecipazione ai risultati dell'estrazione, secondo quanto stabilito dalla legge. Le terre tradizionalmente occupate sono inalienabili e indisponibili, e i diritti sulle stesse, imprescrittibili. È vietato rimuovere i gruppi indigeni dalle loro terre, tranne, a seguito di voto del Congresso Nazionale, in caso di

³ Nel Suo *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Santander, 1986.

catastrofe o epidemia che ponga a rischio l'esistenza della loro popolazione, o nell'interesse della sovranità del Paese, dopo delibera del Congresso Nazionale, garantito, in qualsiasi ipotesi, il ritorno immediato non appena cessato il pericolo. Sono nulli ed estinti, senza effetti giuridici, gli atti che hanno per oggetto l'occupazione, il dominio e il possesso delle terre a cui si riferisce il presente articolo, o lo sfruttamento delle ricchezze naturali del suolo, dei fiumi e dei laghi ivi esistenti, fatto salvo il rilevante interesse pubblico dell'Unione, secondo quanto disposto dalla legge complementare, non generando la nullità e l'estinzione del diritto a indennizzo o processo contro l'Unione, tranne, secondo quanto previsto dalla legge, quanto alle migliorie derivate da occupazione in buona fede. Non si applica alle terre indigene quanto disposto all'art. 174, parr. 3 e 4. *Ex art. 232* gli indios, le loro comunità e le organizzazioni sono parti legittime per stare in giudizio a difesa dei loro diritti e interessi, con intervento del Pubblico Ministero in tutti le fasi del processo. Vieppiù, "le terre tradizionalmente occupate", sono beni dell'Unione (art. 20), che ha competenza legislativa esclusiva sulle popolazioni indigene.

Nell'art. 68 (ADCT) delle disposizioni finali, viene riconosciuta la proprietà definitiva delle terre da loro occupate ai discendenti degli appartenenti alle comunità dei Quilombos, ai quali lo Stato consegnerà i relativi titoli. Si usa, così, la tipica formula del riconoscimento di cui già all'art. 2 della Costituzione italiana.

Sul piano della tutela ambientale *ex art. 225*, tutti hanno diritto a un ambiente ecologicamente equilibrato, e in quanto bene di uso comune del popolo, indispensabile per una sana qualità di vita; si impone all'autorità pubblica e alla collettività il dovere di difenderlo e preservarlo per le generazioni presenti e future.

3. La Costituzione dell'Ecuador e della Bolivia

La Costituzione dell'Ecuador del 2008, nello spirito di un modello di economia sociale e solidaristica (il c.d. socialismo del XXI secolo) è, formalmente, ancora più interessante, già dal preambolo, proprio sul legame diritti individuali-diritti collettivi, sulla dignità delle persone e delle collettività, sulla tutela della natura *ex artt. 71-74 (Pacha Mama)* e delle terre comuni per il buon vivere (*sumak kawsay*) e il bene comune (art. 83), anche alla luce del principio di responsabilità.

Persone, comunità e natura sono titolari di diritti costituzionalmente garantiti in uno Stato plurinazionale e interculturale. Tra i diritti del buon vivere emergono il diritto all'acqua e all'alimentazione, ad un ambiente sano, alla cultura e all'educazione, alla sicurezza sociale. Sono garantiti i diritti delle persone e dei gruppi di assistenza prioritaria, i diritti di partecipazione

e di organizzazione collettiva (art. 96), i diritti ambientali, i diritti economici e nel Capitolo quarto, appositamente, i diritti delle comunità, dei popoli e delle nazionalità (artt. 56-60) sulle terre comunitarie di proprietà ancestrale (si prevede anche il reato di etnocidio), come diritti collettivi (specificati in sequenza nell'art. 57) e diritti umani, non solo costituzionali. La proprietà collettiva della terra è definita dalla Costituzione come una forma ancestrale di organizzazione territoriale, inalienabile ed indivisibile. Le comunità e le comuni formano parte dello Stato ecuadoriano, unico e indivisibile. Si prevede una giustizia indigena (art. 167 ss.), basata sulle tradizioni ancestrali e sul diritto proprio territoriale, si riconosce il ruolo delle comunità nell'organizzazione territoriale, si promuove lo sviluppo sociale e le attività agro-pastorali. La proprietà è pubblica, privata e comunitaria *ex art.* 321 e dovrà adempiere ad una funzione sociale ed ambientale. Il dato costituzionale di tutela ambientale è molto rigoroso sul versante della natura, della biodiversità, del patrimonio culturale, degli ecosistemi e delle risorse naturali. L'art. 410, in particolare, prevede che lo Stato offre agli agricoltori e alle comunità rurali appoggio per la conservazione e il recupero dei suoli, così come per lo sviluppo di pratiche agricole che li proteggono e sostengono la sovranità alimentare.

La Costituzione della Bolivia del 2009 conferma, ulteriormente, questo dato formale molto rigoroso. I diritti dei contadini originari indigeni e il loro dominio ancestrale sul proprio territorio sono garantiti sin dai primi articoli della Costituzione boliviana e caratterizzano il modello di Stato sociale unitario di diritto plurinazionale comunitario. La forma di governo è di democrazia partecipativa, rappresentativa e comunitaria, proprio per mezzo dell'elezione, designazione o nomina di autorità o rappresentanti attraverso norme e procedimenti propri delle nazioni e dei popoli indigeni originari contadini, secondo la legge. I diritti collettivi sono garantiti come diritti fondamentali, ambientali, politici e civili, culturali e di sicurezza sociale ed oggetto di molteplici azioni di tutela e protezione costituzionale (artt. 128 ss.). Il Capitolo quarto è espressamente dedicato ai diritti delle nazioni e popoli indigeni contadini originari, che sono dettagliati nell'art. 30. La proprietà è privata, individuale o collettiva, a patto che adempia ad una funzione sociale (art. 56). La proprietà privata, in particolare, non deve essere pregiudizievole dell'interesse collettivo. Si prevede una giurisdizione agro-ambientale e una giurisdizione indigena contadina originaria (art. 190 ss.), forme di democrazia comunitaria e i territori ancestrali degli indigeni originari contadini sono parte integrante dell'organizzazione territoriale, con una propria autonomia (art. 289 ss.). La tutela ambientale, infine, è superprotetta sul piano delle risorse naturali, della biodiversità, delle aree protette, delle risorse forestali, dell'Amazzonia, dello sviluppo rurale integrale, della terra e del territorio. *Ex art.* 394, 3° comma, lo Stato garantisce e protegge la proprietà comunitaria o collettiva, che comprende il territorio indigeno originario contadino, le comunità

interculturali originarie e le comunità contadine. La proprietà collettiva è dichiarata indivisibile, imprescrittibile, non sequestrabile, inalienabile ed irreversibile e non è soggetta al pagamento delle imposte di proprietà agraria. Le comunità potranno essere accreditate riconoscendo la complementarietà tra diritti collettivi ed individuali, rispettando, con identità, l'unità territoriale. La stessa Costituzione del Paraguay, infine, dedica una disposizione alla proprietà comunitaria (art. 64): “Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo”.

Trattasi, dunque, di previsioni costituzionali interessanti, espressione di un costituzionalismo di nuova avanguardia e di nuova generazione (*rectius*: delle nuove generazioni), sociale, ambientale, culturale, collettivo (si può definire come un “un costituzionalismo sostenibile e dei beni comuni”). Forse, si potrebbe dire, paradossalmente, che non sono più sufficienti i modelli costituzionali tradizionali di *civil law* e *common law*, ri-gonfi di eccessi individualistici. E' indubbio, tuttavia, che il costituzionalismo occidentale ha perso, da tempo, i suoi connotati indigeni, ancestrali ed antropologici, pur nel trionfo del pluralismo e del multiculturalismo. Sopravvivono solo poche nicchie antropologiche (ad esempio, gli usi civici in Italia ricollegabili in tema di biodiversità alla dieta mediterranea studiata da Ancel Keys), latenti e diffuse, invece, negli altri sistemi continentali e famiglie, anche come nuove vie della libertà e della democrazia reale. Parte del costituzionalismo sudamericano, nelle molteplici differenze e ri-cadute e nella rigenerazione dei diritti individuali anche attraverso i diritti collettivi, può essere utile nella ri-definizione della portata collettiva della proprietà terriera, del valore terra e del bene comune. Potrà essere interessante osservare in futuro, nella torsione dei modelli di diritto comparato, anche il costituzionalismo arabo-islamico (nonché lo stesso modello israeliano del *kibbutz*) e quello orientale-asiatico, per ridefinire, nella logica del B-17 dei Paesi Megadiversi (presenti, appunto, anche in Africa, Asia ed Oceania), il valore della terra ‘tra istanze e devianze religiose, comunismi (pochi) e dittature vecchio stampo, mercato globale e tutela dei diritti, universalmente riconosciuti, di vecchie e nuove democrazie.

⁴ A. KOTHARI-C. CORRIGAN-H. JONAS-A. NEUMANN-H. SHRUMM (eds.), *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh and Natural Justice, Montreal, Canada, Technical Series no. 64, 2012.

4. Conclusioni

Si è posto, così, in luce il tema della proprietà collettiva nei sistemi del costituzionalismo iberoamericano, con particolare riferimento ai Paesi c.d. Megadiveresi (ricchi di biodiversità) del B-17 (in contrapposizione al BRICS), quali in particolare, Messico, Brasile, Ecuador, Bolivia, Perù e Venezuela.

Il modello della proprietà collettiva, termine anfibologico in uso anche nelle realtà del Nord Italia (ma non solo), rappresenta, pertanto, un esempio concreto di tutela dei diritti fondamentali dei *cives* naturali anche in prospettiva comparata.

Si critica, in tal senso, con riferimento all'esperienza italiana, una visione degli usi civici e delle proprietà collettive come beni immateriali, essendo questa prospettiva riduttiva della loro portata come diritti fondamentali inquadrabili nella formula aperta dell'art. 2 Cost., *uti socius, uti cives, uti singuli*, definiti come tali già con la legge n. 1766/1927, molto prima del dettato costituzionale e tuttora vigente (come vecchia legge madre).

Il modello di gestione italiano, poi, è comunale, la titolarità è del cittadino naturale residente, le competenze specifiche sono regionali ex d.p.r. 616/1977 sul punto ancora vigente, come scheletro di elefante, sia pure scarnificato da tempo.

Il vincolo di uso civico, tra l'altro, è storico (si pensi ai terreni in uso civico ubicati all'interno dell'area archeologica di Elea-Velia), di per sé culturale (come un libro antico) ed è antecedente rispetto alla portata di quello ambientale.

Questo coniugio comparato tra modello iberoamericano e modello italiano è sicuramente foriero di prospettive ed elemento di congiunzione costituzional-comparatistica tra realtà ordinamentali ed intercontinentali solo apparentemente lontane.

LA TUTELA GIURIDICA DELLA BIODIVERSITÀ IN QUANTO BENE CULTURALE

Cristina Gazzetta

SOMMARIO: 1. La biodiversità: cenni introduttivi. - 2. Il patrimonio culturale. La Dieta Mediterranea. - 3. La tutela giuridica della diversità bioculturale. - 3.1. Brasile. - 3.2. Svizzera. - 3.3. Venezuela. - 4. In conclusione.

Abstract

Tra le differenti funzioni assolate dalla biodiversità, pare di un certo interesse il riferimento alla “diversità culturale e diversità del paesaggio”, con cui si vuole esprimere come le interazioni dell’uomo con il suo ambiente, attraverso la diversità delle conoscenze, delle religioni, delle strutture sociali e produttive, influenzino in modo decisivo la tutela e lo sfruttamento delle risorse naturali.

La necessità di considerare la diversità culturale espressione di un bene (culturale) può essere ritrovata, a livello internazionale, nella *United Nations Convention on Biological Diversity* (1992) e nell’attività che dal 1997 ha visto l’UNESCO adottare programmi e Convenzioni posti a tutela del patrimonio culturale immateriale mondiale e, in particolare, la *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (2005), con cui ha inteso riaffermare l’importanza del legame tra cultura e sviluppo per tutti i Paesi, specie quelli in via di sviluppo, fornendo un nuovo e ampio concetto di *global cultural heritage*, comprendente pure beni la cui conservazione esula dalla preservazione degli oggetti tangibili.

A riguardo, deve ricordarsi che nella *Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity* di ciascun Paese aderente sono inseriti beni culturali materiali e immateriali e l’Italia nel 2013 ha ottenuto il riconoscimento della Dieta Mediterranea tra questi.

Il presente contributo intende indagare, in chiave comparata, se la strada seguita dal Brasile nel definire costituzionalmente il concetto di bene culturale (art. 216 Cost.) si possa considerare un modello tipico di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale.

1. La biodiversità: cenni introduttivi

Sebbene da qualche decennio il termine biodiversità sia presente nel lessico comune e sia oggetto di indagine di svariati campi del sapere, da quelli più

strettamente tecnici, come ad esempio la biologia, ad altri che apparentemente potrebbero apparire meno vicini ad esso, tra cui la filosofia, la sociologia e il diritto, pare opportuno fornire alcune informazioni sulla definizione del termine in oggetto, che oggi assume sempre più connotazioni culturali, rispondendo ad una necessaria funzione convergente dei diversi campi della conoscenza, la quale abbatte così i rigidi confini dei singoli ambiti del sapere per assumere carattere globale, poiché è un “concetto unificatore” che coinvolge la “conoscenza, [la] conservazione e [l’]uso ragionato della diversità biologica e delle sue risorse” da parte di persone provenienti da diverse discipline e con diversi interessi per il raggiungimento di un obiettivo comune: la salvaguardia della vita sul nostro pianeta¹.

La definizione di biodiversità universalmente accettata a livello giuridico oggi è quella proposta nella Convenzione sulla Diversità Biologica adottata dalle Nazioni Unite (Rio de Janeiro, 1992), secondo cui la “diversità biologica” è “la variabilità degli organismi viventi di tutte le fonti, incluse, tra l’altro, quelle terrestri, marine ed altri ecosistemi acquatici, nonché i complessi ecologici dei quali essi fanno parte, tra cui la diversità all’interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi” (art. 2).

È stato notato² che “l’imprecisione della definizione e la conseguente diversità di interpretazione che sono, a volte, considerate una debolezza, possono essere percepite positivamente come una forza in grado di far diventare la biodiversità un concetto unificatore”, e che “nell’uso più comune la parola ‘biodiversità’ è usata in modo generico per indicare la totalità degli individui e delle specie che vivono in una determinata area. Se consideriamo tale area nella sua massima estensione possibile, coincidente cioè con il mondo intero, la biodiversità può essere descritta in sintesi come ‘la vita sulla Terra’”³.

Tralasciando in questa sede il significato scientifico-naturalistico della biodiversità⁴, tra le funzioni che questa assolve spicca il riferimento alla “diversità culturale e diversità del paesaggio”, con cui si vuole esprimere come le interazioni dell’uomo con il suo ambiente, attraverso la diversità delle conoscenze, delle religioni, delle strutture sociali e produttive, influenzino in modo decisivo la tutela e lo sfruttamento delle risorse naturali⁵.

¹ Cfr. C.Y. AOKI INOUE, *La convenzione sulla diversità biologica e la biodiversità come questione globale e locale*, in A. DEL VECCHIO-A. DAL RI JÚNIOR, *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, 239.

² Cfr. V.H. HEYWOOD, *The Global Biodiversity Assessment*, Cambridge, 1995, 9.

³ Cfr. N. ELDREDGE, *La vita sulla Terra. Un’enciclopedia della biodiversità dell’ecologia e dell’evoluzione*, Torino, 2008, 3.

⁴ Cfr. L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, 1 ss.

⁵ Cfr. AA.VV., *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*,

Pare così più facilmente comprensibile il concetto di diversità bioculturale in quanto “diversità della vita in tutte le sue manifestazioni – biologiche, culturali e linguistiche – che sono intercorrelate (e probabilmente coevolte) all’interno di un complesso socio-ecologico adattativo”⁶.

2. Il patrimonio culturale. La Dieta Mediterranea

Attraverso il concetto di diversità bioculturale risulta agevole comprendere che il patrimonio culturale di un determinato territorio acquista significato sempre più ampio, comprendendo le risorse culturali materiali ed immateriali di una data comunità⁷, le quali, a loro volta, ricomprendono al loro interno le espressioni identitarie e le eredità del passato da trasmettere alle generazioni future⁸.

Se in un primo tempo l’UNESCO nella Convenzione del 1972 all’art. 1 definisce il patrimonio culturale prendendone in considerazione solo ed unicamente le sue manifestazioni materiali, negli anni successivi l’attenzione si sposta verso gli aspetti intangibili della cultura, al fine di promuovere la ricchezza delle diversità culturali, in qualsiasi forma ed espressione.

La raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore del 1989, all’art. 1, identifica, infatti, “la diversità con l’unicità e la pluralità delle identità dei gruppi e delle società che costituiscono l’umanità. Come fonte di scambio, innovazione e creatività, la diversità culturale è necessaria per l’umanità quanto la biodiversità per la natura. In questo senso, è il patrimonio comune dell’umanità e dovrebbe essere riconosciuta e affermata

Milano, 2002, 38 ss.

⁶ Cfr. L. MAFFI, *Biocultural Diversity and Sustainability. Sage Handbook on Environment and Society*, J. PRETTY-A. BALL-T. BENTON-J. GUIVANT-D. LEE-D. ORR-M. PFEFFER-H. WARD (eds.), London, 2007, 267-277; L.L. CAVALLI SFORZA, *L’evoluzione della Cultura*, Torino, 2011; L.L. CAVALLI SFORZA-T. PIEVANI, *Homo sapiens-la grande storia della diversità umana*, Torino, 2011.

⁷ Al riguardo, sembra appena il caso di menzionare il c.d. “approccio ecosistemico”, che propone una visione della biodiversità in quanto “strategia per la gestione integrata della terra, dell’acqua e delle risorse viventi e che promuove la conservazione e l’uso sostenibile in modo giusto e equo” e in base al quale l’uomo è considerato parte integrante degli ecosistemi; cfr. *Decisione adottata dalla Conferenza delle Parti nell’ambito della Convenzione sulla biodiversità biologica al V° meeting*, Nairobi, 2000, UNEP/Cbd/Cop/5/23, 103-109.

⁸ Cfr. P. BUONINCONTRI-G. CANEVA-C. MAURANO-M.I. SIMEON, *Il patrimonio culturale materiale e immateriale*, in F. FERRIGNI-M.C. SORRENTINO (a cura di), *Il futuro dei territori antichi. Problemi, prospettive e questioni di governance dei paesaggi culturali evolutivi viventi*, Bari, 2013, 35-40.

per il bene delle generazioni presenti e future”.

La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (Parigi, 17 ottobre 2003) riconosce come “gli accordi, le raccomandazioni e le risoluzioni esistenti relative ai beni culturali e naturali necessitano di essere effettivamente arricchiti e completati per mezzo di nuove disposizioni relative al patrimonio culturale immateriale”. La Convenzione dà seguito al crescente interesse verso gli aspetti immateriali della cultura quali elementi principali della diversità culturale e mostra la profonda interdipendenza tra patrimonio culturale immateriale, patrimonio culturale materiale e beni naturali.

Il patrimonio culturale, nel suo insieme, comprende congiuntamente il patrimonio materiale e il patrimonio immateriale quale espressione delle comunità che risiedono su un determinato territorio: si pensi alle tradizioni, che continuano a scandire la vita delle popolazioni che risiedono su un territorio, in quanto rappresentano le loro origini e sono l’espressione dell’adattamento e dell’utilizzo dell’ambiente in cui hanno vissuto e continuano a vivere; o alle arti dello spettacolo, o ancora alle feste tradizionali popolari che nascono dalla capacità e dalla volontà dell’uomo di socializzare con ritualità particolari e in determinati periodi dell’anno e che spesso sono collegate all’alternanza delle stagioni e alla raccolta dei prodotti della terra. Gran parte delle tradizioni di un popolo, inoltre, trae origine da leggende mitologiche, popolari o religiose che, insieme ai detti popolari, sono espressione, spesso orale, della lingua e dei dialetti dell’area, e che rafforzano e ravvivano il legame tra le abitudini e le attività dell’essere umano con gli elementi naturali. Così anche l’artigianato tradizionale appare fortemente collegato al territorio, oltre che alla storia delle comunità, poiché ciascun popolo tende a valorizzare e a rendere distintive le risorse di cui dispone e che si trasformano in elemento caratterizzante proprio quella data comunità che vive su quel determinato territorio.

Deve precisarsi che la scelta dell’UNESCO se da un lato distingue quanto ad oggetto e a modalità di tutela i beni culturali immateriali da quelli materiali, dall’altro dimostra, proprio attraverso le disposizioni della Convenzione del 2003, una loro unità ontologica⁹, poiché entrambe le tipologie possono essere ricomprese nel più ampio concetto di bene culturale, richiamato nel primo “Riconoscendo” della Convenzione, che qualifica esplicitamente i beni immateriali quali beni culturali e affermando dunque la necessità di una non contrapposizione tra le due categorie, materiale ed immateriale, quanto piuttosto una loro integrazione, poiché, si legge nella Convenzione, “gli accordi, le raccomandazioni e le risoluzioni esistenti relative ai beni culturali e naturali

⁹ Cfr. A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *Foro amm.-Consiglio di Stato*, 2008, 7-8, 2261 ss.

necessitano di essere effettivamente arricchiti e completati per mezzo di nuove disposizioni relative al patrimonio culturale immateriale”.

E se i beni culturali, materiali ed immateriali concorrono a formare il patrimonio dell’umanità, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali tende ad una conservazione che non muti nel tempo dei beni materiali (per quanto ciò sia possibile), mentre invece mira a “garantirne la vitalità”, “il ravvivamento” dei “vari aspetti”, la “trasmissione” e dunque la circolazione e il suo vivere e il suo continuo ricrearsi, per quel che riguarda i beni culturali immateriali (art. 2, 3° comma, Convenzione UNESCO 2003) con la conseguenza della necessità di una diversificazione degli strumenti di tutela per l’uno e l’altro tipo.

L’intuizione che scaturisce dalle novità introdotte dalla Convenzione del 2003 è che la questione della tutela e della salvaguardia del patrimonio culturale immateriale è strettamente connessa al tema della diversità culturale, poiché il primo appare costituito anche dalle diverse espressioni artistiche, letterarie, musicali, teatrali, dialetti e lingue di comunità delle minoranze, da riti e saperi tradizionali e locali (c.d. *traditional knowledge*), con la conseguenza che non si potrà prescindere da una corrispondente tutela e valorizzazione di tutte quelle comunità sociali che danno forma a quei beni (materiali, ma pure immateriali) in quanto propria manifestazione culturale, risultando di facile lettura il primo “Riconoscendo” della Convenzione nel suo riferimento alla “distruzione del patrimonio culturale immateriale qualora si manifesti intolleranza verso le diversità” (culturali).

La Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali (Parigi, 20 ottobre 2005) trae origine dalla Dichiarazione universale sulla diversità culturale e dal suo Piano d’azione, adottati dall’UNESCO all’unanimità nel novembre 2001. Ritenendo di importanza fondamentale “integrare la cultura, in quanto elemento strategico, nelle politiche nazionali ed internazionali di sviluppo”, la Convenzione risponde all’obiettivo di proteggere e promuovere l’“interculturalità”, ossia l’interazione tra le diverse culture attraverso il dialogo ed il rispetto reciproco per “costruire ponti tra i popoli” (art. 1, lett. d). La diversità culturale viene considerata all’art. 2, 6° comma “una grande ricchezza per gli individui e le società”, “una condizione essenziale per uno sviluppo sostenibile a beneficio delle generazioni presenti e future”¹⁰.

Merita particolare attenzione la scelta della Convenzione del 2005 di considerare il legame concettuale e giuridico tra tutela della diversità ed immaterialità culturale, poiché in base all’art. 2, 3° comma la promozione della

¹⁰ Per un primo commento al documento v. G. POGGESCHI, *La “Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità e delle espressioni culturali” dell’Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 2007, 2.

diversità culturale tutela anche “le persone appartenenti alle minoranze e alle popolazioni indigene”, che pure erano presenti nella Convenzione del 2003, poiché “svolgono un ruolo importante per la salvaguardia, la manutenzione e il ripristino del patrimonio culturale immateriale contribuendo in tal modo ad arricchire la diversità culturale e la creatività umana”; nella Convenzione del 2005 il “sapere tradizionale”, prodotto e tramandato dalle popolazioni autoctone è considerato “fonte di ricchezza immateriale e materiale”, dunque protetto e promosso, con la conseguenza che la cultura delle minoranze e delle popolazioni indigene rappresenta una ricchezza fonte di sviluppo culturale ed economico (art. 2, commi 5 e 6), secondo gli obiettivi della valorizzazione della diversità culturale e della comprensione reciproca tra i popoli (art. 2, 7° comma).

È dunque all’interno della Convenzione del 2005 che appare il nuovo ed ampio concetto di *global cultural heritage*, comprendente pure beni la cui conservazione esula dalla preservazione degli oggetti tangibili, con la conseguenza che la creazione della *Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity* ha permesso a ciascun Paese aderente alla Convenzione di chiedere (e spesso ottenere) l’inserimento di beni culturali materiali ed immateriali al suo interno; al riguardo non può che essere citato il caso della Dieta Mediterranea, che vi ha trovato riconoscimento in quanto bene culturale immateriale nel 2013.

Il caso della Dieta Mediterranea appare quanto mai interessante poiché se si riconosce al termine Dieta il suo significato più autentico, secondo l’originaria etimologia greca, quale “insieme delle pratiche, delle rappresentazioni, delle espressioni, delle conoscenze, delle abilità, dei saperi e degli spazi culturali con i quali le popolazioni del Mediterraneo hanno creato e ricreato nel corso dei secoli una sintesi tra l’ambiente culturale, l’organizzazione sociale, l’universo mitico e religioso intorno al mangiare”, allora la Dieta Mediterranea appare quale esempio di perfetta ed armoniosa interazione tra natura, cultura ed attività umana¹¹, poiché essa “si fonda nel rispetto per il territorio e la biodiversità, e garantisce la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e dei mestieri collegati alla pesca e all’agricoltura nelle comunità del Mediterraneo”¹².

3. La tutela giuridica della diversità bioculturale

Le Convenzioni UNESCO del 2003 e del 2005 hanno aperto la strada ad una nuova concezione della biodiversità, in quanto “diversità della vita in tutte le

¹¹ Cfr. <http://www.unesco.it/cni/index.php/archivio-news/174-la-dieta-mediterranea-e-patrimonio-immateriale-dellumanita>.

¹² *Ibidem*.

sue manifestazioni”¹³, secondo cui l’essere umano non può essere considerato se non in quanto parte integrante ed interdipendente dell’ambiente naturale in cui vive¹⁴; del resto, non è difficile affermare che esso ha sempre avuto un forte legame con la natura perché questa potesse soddisfare tutti i suoi bisogni.

E se nelle società indigene appare chiaramente come il legame tra lingue, tradizioni, territorio ed ecosistema sia ancora molto forte, al contrario, nelle società industrializzate l’uomo sembra aver perso la percezione del legame con l’ambiente (naturale) che lo circonda¹⁵, ovvero con quell’ambiente che lo accoglie sin dalla sua nascita e per tutta la durata della sua esistenza.

Tra i diversi indicatori elaborati dalla Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992 al fine di misurare la (bio)diversità occorre menzionare quello riguardante lo stato delle conoscenze, delle innovazioni e delle pratiche tradizionali, che ricomprende l’indice sulla diversità linguistica e l’indice sullo stato delle conoscenze tradizionali, la cui analisi ha finora dimostrato che se le lingue (in particolare il riferimento è a tutte quelle lingue espressioni di comunità locali ed indigene) si estingueranno anche moltissime conoscenze culturali, storiche ed ecologiche moriranno, poiché se le comunità locali ed indigene sono portatrici di sistemi di classificazione complessa di tutto il mondo naturale, della flora, della fauna, delle relazioni ecologiche e delle dinamiche degli ecosistemi e il maggior numero di comunità è presente nelle aree in cui è più forte la concentrazione delle risorse genetiche del mondo, allora scomparendo le lingue (indigene) anche le conoscenze, che vanno oltre la semplice gestione delle risorse naturali, ma che invece molto spesso forniscono preziosissime informazioni ai fini della costituzione di un modello utile per le politiche della biodiversità, andranno perdute, in quanto trasmesse proprio attraverso le lingue¹⁶.

Tra i tanti aspetti della tutela della diversità bioculturale, che richiama in

¹³ Cfr. L. MAFFI-E. WOODLEY, *Biocultural diversity conservation: a global source book*, Londra, 2010, 298; gli Autori notano che “la diversità della vita non è costituita solo dalla diversità di specie animali e di vegetali, di habitat ed ecosistemi presenti sul pianeta, ma anche dalla diversità di culture e lingue umane; queste diversità non si sviluppano in mondi distinti e paralleli, ma sono invece manifestazioni differenti di un tutto unico e complesso; i rapporti tra le diversità si sono sviluppati nel tempo attraverso gli effetti globali cumulativi di adattamenti reciproci – probabilmente di natura coevolutiva – tra gli esseri umani e l’ambiente locale”.

¹⁴ Cfr. P.P. PETRILLO, *Sostenibilità ambientale e patrimonio agro-alimentare*, in www.minambiente.it/sites/default/files/seminario_torino_24102014_petrillo.pdf.

¹⁵ Cfr. J. BLYTHE-R. MCKENNA BROWN, *Making the Links: Language, Identity and the Land. Papers from the 7th Foundation for Endangered Languages conference*, Bath: Foundation for Endangered Languages, Broome, Western Australia, 2003, 78.

¹⁶ Cfr. http://www.twentyten.net/indicators/hl_linguisticdiversity.

sé il legame tra l'uomo e l'ambiente che lo ospita e che possono essere oggetto di riflessione, appare interessante soffermarsi sull'idea di partecipazione, in considerazione del valore che essa riveste nel legame tra comunità e beni, a prescindere della loro natura, materiale o immateriale.

Da questo punto di vista, pare opportuno richiamare le esperienze del Brasile, della Svizzera e del Venezuela.

3.1. Brasile

La Costituzione brasiliana del 1988¹⁷, già prima dell'adozione della Convenzione UNESCO del 2003, afferma la volontà di tutelare consuetudini culturali, di vita, tradizioni e riti quali beni culturali della Repubblica.

Si legge infatti all'art. 215 Cost. che "lo Stato garantirà a tutti il completo esercizio dei diritti culturali e l'accesso alle fonti della cultura nazionale, appoggiando e incoraggiando la valorizzazione e la diffusione delle manifestazioni culturali; lo Stato proteggerà le manifestazioni delle culture popolari, indigene e afro-brasiliane, e quelle di altri gruppi che fanno parte del retroterra culturale nazionale" (art. 215, 1° comma).

L'art. 216 Cost. invece afferma che "costituiscono patrimonio culturale brasiliano i beni di natura materiale e non-materiale, presi individualmente o insieme, che contengano riferimenti all'identità, all'azione, alla memoria dei diversi gruppi che costituiscono la società brasiliana, tra i quali sono compresi: le forme di espressione; i modi di creare, fare e vivere; le creazioni scientifiche, artistiche e tecnologiche; le opere, oggetti, documenti, edifici e altri spazi destinati alle manifestazioni artistico-culturali; gli agglomerati urbani e i luoghi di valore storico, paesaggistico, artistico, archeologico, paleontologico, ecologico e scientifico" e che "il Governo, con la collaborazione della comunità, promuoverà e proteggerà il patrimonio culturale brasiliano, per mezzo di inventari, registri, sorveglianza, vincoli ed espropri, e altre forme di prevenzione e preservazione" (art. 216, 1° comma).

Le politiche internazionali adottate dall'UNESCO non introducono quindi sostanziali novità nel panorama giuridico di protezione del patrimonio culturale brasiliano: la terminologia della Costituzione federale del 1988 fa già esplicitamente riferimento ai beni immateriali (*bens de natureza material e imaterial*).

Sin dagli anni '30 in Brasile numerosi intellettuali hanno formulato proposte per la protezione del patrimonio materiale e immateriale che sono successivamente scaturite in una autentica politica di protezione del patrimonio

¹⁷ Cfr. L. PEGORARO, *La Costituzione brasiliana del 1988 nella chiave di lettura dell'articolo 1*, Bologna, 2009.

immateriale.

Nel 1979 il *designer* Magalhães, Direttore dell'*Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (IPHAN), ideò un modello di inventario del patrimonio culturale (brasiliiano) comprensivo dei beni materiali e immateriali. Sulla scia del dibattito aperto cinquant'anni prima, Magalhães, convinto che la tutela del patrimonio culturale dovesse essere condivisa con le comunità che rivendicavano un legame con esso¹⁸, rivoluzionò l'approccio dell'IPHAN, in cui, dal 2004, opera il *Departamento do Patrimônio Imaterial* (DPI), principale organismo governativo brasiliiano volto alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale che si compone di tre sezioni: inventario, registro e appoggio (responsabile della divulgazione).

L'interesse per l'esperienza brasiliiana sta nel suo destabilizzare la prospettiva basata su saperi oggettivi, legittimati dal sapere specialistico tecnico-scientifico, e classicamente alla base dell'attuazione delle politiche culturali, poiché le c.d. *referências culturais*, in linea con i fondamenti del paradigma proposto dall'UNESCO, non si identificano con elementi dotati di un valore intrinseco, ma sono il prodotto di una risemantizzazione operata dai gruppi che li riconoscono come significativi e che sono in relazione con una loro rappresentazione collettiva e nella quale i membri del gruppo si identificano. Prendere in considerazione queste *referências culturais* implica non solo cogliere le rappresentazioni simboliche che esse incarnano, ma anche le relazioni instaurate tra tali *referências* e la costruzione di sistemi che consentono a determinati gruppi di assumere il ruolo di interpreti consapevoli del proprio patrimonio culturale.

3.2. Svizzera

Il federalismo elvetico costituisce un esempio perfetto di applicazione delle Convenzioni del 2003 e del 2005, per la volontà di integrare nella promozione e nella tutela delle diversità (bio)culturali tutti i livelli amministrativi e politici e l'insieme dei "detentori" delle "tradizioni vive" realmente coinvolti¹⁹.

¹⁸ Cfr. C. BORTOLOTTI, *Inventari del patrimonio immateriale in Brasile*, in *Identificazione partecipativa del patrimonio immateriale, dossier* (a cura di) ASPACI ASSOCIAZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE, in <http://www.echi-interreg.eu/activity/view/identificazione-partecipativa-del-patrimonio-culturale-immateriale>, 162 ss.

¹⁹ Cfr. F.R. BIDEAU, *La Svizzera: una buona allieva nel processo di inventario del PCI*, in *Identificazione partecipativa del patrimonio immateriale, dossier* (a cura di) ASPACI ASSOCIAZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE, in <http://www.echi-interreg.eu/activity/view/identificazione-partecipativa-del-patrimonio-culturale-immateriale>, 124 ss.

L'art. 69 della Costituzione federale, il c.d. "articolo culturale", afferma che "il settore culturale compete ai Cantoni. La Confederazione può sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione. Nell'adempimento dei suoi compiti, tiene conto della pluralità culturale e linguistica del Paese".

Di fatto, la promozione culturale è uno dei compiti della Confederazione, che deve assicurare che tutti gli enti pubblici e tutte le organizzazioni e istituzioni private responsabili, apportino il loro contributo. Dal punto di vista giuridico, la legge attuale sul sostegno alla cultura costituisce lo strumento principale in mano all'*Office fédéral pour la Culture* (OFC), organo del *Département de l'Intérieur* (DFI), per la definizione della politica culturale della Confederazione. I cantoni, in conformità al principio di sussidiarietà, hanno la responsabilità di sostenere la cultura distribuendo le loro competenze a livello cantonale, comunale e locale.

Pare di un certo interesse che l'OFC abbia deciso di sostituire il termine di patrimonio culturale immateriale con quello di "tradizioni vive" per ragioni di comunicazione e sociali, al fine di una maggiore sensibilizzazione nei confronti dei politici e delle popolazioni, malgrado le resistenze di molti rappresentanti culturali e attori della società civile che consideravano questo cambiamento un modo di circoscrivere gli elementi della cultura immateriale.

3.3. Venezuela

La Costituzione del Venezuela del 1999 fa della democrazia partecipativa uno dei principi ispiratori dell'organizzazione politica dello Stato venezuelano, il cui fine, si legge nel Preambolo, è "rifondare la Repubblica per stabilire una società democratica, partecipativa e attrice multi-etnica e pluriculturale protagonista, in uno Stato di giustizia, federale e decentralizzato che consolida i valori della libertà, dell'indipendenza, della pace, della solidarietà, del bene comune, dell'integrità territoriale, della convivialità e dell'autorità della legge per questa generazione e per quelle future; garantire il diritto alla vita, al lavoro, alla cultura, all'educazione, alla giustizia sociale e all'uguaglianza senza discriminazioni, né alcuna forma di subordinazione".

Già nel 1993 il Venezuela ha emanato una *Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural*, che prevede la creazione di un *Instituto del Patrimonio Cultural*, "con l'obiettivo di democratizzare, diffondere massivamente e deconcentrare la cultura, [al fine di] soddisfare il diritto di ogni cittadino ad accedere e utilizzare i beni culturali che formano il nostro patrimonio, senza dimenticare che la legge stabilisce la responsabilità dei cittadini come dello Stato nella conservazione e nella diffusione di tali beni".

Le sue finalità sono l'inventariazione, la protezione e la "puesta en uso social" di opere, tradizioni e siti creati dall'uomo o naturali che per il loro

contenuto culturale costituiscono elementi fondamentali dell'identità culturale venezuelana²⁰. *L'Istituto* stabilisce e implementa le politiche e le linee guida per l'inventariazione e la protezione del patrimonio "garantendo la sua trasmissione attraverso l'uso e il beneficio delle generazioni presenti e future mediante la partecipazione, coordinazione e concertazione sociale e istituzionale". Il sistema di inventario del Venezuela è a più riprese citato dall'UNESCO come progetto che riflette lo "spirito della Convenzione" poiché affida direttamente alle "comunità" il riconoscimento del valore patrimoniale delle loro espressioni culturali ed è realizzato attraverso un approccio partecipativo che pure la Costituzione prevede.

Oltre alle forme più classiche di patrimonio (beni mobili e immobili architettonici, artistici, storici, documentari, paesaggistici e naturali), la legge include anche "il patrimonio vivente del Paese, i suoi costumi, le sue tradizioni culturali, i suoi modi di vivere, le sue manifestazioni musicali, il suo folklore, la sua lingua, i suoi riti, le sue credenze e il suo carattere nazionale" (art. 6.7).

L'Istituto è responsabile del *Catálogo del Patrimonio Cultural Venezolano* il cui compito fondamentale è quello di identificare i beni in base al valore che essi hanno per le comunità, indipendentemente dalla loro natura, materiale o immateriale.

Il ruolo delle istituzioni è volto qui ad assistere e facilitare la valorizzazione del patrimonio da parte delle comunità stesse, al fine di non separare i beni dalle comunità.

4. In conclusione

Il richiamo alle esperienze del Brasile, della Svizzera e del Venezuela, ciascuna con le sue peculiarità, appare interessante per l'alta considerazione che questi Paesi riservano al ruolo delle comunità nel processo di riconoscimento e tutela del patrimonio della diversità (bio)culturale, cominciato già prima dell'adozione delle due Convenzioni UNESCO del 2003 e del 2005.

Quali sono dunque le sfide che si presentano agli studiosi per la tutela della diversità bioculturale, in un mondo sempre più civilizzato e in cui l'uomo si sente sempre più autolegittimato a sfruttare le risorse dell'ambiente naturale in cui vive?

Al riguardo, sembra utile un breve cenno al costituzionalismo andino,

²⁰ Cfr. C. BORTOLOTTO-M. SEVERO, *Inventario del patrimonio culturale venezuelano, in Identificazione partecipativa del patrimonio immateriale, dossier* (a cura di) ASPACI ASSOCIAZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE, in <http://www.echi-interreg.eu/activity/view/identificazione-partecipativa-del-patrimonio-culturale-immateriale>, 178 ss.

considerato nelle sue peculiarità e certamente di difficile esportazione, che permette però di leggere le carte costituzionali come espressioni delle identità autoctone e dei popoli indigeni e come un patto tra le persone, in quanto individui e in quanto appartenenti alle comunità, locali o nazionali, e la natura, attraverso un evidente affrancamento dalla visione di superiorità dello Stato tipica della civiltà europea; rivendicando invece un modello sociale che si pone in armonia con l'ambiente, esso valorizza la persona, la sua dignità e la sua identità proprio in relazione alla natura, offrendo una diversa possibile interpretazione della crescita economica nel rispetto dell'armonia tra elementi spirituali e materiali, vale a dire della diversità bioculturale.

Qui il rapporto dell'uomo con la natura non si fonda su una separazione tra i due, ma l'avvicinamento alla natura permette di "raggiungere alti livelli di civiltà, poiché società e natura erano e sono una totalità; concepirsi 'parte di' non era sinonimo di barbarie... la natura non era una risorsa, ma rappresentava la 'Pachamama', ossia la 'madre' di tutto l'esistente"²¹.

Si tratta del c.d. *buen vivir*, un concetto ancora in costruzione e che riconosce alla Terra il ruolo di Madre, da cui emergono tutte le forme di vita, compresa quella umana, che sono parte integrante di essa ed al suo interno si completano in una esistenza armoniosa, frutto di un equilibrio tra comunità e natura.

Il *buen vivir* recupera saperi e sensibilità proprie di alcuni popoli indigeni e, da questo punto di vista, pare offrire un contributo importante per le riflessioni attorno ai temi dello sviluppo sostenibile e della tutela e della promozione delle diversità culturali²², poiché esprime la necessità di una rielaborazione e di una ridefinizione del rapporto dell'uomo con la natura che contempi un modello economico di sviluppo che non potrà prescindere dalla Madre Terra (art. 14 Cost. Ecuador).

²¹ Cfr. P. BENALCÁZAR ALARCÓN, *Il Buen Viver-Sumak Kawsay. La costruzione di un paradigma per una diversa umanità (Ecuador)*, in R. MARTUFI-L. VASAPOLLO (a cura di), *Futuro indigeno, la sfida delle Americhe*, Foligno, 2009, 327.

²² Cfr. M. CARDUCCI, *La Costituzione come "ecosistema" nel nuovo costituzionalismo delle Ande*, in S. BALDIN-M. ZAGO, *Le sfide della sostenibilità. Il "buen vivir" andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014, 11 ss.

LE TRADIZIONI ENOGASTRONOMICHE: UN PATRIMONIO DA TUTELARE E VALORIZZARE

Cristiana Mazzuoli

SOMMARIO: 1. Il patrimonio immateriale nella Convenzione UNESCO del 2003. - 2. Il patrimonio culturale immateriale enogastronomico. - 3. Conclusioni.

Abstract

Il presente studio prende spunto dal riconoscimento, da parte della comunità internazionale, dell'importanza del valore identitario e socio-culturale che rivestono determinati alimenti, ricette o cucine, soprattutto per le comunità di riferimento. Per il loro valore intrinseco, le differenti culture alimentari necessitano di essere tutelate e trasmesse alle generazioni future. Per tali motivi l'UNESCO ha riconosciuto come patrimonio culturale immateriale la dieta mediterranea, la cucina messicana, le *repas gastronomique des Français*, il pan di zenzero croato, il *Keskek*, la cucina giapponese, il *Kimchi* coreano, il caffè turco e, infine, il *Lavash*. Tale riconoscimento è avvenuto tramite l'iscrizione nella "Lista rappresentativa", istituita con la Convenzione UNESCO del 2003, avente la finalità di garantire la visibilità del patrimonio intangibile e di creare una maggiore consapevolezza del suo valore presso le comunità nazionali e internazionali. L'elaborato, dopo una breve disamina degli strumenti predisposti dall'UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile nel suo complesso, si concentra sulle azioni intraprese dagli Stati volte a salvaguardare, promuovere e trasmettere il patrimonio gastronomico iscritto nella prestigiosa Lista, sottolineandone gli aspetti comuni e quelli di particolare novità. Infine sono stati richiamati alcuni elementi di debolezza della Convenzione UNESCO.

1. Il patrimonio immateriale nella Convenzione UNESCO del 2003

La produzione, la trasformazione e il consumo di cibo sono fortemente influenzati da fattori esterni, quali il clima, il suolo, le condizioni politiche e sociali. Questi fattori si manifestano diversamente nei vari Stati e ciò comporta la grande varietà di tradizioni gastronomiche che incarna l'unicità e la pluralità dei gruppi e delle società che costituiscono l'umanità intera. Per il loro valore intrinseco, le differenti culture alimentari necessitano di essere tutelate e trasmesse alle generazioni future. Lo scritto, dal taglio prevalentemente descrittivo, richiama tutti gli elementi enogastronomici che l'UNESCO ha

riconosciuto patrimonio intangibile dell'umanità. Tale riconoscimento è avvenuto attraverso l'iscrizione nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità, istituita con la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio immateriale, del 2003¹. La Convenzione definisce, per la prima volta nel contesto sopranazionale, il "patrimonio culturale immateriale", inteso come "le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale". Ulteriore novità apportata dalla Convenzione in commento è l'adozione – anche in questo caso per la prima volta a livello internazionale – dei relativi strumenti di protezione e salvaguardia. Nella terza sezione sono infatti precisate le azioni di tutela da adottare a livello nazionale e nella quarta quelle previste a livello internazionale. Agli Stati è riconosciuto un ruolo centrale nella salvaguardia del patrimonio culturale intangibile presente sul proprio territorio, essendo in primo luogo chiamati a individuare e definire i vari elementi che lo compongono. Per la realizzazione di tali attività ogni Stato contraente dovrà compilare uno o più inventari da aggiornare regolarmente. Gli Stati sono inoltre chiamati a promuovere la funzione che il patrimonio culturale immateriale svolge nella società e a integrare i programmi di pianificazione con azioni dirette alla sua salvaguardia. Di particolare interesse risulta l'art. 15 della Convenzione UNESCO, che richiede ai Paesi membri ogni sforzo possibile per garantire la più ampia partecipazione di comunità, gruppi e, ove appropriato, di individui che creano, mantengono e trasmettono tale patrimonio culturale². Tuttavia, la Convenzione non prevede sanzioni qualora lo Stato non tenga fede agli impegni assunti di fronte alla comunità internazionale. Nella quarta sezione della Convenzione sono individuate le azioni per la salvaguardia del patrimonio

¹ Uno dei primi tentativi della comunità internazionale di ricomprendere all'interno della nozione di "patrimonio culturale" anche gli elementi immateriali risale al 1989, con la redazione da parte dell'UNESCO di un documento non vincolante: la *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore*, adottata a Parigi il 15 novembre 1989. Tuttavia, il primo ed effettivo riconoscimento a livello internazionale dei beni culturali immateriali è avvenuto con la *Proclamazione del patrimonio orale e immateriale*, adottata dalla 29a Sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO nel novembre 1997. Il progetto, considerato fin da subito quale iniziativa a breve termine, si poneva come obiettivo il riconoscimento dei capolavori orali e immateriali dell'umanità tramite lo strumento delle Proclamazioni, la prima delle quali è stata redatta nel 2001, la seconda nel 2003 e la terza nel 2005.

² È interessante notare che l'art. 11 della Convenzione in commento, disposizione di apertura della sez. 3 dedicata alla salvaguardia del patrimonio culturale intangibile a livello statale, prevede fin dalla fase di individuazione, la partecipazione della comunità portatrice del patrimonio immateriale.

culturale immateriale da adottare a livello sopranazionale³. In primo luogo si prevede l'istituzione, l'aggiornamento e la pubblicazione della Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità e della Lista del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato. Tali strumenti, istituiti sulla scorta della grande efficacia dimostrata dalla Lista del patrimonio mondiale, hanno il fine di garantire la visibilità del patrimonio culturale immateriale e di creare una maggiore consapevolezza del suo valore presso le comunità nazionali e internazionali. Le iscrizioni degli elementi nella Lista rappresentativa avvengono esclusivamente a seguito delle candidature presentate dagli Stati membri al Comitato - organo della Convenzione, disciplinato agli artt. 5-8 della stessa - al quale spetta la valutazione e la decisione in merito. Successivamente al riconoscimento di un elemento quale patrimonio culturale immateriale, l'UNESCO provvederà a inserirlo in un database consultabile sul sito dell'organizzazione, oltre a creare una pagina online ad esso dedicata comprendente il modulo di candidatura presentato dallo Stato, o dagli Stati proponenti, e i documenti relativi all'approvazione della domanda. Infine, sono individuati ulteriori strumenti di raccordo tra il livello nazionale e quello internazionale, come la previsione, nella Sezione quinta della Convenzione, della possibilità di attivare forme di "cooperazione e assistenza internazionali"⁴.

2. Il patrimonio culturale immateriale enogastronomico

Scorrendo la Lista rappresentativa si può notare la grande varietà degli elementi iscritti, tra i quali sono presenti anche pietanze e tradizioni gastronomiche. Nei documenti presentati dagli Stati per la candidatura di questi elementi emerge un dato comune: le cucine e i piatti inseriti nella Lista sono considerati dalle comunità di riferimento veri e propri valori identitari che necessitano di essere tutelati e promossi.

Nel 2010 sono stati inseriti nella Lista UNESCO la dieta mediterranea, *le repas gastronomique des Français*, la cucina messicana e il pan di zenzero

³ Nello specifico tali azioni sono la Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità, la Lista del patrimonio culturale immateriale che necessita di essere urgentemente salvaguardato e i programmi, i progetti e le attività per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, rispettivamente previste agli artt. 16-18 della Convenzione in commento.

⁴ Tali strumenti potranno essere finanziati tramite i contributi ordinari versati dagli Stati membri a favore del Fondo istituito ai sensi dell'art. 25 della Convenzione, oppure attraverso i contributi volontari e supplementari, sempre versati dagli Stati (art. 27), o infine tramite le risorse raccolte grazie a campagne internazionali di raccolta fondi (art. 28).

croato.

La dieta mediterranea è stata candidata a patrimonio culturale immateriale nel 2008 dall'Italia, supportata da Spagna, Marocco e Grecia, ed è stata iscritta nella Lista rappresentativa due anni dopo, il 16 novembre 2010⁵. È dunque la prima pratica alimentare tradizionale riconosciuta patrimonio immateriale. Nel novembre 2013 vi è stata una nuova e più estesa registrazione che ha compreso anche Cipro, Croazia e Portogallo. Di conseguenza, oggi il patrimonio immateriale “dieta mediterranea” risulta appartenere a sette Stati membri della Convenzione. La dieta mediterranea è costituita principalmente da olio d'oliva, cereali, frutta fresca o secca, verdure, una modesta quantità di pesce, latticini e carne, uniti a molti condimenti e spezie, il tutto accompagnato da vino o infusi, sempre nel rispetto delle tradizioni di ogni comunità. L'elemento rappresenta un importante fattore identitario per le comunità di riferimento e contribuisce a promuovere il senso di appartenenza e di condivisione. È inoltre un importante vettore di socialità: per gli Stati proponenti, infatti, il pasto in comune è alla base dei costumi e di molte festività⁶. È infine interessante richiamare quanto chiarito nel *file* di *nomination* presentato dagli Stati all'UNESCO e cioè che il termine “dieta”, dal greco “stile di vita”, rappresenta un insieme di competenze, conoscenze, pratiche e tradizioni che connettono il paesaggio alla tavola, includendo le colture, la raccolta, la pesca, la conservazione, la trasformazione, la preparazione e, in particolare, il consumo di cibo⁷.

La dieta mediterranea non è l'unico elemento enogastronomico della Lista rappresentativa che abbraccia tutta la catena alimentare. Anche la cucina messicana, in particolare quella dello Stato del Michoacán, è un modello culturale che coinvolge l'agricoltura, le tecniche gastronomiche secolari e le usanze delle comunità indigene sulla preparazione e sul consumo del cibo. Ulteriore dato comune è il forte valore identitario che riveste per la comunità di riferimento. Tale pratica rappresenta, inoltre, uno strumento di connessione tra gli uomini e la divinità. La cucina messicana è composta principalmente da mais, peperoncino e fagioli, uniti ad altri prodotti autoctoni, quali zucche,

⁵ Già nel 2007 Italia, Spagna, Marocco e Grecia candidarono la dieta mediterranea per l'iscrizione nella Lista del patrimonio culturale immateriale dell'umanità. Tuttavia allora, ad esito del negoziato coordinato dalla Spagna, l'UNESCO bocciò la richiesta.

⁶ Di estrema importanza per la sua salvaguardia sono dunque gli spazi culturali come le fiere e le sagre, luoghi dove si manifestano i valori di vicinato, ospitalità, convivialità e dialogo interculturale.

⁷ La dieta mediterranea è inoltre stata considerata dalla FAO un modello di alimentazione sostenibile, rispettoso delle risorse naturali e della biodiversità mentre l'OMS ne riconosce l'importanza in ambito salutistico.

pomodori, avocado, cacao e vaniglia⁸. Un ruolo importante nella trasmissione delle conoscenze, delle pratiche e dei rituali gastronomici tradizionali è riconosciuto ai cuochi locali. Tra le varie iniziative volte alla salvaguardia e alla promozione della cucina messicana, si ricorda infatti il *Michoacán Traditional Cooks Project*, organizzato per la prima volta nel 2004 dal Conservatorio della Cultura Gastronomica Messicana e dal Governo dello Stato di Michoacán. Il progetto, che coinvolge sia i professionisti che le comunità locali, prevede un programma di incontri annuali, congressi, corsi e preparazioni di piatti locali. Grazie anche alle misure di salvaguardia e valorizzazione adottate, la cucina messicana continua ad essere al centro della vita rituale e culturale del Paese.

Situazione analoga è presente in Francia, dove la preparazione del *repas gastronomique des Français*, più accurata rispetto al pranzo di tutti i giorni a partire dall'apparecchiatura della tavola, è un evento basilare per celebrare i momenti più importanti della vita. La pratica sociale è un momento di condivisione e di festa che riunisce famiglie, gruppi di amici e, talvolta, anche interi villaggi. La scheda di presentazione predisposta dall'UNESCO individua la sua struttura fissa⁹ e pone in evidenza la costante cura nell'abbinamento tra il cibo e il vino e l'attenzione nella selezione e nell'accostamento dei prodotti, preferibilmente locali, sulla base di ricette codificate. È interessante osservare che le istituzioni francesi, al fine di favorire il coinvolgimento della comunità nella fase di candidatura dell'elemento, hanno in primo luogo promosso percorsi di informazione, educazione e sensibilizzazione aventi ad oggetto non solo il *repas gastronomique* ma, più in generale, il concetto di patrimonio culturale immateriale. In Francia infatti, come in molti altri Paesi, il patrimonio culturale è inteso spesso solo come materiale e tangibile. Degne di nota risultano inoltre le attività scolastiche sulla nutrizione, dirette a promuovere tra i bambini il piacere del gusto, la tradizione gastronomica francese, i riti, i valori e le ricette locali. Gli strumenti di sensibilizzazione ed educazione richiamati costituiscono, insieme ai finanziamenti statali per promuovere gli studi e le ricerche in materia, i principali strumenti di tutela del *repas gastronomique* adottati dalla Francia.

Ulteriore elemento gastronomico riconosciuto patrimonio culturale immateriale nello stesso anno è il pan di zenzero croato, alimento specifico del nord della Croazia, i cui ingredienti principali sono farina, zucchero, acqua,

⁸ Sebbene mais, fagioli e peperoncino siano considerati in tutto il Messico quali ingredienti fondamentali dei principali piatti tipici, nel Paese è presente una grande varietà di pietanze, riflesso sia delle diversità geografiche e climatiche che interessano il territorio, sia del ricco patrimonio culturale e alimentare in esso presente.

⁹ Il pasto, preceduto da un aperitivo, deve essere composto da almeno tre portate: l'antipasto, un piatto di pesce o di carne con verdure, i formaggi e i dessert, il tutto concluso con liquori.

bicarbonato di sodio e spezie varie. La produzione del pan di zenzero è presente anche in altri Paesi europei; tuttavia le specifiche modalità decorative croate lo distinguono rispetto a quello prodotto in altre zone¹⁰. La ricetta e il processo di produzione, che richiede abilità e velocità, sono infatti gli stessi per tutti gli artigiani, mentre la decorazione è l'elemento di distinzione che rende ogni prodotto unico¹¹. L'alimento e gli artigiani che lo producono sono considerati dalle comunità locali simboli di identità e tradizione, e ciò ha reso possibile la trasmissione per secoli dell'originario procedimento di produzione. Il pan di zenzero è un prodotto presente in molte occasioni e feste; può essere comprato in vari negozi o ammirato nei musei. Le forme più piccole vengono utilizzate per le decorazioni natalizie non solo nel nord della Croazia: nel 2002, infatti, colorati cuori di pan di zenzero hanno ornato l'albero di Natale di Piazza San Pietro e la sala delle udienze papali. Questo prodotto è spesso offerto agli ospiti e, talvolta, anche alle delegazioni durante gli eventi ufficiali¹². Come in Francia, tra le misure di salvaguardia e valorizzazione vi sono i finanziamenti per la preparazione di mostre, conferenze, corsi e percorsi di educazione; gli aiuti economici agli artigiani; specifiche misure finanziarie e amministrative di sostegno per le piccole e medie imprese e per gli artigiani.

Nel 2011 viene iscritta nella Lista rappresentativa un'ulteriore pietanza tradizionale: il *Keskek*, piatto cerimoniale turco a base di grano e carne, preparato soprattutto per le circoncisioni, le feste religiose, le preghiere per la pioggia e le cerimonie nuziali¹³. I canti, la musica e gli spettacoli teatrali che accompagnano la preparazione della pietanza sono parte integrante del procedimento e ne scandiscono le fasi. L'aspetto più importante della tradizione del *Keskek* è la socialità. Tutta la comunità partecipa alla preparazione della pietanza. La suddivisione del lavoro fa sì che chiunque possa contribuire, indipendentemente dall'età, dal sesso e dalla classe sociale. Il *Keskek* viene consumato collettivamente e questo permette di non escludere le persone che non possono partecipare attivamente alla preparazione del piatto, come gli anziani e i disabili¹⁴. Per quanto attiene gli strumenti di tutela e promozione

¹⁰ La produzione del pan di zenzero inizia nei monasteri dell'Europa centrale nel Medioevo, per poi diffondersi successivamente tra la comunità.

¹¹ Le decorazioni del pan di zenzero sono molto varie, anche se la più diffusa è a forma di cuore e simboleggia l'amore, l'attenzione e il rispetto.

¹² Anche l'urbanistica di alcune città sottolinea la sua importanza. Nella piazza centrale di Marija Bistrica, ad esempio, sono presenti soprattutto negozi di idromele e pan di zenzero.

¹³ In questo ultimo caso il grano viene lavato, recitando una preghiera, il giorno prima della cerimonia e successivamente pestato in grandi mortai di pietra, al ritmo di strumenti musicali tradizionali.

¹⁴ Anche le pentole e le padelle utilizzate durante la cerimonia sono lavate collettivamente,

dell'elemento, si ritrovano punti in comune sia con il Messico, in quanto anche ai cuochi del *Keskek* è riconosciuto un ruolo importante nella trasmissione delle conoscenze e delle pratiche relative al piatto, sia con la Croazia, stante la previsione di sostegni finanziari e logistici concessi alle comunità, alle associazioni o alle persone interessate.

Due anni dopo sono stati inseriti nella Lista rappresentativa altri tre elementi: la cucina giapponese, il *Kimjang*, pratica di preparazione e di condivisione del *Kimchi* coreano e il caffè turco.

Il primo elemento richiamato è il *Washoku*, la cucina tradizionale giapponese. Anche se nella Regione è presente una notevole varietà di pietanze, derivante dalle diverse condizioni climatiche e sociali presenti sul territorio¹⁵, il *Washoku* è composto da elementi di base comuni, quali il riso, il pesce, le verdure e le piante selvatiche commestibili. Proprio in considerazione di tali alimenti, la comunità di riferimento considera il *Washoku* un fattore molto importante per garantire un sano stile di vita e prevenire l'obesità. Come le altre cucine iscritte nella Lista rappresentativa, anche tale pratica sociale è costituita da un insieme di conoscenze, di competenze, di pratiche e tradizioni legate alla produzione e al consumo di cibo. Il *Washoku* viene di solito preparato a Capodanno, per accogliere e festeggiare le divinità dell'anno che sta arrivando attraverso la preparazione di vari piatti tipici, i cui ingredienti sono principalmente locali. L'utilizzo dei prodotti del territorio è un aspetto da apprezzare sotto il profilo dello sviluppo sostenibile, in quanto comporta una riduzione delle emissioni di anidride carbonica dovute ai trasporti; inoltre, sempre in tema di sostenibilità, le tecniche tradizionali della cucina giapponese relative alla conservazione degli alimenti permettono di utilizzare i prodotti nella loro totalità, evitando lo spreco. Le tecniche di conservazione, le modalità di preparazione e i valori connessi al *Washoku* sono trasmessi alle generazioni più giovani principalmente dai familiari e dagli insegnanti, oltre che dai cuochi durante i corsi di cucina o gli eventi organizzati per la promozione dell'elemento.

A differenza della cucina giapponese, il *Kimchi* coreano è uno specifico piatto, composto da verdure condite con spezie locali e frutti di mare fermentati, la cui preparazione richiede quasi un intero anno¹⁶. Come si ricava dalla scheda di

favorendo il senso di fiducia e di appartenenza alla comunità.

¹⁵ Specifiche delle diverse zone sono, ad esempio, alcune qualità di frutti di mare o di erbe selvatiche commestibili.

¹⁶ In primavera le famiglie si procurano i gamberetti, le acciughe e gli altri frutti di mare per la salatura e la fermentazione. In estate acquistano il sale marino per la salamoia; mentre a fine estate i peperoncini vengono fatti essiccare e successivamente macinati in polvere. Nel tardo autunno le famiglie preparano e condividono grandi quantità di *Kimchi* in modo che nessuno ne resti sprovvisto durante il duro inverno coreano.

presentazione predisposta dall'UNESCO, il pranzo più umile è composto da riso e *Kimchi*, così come il banchetto più lussuoso non è completo senza tale elemento. È diffuso fra tutta la comunità coreana, indipendentemente dalle classi sociali ed è inoltre considerato un importante patrimonio culturale, tanto che il suo significato identitario è spesso paragonato a quello della bandiera nazionale. È inoltre un elemento di forte condivisione sociale, essendo impensabile per i coreani non preoccuparsi dei vicini poveri che non possono permettersi tale pietanza, considerata una necessità primaria. Per questo motivo il *Kimchi* è condiviso tra le varie famiglie e viene distribuito alle persone più bisognose durante eventi appositamente organizzati. La pietanza è considerata anche un fattore di integrazione sociale: spesso i residenti stranieri sono invitati a partecipare alla sua preparazione e al suo consumo proprio al fine di accostarsi maggiormente allo stile di vita coreano. La trasmissione delle conoscenze e delle competenze relative al *Kimchi* avviene con modalità simili a quelle presenti in Francia per la promozione del *repas gastronomique*. Nelle scuole elementari e in molte scuole materne sono infatti stati inseriti percorsi di educazione al gusto, diretti in particolare a fare apprezzare ai bambini il sapore piccante.

I valori sociali, le credenze e gli aspetti culturali di una determinata comunità sono spesso racchiusi in prodotti enogastronomici. In Turchia l'elemento che svolge questa funzione è il caffè, simbolo e modello di ospitalità, amicizia e intrattenimento, che si distingue dalle altre tipologie per il suo sapore morbido e aromatico. Il file di candidatura presentato dallo Stato proponente all'UNESCO sottolinea che il caffè turco è una bevanda divenuta essenziale in ogni occasione¹⁷. Per le comunità di riferimento costituisce un fattore sociale che facilita la conversazione e rafforza i legami; rappresenta inoltre il simbolo dello stile di vita turco. Anche la letteratura e le canzoni ne celebrano la bontà e il valore, così come il famoso proverbio "il ricordo di una tazza di caffè dura per quarant'anni". Le conoscenze, le competenze, i *know-how* e i rituali relativi alla preparazione e al consumo dal caffè sono trasmessi all'interno della famiglia sia oralmente che con l'osservazione e la pratica. È interessante notare che proprio il grande riconoscimento del suo significato culturale, nonché il suo consumo diffuso, fa sì che non siano necessarie azioni o strategie specifiche per la sua promozione. Tuttavia la Turchia ha adottato misure per la valorizzazione dell'elemento e delle attività socio-culturali che ruotano intorno ad esso. Sono stati erogati contributi finanziari per allestire mostre e musei; inoltre sono stati organizzati incontri e *workshop*. In questi spazi culturali il partecipante ha la possibilità di conoscere le caratteristiche uniche del caffè

¹⁷ Anche quando la sua disponibilità non era molta a causa della crisi economica, per mantenere vive le usanze, i suoi chicchi venivano sostituiti o con "falsi" grani di altre qualità di caffè o addirittura con altri prodotti, come ceci e pistacchi selvatici.

turco, di scambiare opinioni circa le misure di salvaguardia e di promozione adottate, o da adottare, e discutere degli eventuali fattori di minaccia. Infine, un'applicazione per *smartphone* permette di trovare i luoghi dove viene servito il caffè secondo le modalità tradizionali, di scambiarsi informazione con gli altri utenti e di condividere le foto.

L'ultimo elemento analizzato, iscritto nella Lista rappresentativa nel 2014, è il *Lavash*, pane sottile tipico della cucina armena e comunemente servito arrotolato attorno ai formaggi locali, alle verdure o alla carne. Questo prodotto, caratteristico di ogni festività armena, è al centro di molte credenze e riti popolari. Secondo un costume tradizionale, ad esempio, i padri esprimono il consenso al matrimonio dei figli condividendo una fetta di *Lavash*, in modo da porre le basi per un rapporto di fiducia e amicizia tra le due famiglie. Durante il matrimonio, inoltre, il pane viene posto simbolicamente sulle spalle dei coniugi per favorire l'ingresso della sposa nella casa del marito. Con questo rito si augura alla nuova famiglia prosperità e fertilità¹⁸. La preparazione del prodotto rappresenta un vero e proprio rito sociale, che rafforza la famiglia e i legami di conoscenza. Coinvolge tradizionalmente gruppi di donne unite da rapporti di parentela o di forte amicizia. Ognuna ha una responsabilità e un ruolo specifico in base alla sue competenze. La preparazione, che richiede abilità e padronanza, appare come una danza correlata da tabù e da un rigido galateo sociale. Oltre che nella cottura del pane, le donne hanno un ruolo importante nella trasmissione di questa pratica, che avviene coinvolgendo a poco a poco nel procedimento le ragazze più giovani. Ulteriori misure di trasmissione e promozione sono state adottate dallo Stato armeno. Sono state organizzate mostre, composte canzoni e pubblicati libri e saggi sul *Lavash*. Nel 2016 sarà presentato, in inglese, russo e armeno, uno studio accademico sulla cultura relativa a questo patrimonio e attivato un programma educativo nelle scuole sulle modalità tradizionali di cottura del *Lavash*; mentre nel 2017 sarà prodotto un documentario sulle tecniche di preparazione e sul significato rituale e culturale dell'elemento.

3. Conclusioni

Dall'analisi dei documenti di candidatura presentati dagli Stati membri all'UNESCO è possibile ricavare un ulteriore dato comune rispetto a quelli già illustrati: questi patrimoni comprendono anche gli utensili utilizzati per la loro preparazione e il loro consumo, costituendo così importanti esempi di collegamento tra beni materiali e patrimonio immateriale¹⁹. Le misure di tutela e

¹⁸ Si ritiene inoltre che il *Lavash* possa purificare l'abitazione, allontanando il male.

¹⁹ Come affermato nel modulo di candidatura del patrimonio immateriale "dieta

salvaguardia adottate dai singoli Stati proponenti contribuiscono dunque anche a tutelare i mestieri tradizionali e il lavoro degli artigiani, oltre a promuovere l'economia del territorio. Sempre con riferimento all'aspetto economico è utile aggiungere che, sebbene l'iscrizione nella Lista rappresentativa non comporti vantaggi diretti, per la comunità portatrice dell'espressione culturale può avere un'importante valenza esterna, ponendosi come strumento di visibilità, promozione e richiamo turistico. Come è stato posto in risalto in dottrina, l'inserimento di un elemento immateriale nella Lista rappresentativa, è “un ottimo marchio”²⁰. Tuttavia l'iscrizione non ha solo un'eventuale rilevanza economica. Può infatti accadere che la comunità stessa stia trascurando il proprio patrimonio culturale immateriale, o perché ne ha scarsa conoscenza o perché questa conoscenza, trasmessa di generazione in generazione, sta per essere perduta. La registrazione diviene così un'opportunità di recupero del patrimonio immateriale e di sensibilizzazione di quella parte della società civile non abbastanza consapevole dell'importanza delle proprie tradizioni, simboli di storia, cultura e identità. Ma non solo. L'iscrizione delle tradizioni culinarie potrebbe comportare, a livello globale, una maggiore consapevolezza dell'importanza del tema “alimentazione”. Al fine di ottenere la qualifica di patrimonio dell'umanità di un proprio elemento immateriale, infatti, gli Stati devono impegnarsi, di fronte alla comunità internazionale, a porre in essere o a proseguire una serie di azioni e di programmi volti alla tutela e alla promozione dell'elemento stesso. Tale impegno implica e manifesta una maggiore consapevolezza delle istituzioni e della comunità proponente, del valore identitario e culturale dell'elemento candidato. Il percorso intrapreso in ambito internazionale potrebbe dunque indirizzare gli Stati membri non soltanto a rinnovare il loro impegno nella salvaguardia e nella promozione degli elementi gastronomici iscritti ma, soprattutto, ad integrare la propria politica alimentare con programmi di educazione al gusto e di educazione alimentare²¹. Come espresso dal Messico in sede di candidatura della propria cucina, la salvaguardia della gastronomia tradizionale non è un capriccio pretenzioso di gastronomi e specialisti, ma una necessità avente implicazioni sociali ed economiche che mette in evidenza come lo stile di vita di un popolo dipenda

mediterranea” dagli Stati proponenti.

²⁰ M.L. CIMINELLI, *Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e possibili effetti collaterali: etnomimesi ed etnogenesi*, in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, 2008, 99 ss.

²¹ L'educazione alimentare svolge un ruolo essenziale nel facilitare il consumatore a individuare i prodotti alimentari ritenuti maggiormente adatti alle proprie esigenze nutrizionali, favorendo così il suo soddisfacimento di benessere fisico e mentale. In argomento si rinvia a E. SIRSI, *Il diritto del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 4, 496 ss.

anche dalle sue abitudini alimentari.

In conclusione occorre tuttavia sottolineare alcuni aspetti critici della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio immateriale. In primo luogo si ricorda che non sono previste sanzioni qualora gli Stati non adottino un serio programma di tutela e valorizzazione del proprio patrimonio immateriale iscritto nella Lista rappresentativa²². Inoltre, la Convenzione del 2003 non ricollega alcun effetto specifico e diretto all'iscrizione di un elemento nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità. Occorre dunque interrogarsi se questo sia il migliore strumento per realizzare gli obiettivi che la Convenzione stessa intende raggiungere.

²² P.F. UNGARI, *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, Atti del Convegno, Assisi 25-27 ottobre 2012, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in Aedon, 2014, 1.

GLI USI CIVICI NEL CONTESTO DEL PATRIMONIO CULTURALE (IMMATERIALE): PER UN NUOVO PARADIGMA GIURIDICO DEI DEMANI COLLETTIVI *

Marco Calabrò - Anna Simonati

SOMMARIO: 1. Gli usi civici in Italia: un istituto con identità multipla. - 2. Le *common lands* inglesi: tra protezione, tradizione e partecipazione. - 3. Usi civici quali beni culturali immateriali e modelli di *governance*. - 4. Un nuovo paradigma giuridico per gli usi civici.

Abstract

L'originaria configurazione degli usi civici quali istituti aventi una funzione essenzialmente economico-produttiva è stata ormai superata in ragione delle trasformazioni sociali ed economiche, che hanno indotto l'ordinamento a valorizzare i profili di tutela ecologico-ambientale, *ex art. 9 Cost.* Il presente studio intende prospettare una differente ricostruzione del fenomeno (non incompatibile, ma aggiuntiva rispetto a quella "tradizionale"), inquadrando gli usi civici nell'ambito della discussa categoria del patrimonio culturale immateriale, anche alla luce delle suggestioni provenienti dall'istituto inglese delle *common lands*. Parte della dottrina – sottolineando la strumentalità degli usi civici in termini di riscoperta e protezione di antiche tradizioni – già oggi riconosce in essi un intrinseco valore storico-culturale, quali elementi costitutivi della memoria collettiva aventi una funzione identitaria. Inoltre, i beni di uso civico rappresentano un modello dominicale alternativo a quello tradizionale, connotato da peculiari obiettivi di compatibilità ecologica, mantenimento delle risorse per le generazioni future e gestione collettiva del territorio. In relazione a tale ultimo elemento, l'attualità di uno studio sugli usi civici appare evidente se si considera l'interesse recentemente mostrato dalla dottrina nei confronti delle forme di godimento collettivo di determinati beni. L'esperienza della gestione degli usi civici può offrire un prezioso contributo al dibattito sulla definizione di una disciplina uniforme dei beni comuni.

* Questo scritto è frutto della riflessione comune dei due autori. I parr. 1. e 4. sono stati scritti da Anna Simonati; i parr. 2. e 3. sono opera di Marco Calabrò.

1. Gli usi civici in Italia: un istituto con identità multipla

Lo statuto giuridico dei beni civici¹ è articolato. La funzione prevalentemente produttiva², presente al legislatore del 1927, è radicalmente mutata, a causa delle trasformazioni sociali ed economiche frattanto intervenute³. Pertanto, la loro protezione oggi deve tener conto dell'orientamento, sedimentato in dottrina⁴ e nella giurisprudenza della Corte costituzionale⁵, che attribuisce alle terre civiche la qualità di beni ecologici, tutelati dall'art. 9, 2° comma, Cost.

Attualmente, però, una serie di considerazioni sembra condurre al riconoscimento della consistenza dei beni di uso civico anche quali parte del patrimonio culturale. Non vogliamo qui riferirci a gruppi di beni materiali, connessi alla gestione delle terre di uso civico. La questione che desideriamo affrontare concerne la possibilità di riconoscere gli stessi usi civici come parte del patrimonio culturale.

Un primo passo potrebbe consistere nel riconoscimento (già presente in alcune leggi regionali)⁶ del rilievo quali beni culturali materiali dei singoli terreni di proprietà collettiva.

Un passo successivo ha a che fare con la possibile configurazione diretta degli usi civici nell'ambito del patrimonio culturale immateriale. Ciò

¹ Per i riferimenti dottrinali, A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 2015, 399 ss., nt. 22.

² O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991, *passim*; F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 1998, 2, 329 ss.

³ S. PACE, *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino - Alto Adige*, Trento, 1975, 3 ss.; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1965, II, 666 ss.; G. FLORE - A. SINISCALCHI - G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956, 3; S. MAZZOLI, *Usi civici*, in *www.dirittoegiustizia.it*, 29 giugno 2006 (consultato il 12 agosto 2015).

⁴ A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 2015, 399 ss., nt. 24.

⁵ C. cost., 25 marzo-1 aprile 1993, n. 133, in *Dir. giur. agr. ambiente*, 1993, II, 278; C. cost., 8-20 febbraio 1995, n. 46, in *Giur. cost.*, 1995, 413; C. cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71, in *Giur. cost.*, 1999, 804; C. cost., ord. 22 luglio 1998, n. 316, in *Giur. cost.*, 1998, 2321; C. cost., ord. 8 maggio 1998, n. 158, in *Giur. cost.*, 1998, 1398; C. cost., ord. 9-22 luglio 1998, n. 316, in *Giur. cost.*, 1998, II, 2321; C. cost., 18 aprile 2008, n. 104, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 1318. Inoltre, v. Cass. civ., sez. un., 12 dicembre 1995, n. 12719, in *Giust. civ. mass.*, 1995, 12; Cass., sez. un., 28 gennaio 1994, n. 858, in *Giust. civ.*, 1994, I, 86; Cass., sez. un., 23 febbraio 2001, n. 68, in *Dir. e giur. agr.*, 2001, 448.

⁶ Art. 4, 1° comma, e art. 8, legge reg. Abruzzo 29 luglio 1986, n. 35; art. 14, 2° comma, legge prov. Trento 14 giugno 2005, n. 6; in prospettiva generale, legge reg. Toscana, 23 maggio 2014, n. 27.

rappresenterebbe una tappa ulteriore rispetto al riconoscimento della valenza paesaggistica degli usi civici e si porrebbe in prospettiva tendenzialmente *de iure condendo*⁷, dal momento che il CBC accoglie una nozione reale del patrimonio culturale. D'altra parte, da tempo la dottrina propone di riconoscere il valore culturale (immateriale), fra l'altro, delle manifestazioni di natura, per così dire, "comportamentale"⁸.

Peraltro, la definizione proposta dal legislatore del d.lgs. n. 42, incentrata sulla materialità, non è tassativa⁹. Poiché è necessario evitare un "panculturalismo" privo di parametri giuridici oggettivi, il diritto pubblico richiede l'ausilio delle altre scienze umane, ai fini dell'individuazione dei fenomeni talmente significativi da poter rientrare nel patrimonio culturale nazionale. Per la loro indiscussa rilevanza, la disciplina delle proprietà collettive può rappresentare un utile terreno di sperimentazione. La spiccata materialità del substrato su cui il bene immateriale insiste e dei prodotti della terra oggetto di dominio collettivo potrebbe rappresentare un fattore di semplificazione, poiché evidenzia la connessione fra l'istituto e gli elementi di realtà in cui esso si sostanzia.

Se è vero che il legislatore del 2004 richiama i diritti di uso civico solo come possibile oggetto di tutela ambientale¹⁰, proprio dalla consolidata valenza paesaggistica dell'istituto è possibile trarre un elemento ulteriore a sostegno della sua *vis expansiva* nella direzione della "culturalità". Può essere valorizzato, infatti, l'orientamento dottrinale in base al quale i beni di uso civico sono oggetto di tutela paesaggistica in senso lato, soprattutto in virtù della loro gestione collettiva, espressione dei valori e dell'identità delle popolazioni, della loro storia e delle loro relazioni solidali¹¹. Prendendo le mosse da questa tesi, è agevole evidenziare un profondo legame concettuale fra la protezione degli usi civici e la linea normativa adottata nel CBC, ove si fa riferimento ai beni

⁷ L. CASINI, "Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 257 ss.

⁸ Art. 2, 1° comma, Convenzione UNESCO 2003 sulla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. In proposito, v. gli atti del Convegno di Assisi su "I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche", in *Aedon*, 2014, 1, e A.L. TARASCO, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 11 dicembre 2008.

⁹ S. ROSSI, *La sponsorizzazione dei beni culturali volano per il rilancio dell'economia nazionale*, in *Azienditalia*, 2014, I, 13 ss.

¹⁰ Art. 142, 1° comma, lett. h), d.lgs. n. 42/2004.

¹¹ A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive: punti fermi per le future leggi regionali in materia*, in <http://www.demaniocivico.it/public/public/705.pdf>, (consultato il 12 agosto 2015); P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, 696; P. NERVI, *La destinazione economica dei beni di uso civico*, in F. CARLETTI (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Napoli, 1993, 173 ss.

culturali portatori di un interesse non solo storico e archeologico, ma anche demo-antropologico¹².

Ancora, se i diritti di uso civico erano originariamente concepiti come strumenti per la realizzazione di un'utilità economica a vantaggio delle comunità locali, oggi, alla luce della loro configurazione soprattutto come parte del patrimonio paesaggistico, il potenziale fruitore (in quanto titolare dell'interesse alla tutela ambientale) è diventata, in primo luogo, l'intera comunità nazionale. Ciò incide sull'indicazione da parte dei legislatori (in particolare, di quelli regionali) delle modalità previste per la loro gestione, che – come ha segnalato la Corte costituzionale¹³ – non può avvenire senza il coinvolgimento diretto dell'autorità centrale.

Sembra quindi praticabile la via del riconoscimento dell'appartenenza dell'istituto "uso civico", nella sua globalità, al contesto del patrimonio culturale immateriale. È innegabile, infatti, che i demani collettivi siano portatori di un valore storico e consentano alle generazioni giovani e a quelle future di riscoprire e proteggere antiche tradizioni. Inoltre, gli usi civici rappresentano un modello dominicale alternativo a quello "classico" codificato nel codice civile e puntano a una gestione delle risorse naturali che ha come obiettivo la compatibilità ecologica, anche in vista dello sfruttamento ulteriore.

Non mancano nella legislazione regionale indizi significativi di una lettura congruente con la linea indicata¹⁴.

Tuttavia, il fondamento della possibile rilevanza giuridica degli usi civici come parte del patrimonio culturale immateriale deve essere prima di tutto cercato nell'art. 9 Cost.¹⁵. Come è noto, è condivisa l'opinione per cui il riferimento alla cultura richieda la salvaguardia di un insieme di valori, di tradizioni e di costumi che esprimono un messaggio di rilevanza meta-individuale¹⁶. Non va dimenticato, inoltre, il rilievo del riferimento al dovere, assegnato alla Repubblica, di promuovere lo sviluppo della cultura. Ciò comporta che l'azione

¹² Artt. 2, commi 1, 10 e 11, CBC.

¹³ C. cost., 18 luglio 2014, n. 210, in *Foro it.*, 2014, 10, 1, 2651.

¹⁴ Art. 2, legge reg. Lazio, 8 gennaio 1986, n. 1.

¹⁵ F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, 434 ss.; M.S. GIANNINI, *Sull'art. 9 Cost.*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, Milano, 1991, III, 435 ss.; J. LUTHER, *La tutela costituzionale della cultura e dell'ambiente*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1995, 39 ss.; M. CECCHETTI, art. 9, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 217 ss.; F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

¹⁶ G. MAGRI, voce *Beni culturali*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, agg. 2011, 117 ss.; M. AINIS, *Cultura e politica*, Padova, 1991.

pubblica deve puntare ad alimentare la “memoria” della collettività (elemento fondativo dell’identità nazionale¹⁷), rendendo sempre più facilmente fruibili i beni che ne rappresentano la testimonianza.

A questo proposito, non può trascurarsi che gli istituti di uso civico presentano un imprescindibile legame con il territorio in cui sono radicati e potrebbero perciò essere indicati come espressione di frammentazione e localismi, difficilmente riconducibili all’unitarietà culturale tratteggiata nell’art. 9 Cost. Tuttavia, l’identità nazionale – pur basandosi su un nucleo forte di elementi comuni a tutte le sue componenti – costituisce un’entità composita, sintesi di espressioni anche profondamente variegata nella micro-territorialità. Questa interpretazione trova conferma nelle disposizioni del CBC, ove i compiti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sono ricondotti all’obiettivo di “preservare la memoria storica della comunità nazionale e del suo territorio”¹⁸.

Seguendo questa linea, la qualificazione dell’istituto “uso civico” come bene culturale immateriale poggia sull’elemento della fruizione più che su quello dell’appartenenza. Per questo, la predisposizione di moduli partecipativi efficaci a vantaggio delle popolazioni locali, in vista dell’assunzione delle decisioni strategiche sulla gestione delle terre di uso civico, non rileva soltanto come meccanismo per garantirne lo sfruttamento ottimale. Il coinvolgimento delle comunità radicate sul territorio presenta, in realtà, un legame ineliminabile con la stessa consistenza culturale del rilievo giuridico dei domini collettivi. Ciò, infatti, può contribuire a scongiurare il rischio di allentamento del rapporto genetico con il gruppo sociale di riferimento, che conseguirebbe ad una rigida configurazione della competenza in capo al livello istituzionale centrale in materia di tutela del paesaggio. D’altra parte, l’eccessiva frammentazione delle competenze non è, a sua volta, priva di rischi, in termini di efficienza del modello e giustizia sostanziale¹⁹.

2. Le *common lands* inglesi: tra protezione, tradizione e partecipazione

L’esame della disciplina delle *common lands* inglesi si rivela di grande interesse, non solo perché esse rappresentano uno dei più antichi (e ancora operativi) modelli di gestione di “terre comuni”, ma anche in ragione del fatto che esse mostrano un’evoluzione in un certo qual modo parallela a quella dei nostri usi civici, nella misura in cui da una visione puramente economico/produttiva si è passati ad una valorizzazione dei profili paesaggistico/ambientali e, vedremo,

¹⁷ G. MAGRI, voce *Beni culturali*, cit., 118.

¹⁸ Art. 1, commi 1 e 2, CBC.

¹⁹ V. *infra*, 3.-4.

seppur solo in parte, culturali.

L'istituto delle *common lands*²⁰, risalente al tardo medioevo, consisteva nella possibilità da parte della popolazione locale (*commoners*) di fruire di terreni che – pur appartenendo al feudatario – erano considerati “scarto feudale” (*manor waste*), in quanto non coltivabili²¹. Lo sfruttamento di tali aree da parte dei Signori era in parte limitato dall'esercizio dei diritti d'uso dei *commoners*, riguardanti attività legate alla sopravvivenza ed alla gestione delle tenute in affitto interne al feudo. Il corretto esercizio di tali diritti era assicurato da tribunali feudali e da regole di diritto consuetudinario, finalizzate a conciliare i privilegi dei Signori con le esigenze di sfruttamento personale da parte della popolazione e di sostenibilità del terreno.

L'obiettivo era quello di regolamentare lo sfruttamento del terreno in modo tale da garantire una pacifica convivenza tra i *commoners*, e tra i *commoners* ed il feudatario; non secondariamente, tuttavia, si intendeva in tal modo evitare la realizzazione di quella che molti anni più tardi è stata definita “the tragedy of commons”²². Secondo tale tesi i beni comuni sarebbero inevitabilmente destinati a deteriorarsi, nella misura in cui il loro “destino” dipenderebbe da singole scelte non coordinate fra loro e tutte finalizzate a massimizzare il proprio vantaggio: le soluzioni proposte sarebbero, pertanto, l'eliminazione dei beni comuni (mediante l'introduzione di diritti di proprietà esclusiva) ovvero la loro gestione attraverso una rigida regolamentazione pubblica²³.

In tale ottica è possibile leggere quel fenomeno verificatosi in Inghilterra e Galles tra il XVI e il XIX secolo, che va sotto il nome di *enclosures*, e che comprende una serie di misure volte a privatizzare buona parte delle terre comuni fino ad allora esistenti²⁴. La visione dei *commons* come modello economico locale volto a garantire un'adeguata sussistenza alla popolazione contadina venne, quindi, superata, ma ciò non comportò la totale scomparsa

²⁰ C.P. RODGERS-E.A. STRAUGHTON-A.J.L. WINCHESTER-M. PIERACCINI, *Contested Common Land. Environmental, Governance, Past and Present*, London, 2011.

²¹ Il *manor waste* rappresenta il principale ma non l'unico modello di *commons* inglese: v. M. PIERACCINI, *La sostenibilità delle common lands: (sotto)sviluppo storico dei meccanismi di governance*, in *Archivio Scialoja Bolla: Annali di studio sulla proprietà collettiva*, 2008, I, 183-184.

²² G. HARDIN, *The tragedy of commons*, in *Science*, 1968, 1243 ss.

²³ “The commons, if justifiable at all, is justifiable only under conditions of low-population density. As the human population has increased, the commons has had to be abandoned in one aspect after another”, G. HARDIN, *The tragedy of commons*, cit., 1248.

²⁴ J. BOYLE, *The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain*, in *Law and contemporary problems*, 2003, 33 ss.; R.C. ALLEN, *The Efficiency and Distributional Consequences of Eighteenth Century Enclosures*, in *The economic journal*, 1982, 937 ss.

delle terre comuni inglesi, in quanto alcune di esse vennero percepite come risorse non più (solo) economiche, bensì ambientali, come aree nei secoli non “alterate” dall’uomo e, quindi, da tutelare²⁵.

Il perdurare di uno stato di sostanziale incertezza in relazione alla gestione dei *commons* non privatizzati ha spinto, in seguito, il legislatore inglese ad emanare il *Common Registration Act* (1965), con il quale fu istituito un registro dei diritti d’uso interessanti ciascun *common*. L’intento non era solo quello di fare ordine in un settore ancora sostanzialmente disciplinato da norme di tipo consuetudinario, finalmente chiarendo “chi” potesse fare “cosa” e “dove”; alla luce dell’evoluzione paesaggistico/ambientale descritta, infatti, tale nuovo regime avrebbe dovuto consentire un più facile monitoraggio dello sfruttamento delle terre comuni, garantendone, nel contempo, la sostenibilità. Ma così non è stato. L’assenza di un valido procedimento di verifica ha indotto gran parte dei *commoners* a dichiarare diritti d’uso quantitativamente superiori rispetto a quelli effettivamente vantati, il che – insieme alla mancata previsione di una previa analisi di impatto ambientale – ha comportato il crearsi di condizioni di sovrasfruttamento del tutto antitetiche agli obiettivi di sviluppo sostenibile²⁶. Al fine di riparare alle suddette criticità, il legislatore inglese è, quindi, nuovamente intervenuto con il *Commons Act* (2006), che rappresenta l’attuale disciplina in materia di *common lands*²⁷.

In particolare, viene prospettata la valorizzazione di modelli di gestione associata a livello locale: si prevede l’attribuzione di compiti di programmazione e amministrazione attiva a *Commons Councils*, associazioni private autorizzate dal Segretario di Stato, composte da rappresentanti delle diverse categorie di soggetti interessati alla razionale, sostenibile e pacifica gestione dei *commons* (titolari dei diritti d’uso, associazioni ambientali, comitati di sviluppo locale, ecc.)²⁸.

L’enfaticizzazione di un modello di *governance bottom up* risponde a molteplici esigenze. In ordine al profilo dei limiti quantitativi allo sfruttamento delle terre, la decentralizzazione a livello locale delle competenze in tema di regolamentazione dei rapporti tra i *commoners* mediante la votazione di uno statuto da parte di ciascun *council* dovrebbe essere in grado di garantire

²⁵ M. PIERACCINI, *A Comparative Legal and Historical Study of the Commons in Italy and England and Wales*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2008, 101.

²⁶ J.W. AITCHISON-E.J. HUGHES, *The commons land registers of England and Wales: a problematic data source*, in *Area*, 1982, 151 ss.

²⁷ C.P. RODGERS, *Reversing the tragedy of the commons? Sustainable management and the Commons Act 2006*, in *Moder Law Review*, 2010, 461 ss.

²⁸ M. PIERACCINI, *Sustainability and the English Commons: a Legal Pluralist Analysis*, in *Environmental Law Review*, 2010, 94 ss.

con maggior facilità non solo l'individuazione di regole condivise (e, quindi, rispettose dei diritti di tutti, compreso il diritto alla salubrità ambientale dei *non commoners*), ma anche il loro effettivo rispetto.

In merito, poi, al profilo della tutela ambientale delle terre comuni, ai vincoli restrittivi scaturenti da politiche di rango nazionale, si affianca un modello di protezione di tipo contrattuale, la cui efficacia è agevolata proprio dal ruolo gestionale riconosciuto ai *councils*: questi ultimi, in rappresentanza dell'intera comunità, sono chiamati ad aderire ad accordi ambientali volti a conformare i diversi diritti sulle terre comuni e le modalità del loro esercizio in modo da garantire il raggiungimento di elevati standard di protezione dell'ambiente²⁹, accordi il cui contenuto viene determinato mediante meccanismi di democrazia partecipativa, in modo da rendere i *commoners* non solo più consapevoli, ma veri e propri protagonisti delle politiche di tutela ambientale delle aree di loro interesse³⁰.

L'attuale esperienza delle *common lands* inglesi – per quanto non priva di criticità – consente, dunque, di sostenere non solo la realizzabilità, ma, in alcuni casi, anche la maggiore efficienza, di modelli di gestione collettiva di terreni, alternativi al regime esclusivistico della proprietà privata. Non ci si riferisce ad un'efficienza di tipo economico/produttivo, quanto piuttosto ad un più agevole conseguimento di livelli elevati di valorizzazione paesaggistica e di protezione ambientale, in relazione ad aree il cui primario valore non è certo più quello originario (garantire la sussistenza dei *commoners*). Tutto ciò, tuttavia, presuppone la sussistenza di alcuni elementi, sia di tipo finalistico (obiettivi di sviluppo sostenibile) che di tipo gestionale (coinvolgimento e responsabilizzazione della comunità locale nei processi di *decision making*)³¹.

Non mancano, infine, argomenti a favore di una tendenziale valorizzazione anche dei profili identitari delle *common lands*. Il perdurare dell'applicazione di antiche regole di diritto consuetudinario; l'utilizzo di metodi tradizionali di sfruttamento delle terre non coltivabili; il mantenimento di uno stato naturale, quasi "selvaggio", di intere aree proprio grazie al loro stato di beni comuni, quindi non singolarmente trasformabili dall'uomo: sono, questi, alcuni degli elementi che attribuiscono un valore anche storico-culturale a tali territori,

²⁹ La letteratura internazionale adopera, al riguardo, il termine *stewardship*, definito come gestione responsabile delle risorse, al fine di garantire nel contempo interessi pubblici e privati, attuali e delle future generazioni, anche attraverso la valorizzazione dei contributi della società civile. Cfr. D.A. FUCHS, *An Institutional Basis for Environmental Stewardship*, Springer, 2003.

³⁰ M. PIERACCINI, *La sostenibilità delle common lands: (sotto)sviluppo storico dei meccanismi di governance*, cit., 195.

³¹ U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2012; G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012.

rendendoli “a locus of community identity and cultural capital”³².

3. Usi civici quali beni culturali immateriali e modelli di *governance*

La valorizzazione dei profili cultural-identitari di cui sono portatori gli usi civici impone un ripensamento anche dei modelli di gestione degli stessi, non più in chiave meramente produttivistica, attraverso la teorizzazione di un modello nazionale unitario in grado di recepire le nuove istanze di protezione, ma che sia, nel contempo, adattabile ai differenti contesti locali.

L’obiettivo è quello di individuare una via in grado di superare gli inevitabili conflitti tra interessi individuali e interessi collettivi che caratterizzano la *governance* dei beni comuni, scongiurando così la descritta dinamica della “tragedy of commons”³³. Ciò comporta, come detto, innanzitutto un allontanamento dalle posizioni di aprioristica sfiducia nei confronti di sistemi non conformi ai principi generali della proprietà privata, posizioni che – fondate su una concezione di efficienza intesa unicamente in senso economico ed antropocentrico – non possono che condurre a soluzioni comportanti un sistema di regole imposte dall’alto (statalizzazione) o la privatizzazione delle terre comuni (v. il processo di liquidazione degli usi civici)³⁴.

Da qui la ricerca di un modello di gestione sostenibile in termini di preservazione della terra in sé (aspetto puramente ambientale), ma anche delle tecniche di sfruttamento storicamente adottate, delle consuetudini che da anni regolano le relazioni tra i *commoners*, del modello di proprietà condivisa così lontano (e per questo foriero di numerosi stimoli) dalla nostra esperienza (aspetto culturale)³⁵.

L’obiettivo non è più quello del sostentamento dei titolari dei diritti d’uso e di uno sfruttamento sostenibile della terra dal punto di vista produttivo, bensì quello della conservazione paesaggistico ambientale (nonché culturale) delle risorse; inoltre (e conseguentemente), coloro che godono dei benefici di una corretta gestione degli usi civici non sono più solo i titolari dei diritti d’uso (popolazione locale), bensì l’intera collettività, nonché le future generazioni. Ciò comporta anche una revisione dei modelli di *governance*: divenendo recessiva la

³² K.R. OLWING, *Commons & Landscape, in Landscape, Law & Justice: Proceedings from a workshop on old and new commons*, Oslo, 2003, 20.

³³ Per una critica alla dottrina che teorizza l’inevitabile fallimento di politiche di gestione fondate sui beni comuni v. M.A. HELLER, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, 1998, 621 ss.

³⁴ P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit.

³⁵ R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d’indagine sui beni comuni*, in *Diritto dell’economia*, 209 ss.

dimensione economico-privata dello sfruttamento della terra, ed emergendo, al contrario, la dimensione culturale-collettiva della protezione e valorizzazione delle risorse ad essa connesse, si rivelerebbe inadeguata un'impostazione gestoria puramente privatistica, legata alle esigenze dei soli titolari dei diritti d'uso, che non tenesse conto dei profili pubblicistici coinvolgenti l'intera collettività.

Elinor Ostrom, la prima ad aver proposto un modello teorico sistematico di gestione dei beni comuni, ha individuato alcune condizioni essenziali per garantire la sostenibilità e la corretta *governance* dei *commons*. Le più interessanti ai nostri fini sono: l'adozione di modelli di democrazia partecipativa nell'individuazione delle regole; il riconoscimento del diritto degli utenti di organizzarsi e autogestirsi; la previsione di più livelli di governo (locale e nazionale) della risorsa comune³⁶.

Si profila, quindi, l'esigenza di individuare modelli di *governance* ispirati alle teorie della democrazia partecipativa, e non solo in quanto ciò consentirebbe l'emersione delle "voci" delle diverse anime che beneficiano e, nel contempo, sono responsabili, del bene comune³⁷. Spingono in tal senso anche finalità di risultato: in un processo di decisione partecipata, se adeguatamente gestito, non ci si limita ad ascoltare le posizioni dei diversi *stakeholders*, bensì si confrontano e discutono gli interessi in gioco, spesso anche confliggenti tra loro, fornendo così a ciascuno gli strumenti per andare oltre la propria posizione individuale, in ragione del perseguimento dell'interesse comune³⁸.

A ciò deve aggiungersi il ruolo fondamentale che deve giocare in tale processo il principio di sussidiarietà orizzontale, che, nell'agevolare l'implementazione di forme di auto-amministrazione e gestione associata delle terre comuni, consente il superamento sia di un'ipotesi di *governance* centralizzata a livello statale, sia l'appiattimento del regime degli usi civici sul modello della proprietà privata, in ragione di una visione meta-individuale e, quindi, solidaristica della gestione dei beni comuni³⁹.

Tuttavia, la configurazione degli usi civici (anche) in termini di beni culturali immateriali non consente di affidare al solo livello locale la funzione gestoria. Ciò

³⁶ E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, 90.

³⁷ M. PIERACCINI, *Introduction: Common Land as a Contested Resource*, cit., 10.

³⁸ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, trad. it., Milano, 1998. V. anche J. BLACK, *Proceduralizing Regulation*, I, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000, 597 ss.; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, 2011.

³⁹ Cfr. C. IAIONE, *Beni comuni e innovazione sociale*, in *Equilibri*, 2015, 60 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi (un altro modo di guardare l'Italia)*, Bari-Roma, 2011.

innanzitutto in ragione della marcata connotazione paesaggistico/ambientale degli usi civici, con le relative conseguenze in termini di esercizio del potere conformativo statale attraverso l'individuazione di vincoli anche fortemente restrittivi: non tenere in debito conto tale influenza "esterna" significherebbe idealizzare modelli di auto-governo locale non rispondenti alla realtà. Inoltre, se è vero che per preservare intatta l'identità locale è necessario consentire l'adozione di regole e modelli di *governance* differenziati, un approccio meramente localistico rischia di mettere in pericolo le realtà "politicamente" più fragili e, quindi, meno in grado di fronteggiare le ingerenze dei c.d. poteri forti.

4. Un nuovo paradigma giuridico per gli usi civici

Con il passare del tempo, l'istituto degli usi civici si è arricchito di nuovi elementi. Oggi, se da un lato la funzione strettamente economica ha perso quasi del tutto la sua vitalità, all'obiettivo di tutela ambientale si affianca quello di contribuire alla sopravvivenza del patrimonio culturale, in rapporto vitale e sinergico con la tutela del paesaggio nelle sue variegate manifestazioni.

La percezione del rilievo (anche) culturale degli usi civici appare ben radicata nella consapevolezza delle comunità che da sempre ne sono i custodi. Ne dà dimostrazione la Dichiarazione comune delle proprietà collettive (Roma, 7 marzo 2006)⁴⁰, ove gli amministratori delle comunioni familiari, dei demani civici e degli usi civici si definiscono "eredi delle antiche democrazie di villaggio" e dichiarano di incarnare la tradizione. Essi riconoscono che le comunità di riferimento sono "formazioni sociali radicate nella storia, nel lavoro e nella convivenza tra gli uomini". Inoltre, richiamano la storia e le consuetudini come fonte dei diritti di proprietà collettiva e riconducono ai compiti dei gestori della proprietà collettiva il dovere di conservarne intatto il capitale, a beneficio delle generazioni future.

Le riflessioni proposte possono costituire il punto di partenza per un processo di revisione delle categorie giuridiche tradizionali che, anche alla luce delle esperienze straniere più avanzate, conduca in parte a una nuova collocazione sistematica del regime degli usi civici. A questo proposito, il rinnovato ruolo giuridico degli istituti di uso civico corrobora l'urgenza di ripensamento delle modalità gestionali, in vista dell'opportuna valorizzazione sia del contributo partecipativo delle comunità di riferimento, sia dell'intervento dell'autorità centrale.

⁴⁰ V. <http://www.usicivici.unitn.it/consulta/dichiarazione.html> (consultato il 12 agosto 2015).

La necessità di operare un'attenta mediazione fra i due livelli – per far emergere le specificità locali, pur senza sacrificare la visione d'insieme e l'adesione a criteri uniformi di sfruttamento delle risorse – è confermata dalla proposta configurazione degli usi civici come parte del patrimonio culturale immateriale. Infatti, la distinzione in questo campo fra tutela e valorizzazione⁴¹ rinvigorisce l'esigenza di cooperazione fra i livelli istituzionali. Anzi, su questo fronte troverebbe ulteriore fondamento l'orientamento seguito in alcune pronunce della Corte costituzionale, in cui si è sottolineata l'importanza del ruolo della Regione, quale ente che, per la sua collocazione intermedia fra il Comune e lo Stato, è in grado di mediare adeguatamente fra le diverse istanze⁴².

Qualche indizio di compatibilità con la tesi ricostruttiva proposta sembra emergere, poi, dalla giurisprudenza recente della Consulta. È interessante la pronuncia⁴³ in cui si è rilevato che l'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è adeguatamente protetto soltanto regolandone (e incentivandone) la cura attiva da parte delle popolazioni radicate sul territorio, che dall'uso civico stesso traggono i maggiori vantaggi e utilizzandolo costantemente ne assicurano la conservazione. In tal modo, è salvaguardato l'interesse dell'intera collettività – riconosciuto anche dalla Corte di cassazione⁴⁴ – alla conservazione degli usi civici quali istituti di raccordo fra “profili economici, sociali e ambientali”, che concorrono al mantenimento dell'ambiente antropico, con particolare riferimento alla sua valenza paesaggistica⁴⁵.

⁴¹ Art. 117 Cost., artt. 3-7 CBC.

⁴² C. cost., 27 luglio 2006, n. 310, in *Regioni*, 2007, 2; C. cost., 13-21 novembre 1997, n. 345, in *Urban. e appalti*, 1998, 30 ss.; C. cost., 8-10 maggio 1995, n. 156, in *Giur. cost.*, 1995, 1309 ss.; C. cost. 18-27 maggio 1992, n. 237, in *Giur. cost.*, 1992; C. Cost., 7-25 maggio 1992, n. 221, cit.; C. cost., 19 dicembre 1991, n. 511, in *Giust. civ.*, 1992, 1167. In dottrina, P. NERVI, *I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale*, in AA.VV., *I temi di bosco e ambiente, Consorzio nazionale per la valorizzazione delle risorse forestali e delle aree protette*, Frontone, 1995, 24; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, cit., 183 ss.

⁴³ C. cost., 18 luglio 2014, n. 210, cit.

⁴⁴ Cass., 16 febbraio 2011, n. 3811, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 4, I, 881.

⁴⁵ C. cost., 20 febbraio 1995, n. 46, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 73.

IL PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE E LE TRADIZIONI ALIMENTARI: VERSO UN PIANO DI GOVERNANCE PER LA DIETA MEDITERRANEA PATRIMONIO DELL'UMANITÀ UNESCO

Alessandro Zagarella

SOMMARIO: 1. Introduzione: la Convenzione UNESCO sul Patrimonio Immateriale, gli elementi culturali “alimentari” e la Dieta Mediterranea. - 2. La Dieta Mediterranea Patrimonio UNESCO. - 2.1. La Dieta Mediterranea e il Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO. - 2.2. I valori della Dieta Mediterranea Patrimonio dell'Umanità. - 3. La valorizzazione degli elementi alimentari: una prospettiva comparata. - 3.1. La Dieta Mediterranea: salvaguardia e valorizzazione in Spagna e Marocco. - 3.2. Francia e Messico: patrimoni alimentari a confronto. - 4. Conclusioni: per una *governance* della Dieta Mediterranea. - 4.1. Perché valorizzare il riconoscimento UNESCO. - 4.2 Linee guida operative per la valorizzazione del riconoscimento: dalla Carta dei Valori della Dieta Mediterranea.

Abstract

Il contributo vuole dare una sintesi sugli strumenti di protezione e valorizzazione del patrimonio culturale immateriale vigenti a livello internazionale, in particolare nell'ambito del Sistema UNESCO. In tale prospettiva verranno analizzate le azioni di salvaguardia a livello internazionale del patrimonio culturale alimentare, indagando le esperienze degli elementi iscritti dal 2007 a oggi da Francia con la “Gastronomia Francese”, Messico con la “Cucina tradizionale messicana”, Spagna e Marocco con la “Dieta Mediterranea”, utilizzando i rapporti periodici presentati dagli Stati all'UNESCO nell'ambito del monitoraggio dell'implementazione delle misure di salvaguardia. L'analisi, focalizzandosi quindi sulla Dieta Mediterranea, vuole descrivere quanto realizzato ad oggi in Italia per poi delineare gli accadimenti più recenti e le *policy* attuali implementate dalle Amministrazioni competenti.

1. Introduzione: la Convenzione UNESCO sul Patrimonio Immateriale, gli elementi culturali “alimentari” e la Dieta Mediterranea

La Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO del 2003 è lo strumento internazionale con il quale l'Organizzazione parigina ha assunto il compito politico di tutelare il Patrimonio Culturale

non solo materiale ma anche nelle sue forme intangibili, creando specifici dispositivi per la sua salvaguardia. Tra questi, la Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale rappresenta il principale e più conosciuto, raccogliendo gli elementi del patrimonio culturale considerati meritevoli di protezione e valorizzazione a livello internazionale. Nella dinamica evolutiva, la Lista ha visto acquisire ad oggi 314 elementi¹, allargando lo spettro che si è soliti ricomprendere nel patrimonio culturale, contando dal 2010 anche beni riferibili alla sfera alimentare dei popoli.

Il 16 novembre 2010, infatti, insieme alla Cucina messicana e la Gastronomia francese, la Dieta Mediterranea è stata iscritta nella Lista Rappresentativa² del Patrimonio Culturale Immateriale³ dell'Umanità. Tale importante riconoscimento, felice coronamento di un *iter* iniziato nel 2007 e ripreso con vigore nel 2009, consente di accreditare quel meraviglioso ed equilibrato esempio di contaminazione naturale e culturale che è lo stile di vita mediterraneo come eccellenza mondiale, condiviso da 7 Paesi: Italia, Spagna, Marocco, Grecia, Portogallo, Croazia e Cipro.

Stile di vita e *asset* etno-antropologico unico e di eccezionale valore culturale, sociale, storico e nutrizionale, la Dieta Mediterranea Patrimonio dell'Umanità UNESCO può rappresentare un importante traino per il territorio, apportando un unico valore di differenziazione alle filiere produttive, in tutte le merceologie direttamente e indirettamente interessate, senza trascurare l'impatto benefico sui flussi di *incoming* turistico che potrebbero avviarsi.

Le pagine che seguono offrono: una ricognizione sul significato del riconoscimento conferito dall'UNESCO alla Dieta Mediterranea; una rassegna delle esperienze di implementazione del riconoscimento negli Stati che vantano tradizioni omologhe nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO; un'analisi della nuova proposta di *governance* del

¹ Per maggiori informazioni cfr. <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?pg=00559>.

² Attualmente la Lista consta di 166 elementi di cui, oltre la Dieta Mediterranea, due italiani: l'Opera dei Pupi siciliani e il Canto a tenore sardo. La prestigiosa Lista dell'UNESCO, istituita attraverso la Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 2003, ha come scopo quello di salvaguardare gli elementi, le espressioni e le componenti vitali delle culture tradizionali, e assicurare che tale valore sia promosso a livello nazionale e reciprocamente apprezzato dalle diverse comunità, gruppi e individui interessati incoraggiando le relative attività di cooperazione e sostegno su scala internazionale.

³ Per "Patrimonio Culturale Immateriale" si intende tutto quell'insieme di "pratiche, rappresentazioni, espressioni, conoscenze e i saperi – così come gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati ad essi – che le comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui riconoscono come facenti parte del loro patrimonio culturale", cfr. art. 2 della Convenzione sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 17 ottobre 2003.

riconoscimento avviata ad EXPO Milano 2015 con la Carta dei Valori della Dieta Mediterranea.

2. La Dieta Mediterranea Patrimonio UNESCO

2.1. La Dieta Mediterranea e il Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO

La Dieta Mediterranea – dal greco *δίαιτα* (*diàita*), stile di vita – è caratterizzata da un modello di vita rimasto costante nel tempo e nello spazio ed essenzialmente contraddistinto, dal punto di vista nutrizionale, dal consumo di olio di oliva, cereali, frutta fresca o secca e verdure, una moderata quantità di pesce, latticini e carne, condimenti e vari tipi di spezie, tutti accompagnati da vino o infusi, sempre nel rispetto delle usanze e delle tradizioni di ogni comunità. L'espressione “Dieta Mediterranea”, nella sua connotazione moderna, è stata coniata negli anni '50 dal nutrizionista statunitense Ancel Keys e fa riferimento ad un “insieme di competenze, conoscenze, pratiche e tradizioni che si estendono dal paesaggio alla tavola, nell’ambito dei Paesi del bacino del Mediterraneo, passando per la coltura, la raccolta, la pesca, la conservazione, la trasformazione, la preparazione e, in particolar modo, il consumo del cibo”⁴.

Indubbiamente il suo valore è rappresentato molto di più che da un semplice elenco di alimenti: già Plutarco affermava “Noi non ci invitiamo l’un l’altro per mangiare e bere semplicemente, ma per mangiare e bere insieme”. Essa, infatti, promuove l’interazione sociale, considerato che i pasti comuni sono la pietra angolare dei costumi e degli eventi festivi, momenti peculiari nei quali si praticano e si tramandano i gesti di riconoscimento reciproco, l’ospitalità, la cortesia, la convivialità, la trasmissione intergenerazionale e il dialogo interculturale⁵. Inoltre, garantisce la salvaguardia della biodiversità e la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e artigianali collegate alla pesca e all’agricoltura.

⁴ A. KEYS, *Seven Countries: A Multivariate Analysis of Death and Coronary Heart Disease*, Cambridge (Massachusetts), 1980, 7.

⁵ Cfr. *Convention for the safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Intergovernmental Committee for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage - Fifth Session, Nairobi, November 2010 - Nomination File n° 00394 for inscription on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage in 2010.*

2.2. I valori della Dieta Mediterranea Patrimonio dell'Umanità

L'iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità ha palesato e riconosciuto, a livello internazionale, lo stretto nesso esistente tra le tradizioni agricole e alimentari ed il patrimonio culturale identitario dei popoli del Mediterraneo. Con essa si è evidenziato come il concetto stesso di "cultura" non possa più essere legato solo ad una dimensione materiale ma debba necessariamente essere arricchito da elementi tradizionali, anche di tipo agricolo e alimentare. In altre parole, possiamo dire che la Dieta rappresenta un eccellente ed equilibrato esempio di contaminazione tra natura e cultura in un unico stile di vita. La Dieta Mediterranea non è riconducibile, quindi, ad uno mero, seppur specifico, programma dietetico, né tantomeno al consumo proporzionale di determinati prodotti, ma piuttosto a un insieme di abitudini alimentari e di tradizioni ad esse connesse in modo inscindibile, seppur con accentuate diversità locali⁶.

Questo importante riconoscimento pone in risalto le millenarie tradizioni alimentari del Mediterraneo, che pervengono alla loro massima espressione proprio nella Dieta, un orizzonte interculturale sul quale innestare la promozione della conoscenza reciproca tra i popoli di quest'area, contribuendo in tal modo ad avvicinare comunità geograficamente, e spesso culturalmente, lontane seppur simili. Ciò risulta possibile grazie alle peculiarità culturali, sociali, agricole e salutari, che si sintetizzano in questo stile di vita unico portatore di qualità e significati, riconosciuti dall'UNESCO, che provvederemo ad illustrare e approfondire meglio qui di seguito.

L'iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista del Patrimonio Immateriale dell'Umanità ha significato il riconoscimento non solo delle sue qualità nutrizionali ma, soprattutto, dei valori culturali e sociali che essa sottende.

Consumare un pasto, nei paesi che hanno fatto della Dieta il proprio stile di vita significa molto di più che nutrirsi: vuol dire mangiare insieme e rafforzare il fondamento culturale delle relazioni interpersonali a garanzia dell'identità e della continuità sociale e culturale delle comunità e degli individui che le compongono. Le tradizioni e le espressioni tramandate oralmente di generazione in generazione durante il riunirsi per consumazione dei pasti hanno avuto un ruolo fondamentale nell'ambito delle società coinvolte: la loro funzione sociale consiste nel rinvigorire continuamente i rapporti tra coloro che possiedono la conoscenza e coloro che la apprendono con costanza e dedizione.

La Dieta Mediterranea trova un suo fondamento nel rispetto della biodiversità

⁶ Cfr. L. ABU-SHAMS, *Marruecos: haram y halal. Una sociedad, una forma de vivir*, in Millan, A. *Arbitrario cultural. Racionalidad e irracionalidad del comportamiento comensal*, Homenaje a Igor de Garine, Huesca, 2004.

del territorio: l'equilibrio tra la natura e l'uomo è dato dal mantenimento e dallo sviluppo di attività tradizionali nel mondo dell'artigianato, della pesca e dell'agricoltura, che da sempre hanno garantito il rinnovarsi delle risorse in uno sviluppo sostenibile da millenni or sono. Da tempi antichissimi nelle terre del Mediterraneo si coltivano cereali, ulivi, viti, frutta e ortaggi, colture e attività che plasmano il territorio, conservandolo e salvaguardandolo nella sua diversità biologica e, contemporaneamente, culturale.

La Dieta Mediterranea, inoltre, è da sempre riconosciuta per i suoi benefici effetti sulla salute, dovuti alla prevalenza di cibi sani e genuini. Numerose ricerche⁷, quindi, suggeriscono l'adozione della Dieta Mediterranea per le sue capacità di protezione dalle malattie croniche, enfatizzando l'associazione tra il regime alimentare mediterraneo e la minore insorgenza di patologie del cuore e del sistema circolatorio e il cancro nella popolazione.

Il riconoscimento internazionale alla Dieta Mediterranea dimostra, infine, come la Convenzione del 2003 sia riuscita a mettere insieme culture, religioni e comunità apparentemente distanti benché accomunate dal medesimo patrimonio culturale⁸. D'altra parte, è questo il senso più autentico della Lista dell'UNESCO: promuovere una migliore e più approfondita conoscenza della propria cultura e di ciò che ha in comune con le altre, per perseguire l'obiettivo della costruzione della pace tra i popoli.

3. La valorizzazione degli elementi alimentari: una prospettiva comparata

3.1 La Dieta Mediterranea: salvaguardia e valorizzazione in Spagna e Marocco

Negli ultimi anni si è sviluppata nei Paesi del Mediterraneo una crescente presa di coscienza di quanto fosse importante e prezioso questo stile di vita. Tale consapevolezza, unitamente al desiderio di valorizzare, promuovere e salvaguardare questo ricco bagaglio culturale, ha portato quattro Stati a richiedere all'UNESCO l'iscrizione della Dieta nella lista degli elementi considerati Patrimonio Immateriale dell'Umanità tramite la sottoscrizione

⁷ Cfr. *Dieta mediterranea, scudo protettivo contro le malattie croniche*, articolo consultabile su <http://www.medicinalive.com/scienza-dell'alimentazione/alimentazione-e-prevenzione/dieta-mediterranea-scudo-protettivo-contro-le-malattie-croniche/>.

⁸ Cfr. *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Intergovernmental Committee for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage - Fifth Session, Nairobi, November 2010 - Nomination File n. 00394 for inscription on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage in 2010.*

di un dossier condiviso. Spagna, Grecia, Marocco e Italia hanno collaborato all'iscrizione della Dieta Mediterranea nella prestigiosa Lista dell'UNESCO, riconoscimento allargato nel 2013 a Portogallo, Croazia e Cipro.

In questa analisi approfondiremo le azioni messe in atto da Spagna e Marocco nella valorizzazione della Dieta Mediterranea, unici due Paesi che hanno ad oggi presentato il rapporto periodico sull'implementazione quinquennale della Convenzione e degli elementi⁹.

La Spagna, che concentra la gestione del riconoscimento a livello nazionale nel Ministero dei Beni culturali, ha attuato in particolare delle misure specifiche per impedire l'erosione culturale e la perdita dell'elemento attraverso azioni di formazioni specifiche nelle scuole e nelle università. Attraverso il supporto della Fondazione Dieta Mediterranea, che promuove e coordina gli sforzi di valorizzazione dell'elemento anche promuovendo ricerche scientifiche specifiche, la salvaguardia e la promozione della Dieta Mediterranea hanno seguito 4 linee d'azione specifiche sotto le quali sono state individuate attività puntuali: promozione della funzione sociale del patrimonio culturale e sua integrazione in programmi di sviluppo locali; facilitare l'accesso alle informazioni relative al patrimonio culturale immateriale; programmi educativi e di informazioni indirizzate al pubblico più ampio, anche rispetto alle comunità e ai gruppi coinvolti nella salvaguardia e valorizzazione dell'elemento; attività di *capacity-building* per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. La partecipazione della comunità emblematica di Soria è stata assicurata attraverso il coinvolgimento nelle attività di educazione e formazione specifiche, supportate dalla Fondazione attraverso pubblicazioni periodiche e attività nelle scuole.

Il Marocco ha riportato, nel suo documento di relazione, attività meno sistematizzate, piuttosto disomogenee e affidare ad attività episodiche non coordinate da un *focal point* internazionale. Le attività menzionate si riferiscono a documentari sull'elemento rese pubbliche attraverso i media, mentre poco è detto rispetto al coinvolgimento della comunità emblematica di Chefchaouen, limitato all'implementazione del Museo popolare e della sua sezione specifica relativa alla Dieta Mediterranea.

3.2. Francia e Messico: patrimoni alimentari a confronto

Nel Comitato di Nairobi del 2010, insieme alla Dieta Mediterranea, la Cucina tradizionale messicana del Michoacan e la Gastronomia francese sono entrate nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale.

Come statuito dalle Linee Guida Operative, i Paesi che hanno ratificato la

⁹ Cfr. <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00460>.

Convenzione hanno il dovere di presentare a cadenza quinquennale un rapporto sull'implementazione delle previsioni normative internazionali e la gestione degli elementi iscritti nelle Liste. Da tali documenti¹⁰ è possibile analizzare le modalità di governo adottate da altri Stati nella gestione dei riconoscimenti UNESCO per elementi analoghi alla Dieta Mediterranea.

La cucina tradizionale messicana¹¹ è un modello culturale globale che comprende agricoltura, pratiche rituali, abilità secolari, tecniche culinarie e le usanze della comunità ancestrali, reso possibile dalla partecipazione collettiva a tutta la catena alimentare tradizionale: dalla semina e raccolta fino alla cucina e al mangiare. Pur non individuando una specifica autorità nel coordinamento delle attività, il report presenta l'Archivio della Cultura Gastronomica Messicana come ente responsabile della maggior parte delle azioni di valorizzazione dell'elemento. In particolare, l'istituto ha focalizzato i propri sforzi in attività di ricerca, di formazione e di informazione sia verso i più giovani sia al pubblico più vasto, anche attraverso la produzione di una serie di televisiva sull'elemento UNESCO.

La Gastronomia francese, definita¹² come pratica sociale abituale per celebrare momenti importanti nella vita degli individui e dei gruppi, si connota come un pasto di festa che avvicina le persone per godere l'arte del mangiare e bere bene. Il Ministero dell'Agricoltura, autorità nazionale responsabile dell'elemento, ha incluso azioni specifiche all'interno del "Programma Nazionale per l'Alimentazione". Al suo interno è stato creato un Gruppo di Lavoro specifico responsabile per l'implementazione delle misure di salvaguardia, coinvolgendo anche le amministrazioni indirettamente coinvolte, come ad esempio i Ministeri della Cultura, del Turismo, dell'Educazione, delle Attività Produttive e degli Esteri. In particolare, le attività implementate, tra cui anche l'istituzionalizzazione di una Giornata nazionale della Gastronomia francese, seguono delle specifiche linee d'azione: creazione di *workshop* dimostrativi nelle scuole; identificazione e collezione delle rappresentazioni della gastronomia francese; implementazione negli eventi di rilevanza nazionale di attività legate al cibo; istituzione di una UNESCO *chair* specifica presso l'Università di Tours; la creazione di un *network* delle città della gastronomia, di cui si conta ad oggi soltanto un lancio di una manifestazione d'interesse sul sito del Ministero dell'Agricoltura.

Solo in Francia, quindi, esiste una certa messa a sistema delle competenze e delle esperienze di valorizzazione del riconoscimento, anche se da quanto traspare dal materiale informativo disponibile al pubblico non ci sono

¹⁰ <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00460>.

¹¹ Cfr. <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00011&RL=00400>.

¹² Cfr. <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00011&RL=00437>.

riscontri sull'effettiva messa in arte delle previsioni dichiarate come misure di salvaguardia nel dossier di candidatura. La mancanza di un obbligo a presentare un vero e proprio piano di gestione sembra essere la causa per cui nessuna delle esperienze analizzata offra un quadro sistemico di governo e realizzazione della salvaguardia e valorizzazione dell'elemento. In questo senso sono state apportate delle modifiche ai dossier di candidatura solo per gli elementi della Lista degli Elementi che necessitano di Urgente Salvaguardia¹³, mentre, nonostante i rapporti degli ultimi Organi Sussidiari al Comitato¹⁴, abolito con la riforma delle Linee Guida Operative del 2014¹⁵, richiedano uno sforzo di revisione in questo senso.

4. Conclusioni: per una governance della Dieta Mediterranea

4.1 Perché valorizzare il riconoscimento UNESCO

La valorizzazione della Dieta Mediterranea Patrimonio dell'Umanità rappresenta la continuazione naturale della volontà e coscienza specifica sviluppatasi presso quelle comunità che, insieme, hanno spinto affinché il loro bagaglio culturale comune, fatto di pratiche e tradizioni alimentari, fosse riconosciuto, valorizzato e tutelato nel "sistema UNESCO". Come è stato dimostrato da numerose indagini quantitative, il *brand* UNESCO ha un'importanza decisiva nel qualificare la qualità e la rilevanza di edifici, siti, paesaggi e parchi, e diventa un fattore decisivo per la promozione di quei territori che riescono, grazie all'eccellenza e al valore unico delle loro risorse culturali e naturali, ad essere iscritti nelle Liste Rappresentative del Patrimonio Mondiale o del Patrimonio Culturale Immateriale.

Realizzare un sistema di governo del riconoscimento, risulta necessario per due motivi fondamentali: da una parte perché tale importante risultato di promozione del *Made in Italy* sul piano economico può avere dei riscontri positivi per le imprese del settore agro-alimentare, dall'altra perché l'inserimento nella Lista Rappresentativa è l'inizio di un processo di comunicazione e promozione delle pratiche e delle conoscenze culturali per di garantirne la tutela e la salvaguardia, nonché la loro più ampia conoscenza e visibilità, che ha bisogno di essere ben progettato e condotto.

Il nostro Paese presenta gran parte della superficie agraria utile del territorio nazionale dedicata alla "trilogia mediterranea", ovvero alle colture di cereali,

¹³ <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00174>.

¹⁴ V. ad esempio: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00574>.

¹⁵ V. <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00008>.

olivo e vite, e al contempo è leader europeo nella produzione certificata (sistema delle DO), in quella biologica e nell'offerta di prodotti tipici. Secondo Coldiretti¹⁶, l'Italia, Paese simbolo della cucina e della Dieta Mediterranea, possiede una produzione agricola di eccellente qualità, come dimostra la leadership europea nella produzione biologica e nell'offerta di prodotti tipici. Possiamo contare ben 275 denominazioni di origine riconosciute a livello comunitario (IGP, DOP e STG) e più di 4.000 specialità tradizionali censite dalle Regioni, mentre i vini a denominazione di origine controllata (DOC), controllata e garantita (DOCG) e a indicazione geografica tipica (IGT) sono 523¹⁷.

La responsabilità di dare l'input a quello che, nel titolo del nostro *paper*, chiamiamo ambiziosamente *governance* del riconoscimento ricade sull'Amministrazione competente. Il Ministero delle Politiche Agricole, come organo di governo, deve, insieme, farsi portatore delle istanze di tutti gli *stakeholder* più rilevanti e dare un seguito agli importanti impegni profusi dal 2007 a oggi per portare a termine con successo l'iter di candidatura e le prime fasi di implementazione delle attività relative alla promozione e alla tutela dell'elemento in oggetto. Ciò può trovare la più completa realizzazione in un sistema di organizzazione delle attività e delle iniziative da porre in essere che renda coerente l'identità dell'elemento e comunichi e promuova i relativi valori culturali attraverso un *brand* il più possibile conoscibile e ri-conoscibile.

4.2. Linee guida operative per la valorizzazione del riconoscimento: dalla Carta dei Valori della Dieta Mediterranea

Dal punto di vista operativo la gestione del riconoscimento, delle modalità di valorizzazione e salvaguardia dell'elemento assumono una prospettiva sistemica, finalizzata a condividere esperienze e identificare strumenti comuni per la promozione e protezione dell'elemento. Il coinvolgimento della rete delle comunità della Dieta Mediterranea assume carattere proattivo grazie al costante confronto con l'Autorità nazionale competente e la collaborazione con la comunità emblematica.

Gli strumenti per governare la rete della comunità potranno essere nello specifico: a) un gruppo di lavoro dedicato alla Dieta Mediterranea, come organo di governo rappresentativo sia della componente ministeriale sia della comunità emblematica sia delle comunità che condivideranno il riconoscimento; b) una

¹⁶ Cfr. *La Dieta Mediterranea, patrimonio dell'umanità*, articolo consultabile su http://www.lagazzettaweb.it/Pages/rub_conv/2010/tavola/r_tav_10-06.html.

¹⁷ Cfr. <http://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2090> nel quale è riportato l'elenco dei prodotti italiani che rientrano nel sistema delle Denominazioni d'origine al 23 settembre 2015.

denominazione di “comunità della Dieta Mediterranea Patrimonio UNESCO”, che ogni comunità potrà utilizzare, previa autorizzazione del Ministero per le attività istituzionali connesse alla salvaguardia e valorizzazione del riconoscimento UNESCO, da istituire tramite decreto ministeriale; c) una rete nazionale delle comunità della Dieta Mediterranea.

Il Gruppo di lavoro dedicato alla Dieta Mediterranea può diventare un luogo di confronto periodico delle diverse esperienze intraprese a livello nazionale dalle comunità locali nelle azioni di salvaguardia e valorizzazione del riconoscimento UNESCO. Compito principale del Gruppo di lavoro sarà quello di analizzare e decidere le eventuali inclusioni nella rete delle comunità della Dieta Mediterranea, curando l'istruzione delle proposte ricevute e decidendo sull'ingresso dei nuovi membri, nonché vigilando sull'effettiva realizzazione degli impegni previsti attraverso la sottoscrizione della Carta dei valori della Dieta Mediterranea.

Le comunità che decideranno di sottoscrivere la Carta si impegneranno a mantenere una serie di impegni, a seconda della loro natura. Il beneficio diretto che assumeranno sarà quello di poter utilizzare il marchio “comunità della Dieta Mediterranea Patrimonio UNESCO” per tutte le attività istituzionali connesse alla salvaguardia e valorizzazione dell'elemento. Ciò non vuol dire poter utilizzare liberamente loghi e acronimi dell'UNESCO, i quali sono sottoposti a una ferrea normativa sia a livello nazionale sia a livello internazionale. Il regolamento connesso all'utilizzo del marchio indicato potrà essere definito tramite decreto ministeriale, prevedendo in tal modo le norme d'uso e il manuale d'utilizzo.

La rete nazionale delle comunità della Dieta Mediterranea UNESCO, aperta a tutti coloro che vorranno sottoscrivere la Carta dei Valori della Dieta Mediterranea UNESCO e che sapranno dimostrare di aver realizzato determinati obiettivi e di assumere determinati impegni, potrà essere costituito da quattro categorie di soggetti:

- Enti territoriali (di cui all'art.114 Cost. e all'art. 2 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)
- Istituzioni (istituti di cultura, fondazioni, musei, ecomusei, ecc.)
- Ricerca (centri di ricerca, università, ecc.) e
- Società civile (associazioni).

Il monitoraggio delle iniziative future e sull'uso corretto del riconoscimento UNESCO, della sua denominazione e delle sue finalità, sarà compito esclusivo del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, il quale potrà revocare l'iscrizione della comunità nella rete nazionale nel caso non siano adempiuti gli impegni sottoscritti ovvero siano violate le normative UNESCO in materia.

Tale percorso può trovare la propria attuazione soltanto attraverso la più larga partecipazione e condivisione del progetto da parte di tutti le comunità locali interessate, i centri di ricerca, gli operatori del settore agro-alimentare, delle filiere coinvolte e dei settori che anche indirettamente fanno ad essi riferimento. Tale condivisione ha visto un suo primo momento costitutivo nell'evento del 18 settembre 2015, tenutosi presso EXPO Milano, con la sottoscrizione della Carta dei valori della Dieta Mediterranea da parte di tutte le comunità che hanno partecipato alla sua stesura.

2^a Sessione

**AMBIENTE, ECONOMIA,
ISTITUZIONI E SVILUPPO
SOSTENIBILE**

Secondo Atelier Roma

Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio,
Aula della Commissione XI (Lavoro)

AMBIENTE, ECONOMIA, ISTITUZIONI E SVILUPPO SOSTENIBILE. ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE

Giampiero Di Plinio

A parte i non solo doverosi ringraziamenti e apprezzamenti per l'organizzazione e la qualità scientifica con cui è stato condotto il Convegno, un buon grosso pezzo di gratitudine aggiuntiva va ai giovani studiosi che ho avuto l'onore di coordinare in questo *atelier*, alla loro passione scientifica e vivacità intellettuale, che hanno reso ineffabili e senza prezzo le ore di intenso dibattito, con ben tre completi giri di tavolo, nello scenario dell'Aula della XI Commissione a Palazzo Montecitorio.

Sebbene le “musiche” eseguite nel dibattito fossero segnate da provenienze scientifiche e professionali variegata, narrando storie e scenari diversi, allineando modelli, analizzando casi, ritmi e assonanze e dissonanze, esse sono armonicamente confluite dentro i nuclei della trama dei rapporti tra natura, ambiente, economia industriale e sviluppo sostenibile, rappresentati da parole chiave come “rischio”, “danno”, “bilanciamento”, “sussidiarietà”.

Parole chiave maneggiate, dai giovani maestri, nelle loro varie declinazioni, a partire da Daniela Belvedere, che accostando appunto “rischio” e “precauzione”, snoda una intelligente analisi della utilizzazione di questa endiadi da parte del legislatore e della giurisprudenza amministrativa, fino al passo di blocco rappresentato dalla tagliola della “certezza”, con l'abbandono, da parte del Consiglio di Stato, della tutela precauzionale fondata su dati “ipotetici”. Di conseguenza, a fronte della tendenza alla dilatazione dell'uso da parte di legislatore e amministrazioni del principio di precauzione nella giustificazione di scelte discrezionali, si delinea sempre più chiaramente un controlimito operativo, rappresentato dal grado di compromissione ammissibile (direi “sostenibile”) di altri diritti fondamentali e interessi pubblici degni di tutela costituzionale. Tra questi, i valori espressi dalle esigenze dell'economia assumono un ruolo di primo piano, guidando la giurisprudenza amministrativa verso una interpretazione restrittiva dell'esigenza precauzionale e della corrispondente discrezionalità, nella gestione del rischio da parte delle amministrazioni, alle quali viene imposto l'obbligo di valutare e decidere in base a criteri predeterminati e misure “certe”, quasi suggerendo la trasmutazione di quello che è un quadro essenzialmente probabilistico in un più o meno rigido modello quantitativo, con la conseguenza che l'asse del bilanciamento tra rischio ambientale e sistema economico si inclina di diversi gradi a vantaggio di quest'ultimo.

E che questo *trend* non sia circoscritto all'azione della giustizia amministrativa, viene molto efficacemente evidenziato da due ricerche

collettive, in un certo senso collegate tra loro, e non solo per la comune appartenenza degli autori allo *staff* dell’Agenzia pugliese per la prevenzione e la protezione ambientale. La prima – di Simona Sasso, Emanuela Laterza, Claudio Lofrumento e Barbara Valenzano (che ne ha esposto i passaggi chiave) – si è soffermata sugli scenari presenti e futuri del “Caso ILVA”, amaramente celebre come punto d’incrocio e di deflagrazione di molte teorie giuridiche dell’ambiente, nonché, soprattutto, di un preoccupante contrasto tra le istituzioni politiche nazionali e la magistratura locale, risolto, se così si può dire, dalla nota raffica di atti normativi nazionali. A questi Valenzano e Colleghi rimproverano, con dovizia di argomenti, di non essere supportati da valutazioni di *risk assessment* scientificamente adeguate; ciò nonostante essi sono stati assolti dalla clamorosa quanto (almeno per chi scrive) prevedibile anzi scontata sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale, secondo la quale quella soluzione legislativa non sacrifica irragionevolmente il bene della salute, ma lo “bilancia” con altri beni di rango costituzionale (iniziativa economica, lavoro), nell’ambito di una dialettica rimessa alla discrezionalità politico-amministrativa, che nel caso di specie “non travalica il limite della manifesta irragionevolezza”.

Una pietra tombale, in tutti i sensi, la quale, se pure dà certezza costituzionale al diritto di ILVA di “esistere”, non dirada la nebbia che si addensa intorno al significato di precauzione, prevenzione, valutazione e gestione del rischio. Il bene della salute, dunque, può essere sacrificato, purché lo si faccia “ragionevolmente”, e questo malgrado – come mostra con dovizia di informazione la seconda delle due sopradette ricerche (Simona Sasso, Barbara Valenzano) – debba essere rilevata una importante evoluzione normativa, con la “Direttiva Seveso III”, dei principi europei in materia di sistemi di analisi per la valutazione del rischio ambientale in particolare connesso ai c.d. incidenti rilevanti, che sembrano ampiamente confermare la necessità della prevalenza della valutazione “scientifica” sulla decisione “discrezionale”.

Peraltro, il diritto, specie nell’esperienza comparatistica, non vive solo del binomio tecnica/politica, ma conosce altri importanti modelli – di bilanciamento e valutazione del rischio di danneggiare irreversibilmente le risorse ambientali – come quello fondato sulla ricostruzione di un antico principio nelle moderne fattezze di “equità intergenerazionale” e ancora poco (ma ben) battuto dalla dottrina costituzionalistica, su cui si sofferma il contributo di Ylenia Guerra, con una splendida sintesi dello stato dell’arte sul principio e un misurato *blitz* applicativo del medesimo alla problematica recentissima della regolazione dei rifiuti alimentari, ove si evidenzia la gravità assoluta della carenza della configurazione normativa del concetto di rifiuto/spreco alimentare, e della corrispondente scarsa sensibilità per questi aspetti da parte dei formanti dell’ordinamento (al contrario della Francia, ove lo spreco è configurabile come reato, e fatta eccezione per qualche recente tentativo della legislazione regionale).

E la stessa parola chiave, equità, stavolta col predicato “ambientale”, in assonanza al modello americano di *environmental justice*, viene declinata come “solidarietà non solo intergenerazionale ma anche infragenerazionale” e come interfaccia del principio di sviluppo sostenibile, sul versante dei conflitti relativi alla “localizzazione” di opere pubbliche “pericolose, nocive o comunque degradanti”, da Raffaele Bifulco ed Elisa Scotti, in un innovativo studio a quattro mani, in cui l’interconnessione tra i sentieri del diritto pubblico corre sul filo dell’eleganza di analisi e argomentazione. L’impatto sui diritti fondamentali (ma anche, direi per ora solo fugacemente, sui “territori”), i costi e gli svantaggi che tali opere generano conducono gli autori dritti alla questione dei confini tra le ragioni dei diritti e gli interessi pubblici di livello nazionale e sovranazionale. E qui deve rilevarsi l’insufficiente elaborazione teorica e l’ancor più pericolosa carenza applicativa e giurisprudenziale della risposta al disagio, emergente anche in un contesto di conflitti sociali e istituzionali sempre più “acceso”, per “una concezione che dall’interesse pubblico ha tradizionalmente derivato non solo la soccombenza degli interessi individuali ma anche la mancata percezione dei pregiudizi imposti al singolo e in generale agli interessi contrapposti, talora diffusi”.

Il cammino, certamente non facile, da percorrere diventa allora quello che conduce allo spazio teorico chiamato “equità”, declinato sui due aspetti, sostanziale e procedurale. Quanto al primo, al di là dell’usuale quanto fragile tematica della “compensazione”, gli autori propongono una incursione nel campo della responsabilità civile per atto illecito, quando viene ad esser leso il nucleo di diritti fondamentali, trovando prove e conferme non solo nell’esperienza comparatistica ma anche nell’analisi economica del diritto. Quanto al secondo, il ritmo è quello della partecipazione del pubblico ai processi decisionali, soluzione anch’essa alla fine fragile ed effimera, quando si snoda in una solitaria esibizione solo comunicativa, senza essere accompagnata dalla configurazione e dal consolidamento, nei formanti dell’ordinamento giuridico, di un sostanziale “dovere di perequazione”.

Ma fino a che punto sono compatibili tra loro precauzione e perequazione? È sempre possibile compensare? Sarebbe davvero ineluttabile un’opera pubblica se un test di sostenibilità scientificamente sicuro mostrasse che l’utilità economica che essa globalmente arreca alla dimensione nazionale è assai minore delle perdite che essa stessa impone non solo e non tanto all’ambiente, ma ai diritti individuali e all’economia politica delle collettività locali?

Mi fermo, per ora, alle domande, anche se l’*atelier* è stato riempito di questioni di questo ordine e di risposte, in molte variegate dimensioni, come l’indagine di Pietro Masala sull’effettività dei poteri della Regione Sardegna di fronte alle politiche nazionali di localizzazione di impianti di energie rinnovabili. Qui l’assurdo diventa sublime, perché l’opera d’impatto possiede essa stessa un valore ambientale riconosciuto, di fronte a cui lo studioso si

chiede di quali margini disponga in concreto una Regione che intenda attuare un modello di sviluppo fondato su tutela del paesaggio e economia agricola di qualità. Masala evidenzia d'intuito l'eccesso centralista, che, legittimato dalla Corte costituzionale, lascia l'amaro in bocca nella misura in cui la Corte stessa individua nei criteri di localizzazione degli impianti fissati dalla legge statale, in cui le Regioni possono intervenire in sede di istruttoria, il "punto di equilibrio", e ciò la porta ad escludere deroghe regionali alla pianificazione statale, anche se migliorative dal punto di vista della tutela paesistica. Ciò, nonostante che quelle deroghe implicino l'assoluta parità della quantificazione complessiva delle installazioni imposta dal diritto europeo, al quale tra l'altro non interessa minimamente la localizzazione, imponendo appunto soltanto obblighi produttivi "quantitativi" di energia rinnovabile. E questo implica, come conclude Masala, non soltanto che una Regione che voglia perseguire un modello di sviluppo imperniato sulla tutela del paesaggio incontri limiti insormontabili, ma anche che ad essa sia di fatto sottratta la possibilità di partecipare al governo delle rinnovabili.

Peraltro, la problematica della sussidiarietà può anche essere narrata in modo diametralmente opposto, come fa Maria Nazarena Rodriguez snodando una ricostruzione della legislazione ambientale federale e locale argentina successiva alla riforma costituzionale del 1994 che attribuisce allo Stato la competenza normativa sui *presupuestos minimos* di protezione, lasciandone l'*enforcement*, compreso l'eventuale adattamento *in melius*, ai livelli subnazionali di governo. Si tratta di un sistema mutuato da quello spagnolo e quindi in qualche modo conforme alla declinazione comune europea delle competenze ambientali, che racchiude nella fissazione di standard comunitari uniformi sia le esigenze della circolazione delle merci e dell'unità di mercato, sia le esigenze "essenziali" di protezione ambientale, che per i Trattati deve comunque essere elevata.

Ma se gli dei stanno nelle teorie e nei principi, i demoni si annidano nella prassi e nei dettagli. E puntualmente il dettaglio nel caso argentino descritto da Rodriguez mostra l'inefficienza degli *standard* minimi a frenare le politiche produttivistiche delle entità subnazionali, con la conseguente denuncia, in dottrina, della violazione del principio di sviluppo sostenibile e la richiesta di una maggiore centralizzazione delle decisioni ambientali.

Così, abbiamo sul tavolo tutti gli inferni possibili, quello in cui il produttivismo dello Stato uccide le politiche locali fondate sull'ambiente, quello opposto, in cui sono le scelte locali, pur mosse da imperativi di miglioramento e crescita, a devastare e bruciare senza limiti le risorse ambientali, e tutte le variazioni intermedie, tanto che vien voglia di chiedersi se il sintagma "sviluppo sostenibile" abbia realmente significati euristici, o sia soltanto una luminosa quanto evanescente cometa.

Una visione generale, con ordinata ed esaustiva analisi storico

comparatistica sulla circolazione – verticale, orizzontale e financo obliqua – del “modello di sviluppo sostenibile”, è nel contributo di Ivano Alogna, accanto alla consapevolezza della difficoltà di tutte le declinazioni teoriche del modello ad assumere consistenza scientifica in sede di *enforcement*. Ma se lo sviluppo sostenibile come modello giuridico “ha prodotto come risultato principale la sua diffusione a livello globale, (...) resta ancora aperta la domanda su cosa rappresenti concretamente: si tratta di un principio, un obiettivo politico, l’ideologia chiave del moderno ambientalismo? Un piano d’azione o una componente delle politiche pubbliche e delle azioni private? Un pleonasma, perché qualsiasi sviluppo deve essere sostenibile? O al contrario un ossimoro, visto che lo sviluppo per sua natura non può essere sostenibile? O magari un *tertium genus*, un modello adattabile a diversi contesti e situazioni, una miniera ancora ricca da esplorare?”.

Quale che sia la risposta che ciascuno può dare, è evidente che economia e ambiente, comunque, continuano a percorrere insieme un “viaggio allucinante”, costellato di insidie, trappole, contraddizioni, drammatiche e devastanti al punto che vien voglia di chiedersi fino a che livello a un popolo, a una collettività locale, o anche a un singolo individuo possa essere consentito di scegliere di che morte morire, davanti all’alternativa tra lucrare ricchezza immediata provocando crisi anche irreversibili del proprio ambiente naturale, o stringere i denti e investire sul futuro e su una ricchezza meno vistosa e più lenta, ma durevole e sostenibile.

Puntualmente, con un colpo d’ala che ci porta dritti dentro la “tragedia dello sviluppo sostenibile”, Annalaura Giannelli propone, con disarmante (e deliberato) candore, di prendere in considerazione non solo la domanda se esiste un “diritto ad inquinare”, ma anche quella se esista un “diritto a essere inquinati”, con tutte le sfaccettature più o meno piacevoli che ne conseguono o che ne sono presupposti, che Giannelli affronta in un elegante viaggio nelle questioni fondamentali, dalle configurazioni privatistiche alla configurazione dei teoremi della “maggior tutela” (o protezione ‘incrementale’) nella ripartizione costituzionale delle competenze ambientali tra Stato e Regioni, con la consapevolezza che “sul fronte delle scelte pubbliche il problema delle rivendicazioni del “diritto di farsi del male” manifesta spiccati tratti di specificità, che si esprimono, innanzitutto, nel fatto che la scelta produttiva del danno (reale o potenziale) ... non viene assunta dal soggetto che direttamente sconta le conseguenze negative di tale scelta, ma da un soggetto terzo, sia esso il legislatore o l’amministrazione (...)”. E quanto sia rilevante questa specificità sul piano dei conflitti ambientali “verticali” e delle configurazioni costituzionali della loro soluzione, lo vedremo tra breve.

Su un diverso terreno, Fiore Fontanarosa prova a postulare il trasferimento del “potere ambientale” dalle entità politiche multilivello alle dimensioni proprietarie in forma collettiva, sul modello di quelle rinvenibili, ad esempio, in

alcune realtà del continente asiatico, la cui pur augurabile maggiore efficienza nella gestione del rapporto economia/ambiente, rispetto ai modelli proprietari tradizionali (pubblico o privato), è tuttavia ancora da dimostrare, anche in rapporto alla ineluttabile parabola della (tanto politicamente fortunata quando scientificamente destituita) teoria dei cosiddetti “beni comuni”. E non sembra che l’esperienza di alcune pur importanti figure anche risalenti dell’ordinamento italiano (usi civici, Comunità alpine ecc.) possa essere presa a modello per generalizzazioni nello stato industriale ad elevata complessità, e nella costituzione economica “multilivello” intrisa di economia sociale – non “socialista” – e di mercato, ove i conflitti ambientali non possono che essere filtrati dalla dinamica dei pubblici poteri dello Stato costituzionale.

In questo contesto, sul piano del diritto pubblico “positivo”, le risposte non possono che muoversi sul filo degli esperimenti finalizzati ad armonizzare ambiente ed economia; il che, in via astratta, sarebbe possibile seguendo due diversi sentieri, non necessariamente alternativi: rendendo economicamente conveniente la protezione ambientale, e/o manipolando i processi economici in modo da ottenere, accanto al risultato “aziendale”, un risultato “ambientale” positivo.

In teoria, è bellissimo. In pratica è difficilissimo. Insomma, bello e impossibile? Può essere, ma perché non provarci? Così, ad esempio, Francesca Carpita, a fronte dei desolanti effetti della crisi della finanza pubblica sulla protezione della natura mediante parchi e riserve, si cimenta con l’analisi anche comparativa di approcci di “finanza creativa”, teoricamente possibili e talora concretamente intrapresi in diversi contesti territoriali, per reperire le risorse attraverso le quali rendere effettiva la pianificazione naturalistica e la conservazione della biodiversità nelle aree protette. I rilevanti risultati analitici e la chiara percezione del contesto di costituzione finanziaria in cui si trovano oggi a viaggiare le esperienze di conservazione del patrimonio naturale in zone territorialmente definite confermano, mi pare, il *common core* delle teorie integraliste della protezione: se i dati accurati esposti nel suo *paper* mostrano infatti che ogni euro speso nei parchi e nei siti “habitat” produce ritorni immensi, e si moltiplica per decine di volte, l’unico motivo ragionevole per cui ciò avviene non può che coincidere con “l’intensità della stessa protezione”, con la capacità, cioè, di “conservare” dinamicamente, nella misura più integrale possibile, *Wilderness* e biodiversità.

Da un altro angolo visuale, e sempre con approccio comparatistico, Luca Fanotto scandaglia a pettine fitto le insufficienze della gestione integrata della costa e della “valorizzazione” del demanio marittimo nel nostro ordinamento, caratterizzato da frammentazione legislativa e carenza di strumenti di governo, a fronte del modello di regolazione spagnolo, in cui l’inesistenza di un regime concessorio analogo a quello italiano ha consentito una maggiore flessibilità di governo, un più efficace ed immediato adattamento alle direttive comunitarie,

migliori *performance* economiche. La lezione che se ne può trarre, mi pare, è che una maggiore liberalizzazione, mentre non implica necessariamente una caduta dei livelli di tutela ambientale e paesistica, può costituire un importante ingrediente della valorizzazione economica “sostenibile” del patrimonio costiero.

Nelle sue fasi terminali, il flusso del dibattito nel nostro *atelier*, partito dalle ribollenti fornaci dei problemi e delle domande, è approdato nelle più calme acque di alcuni teoremi “sufficientemente” stabili e, mi pare, generalmente condivisi nella sostanza: l’economia non è necessariamente il demone della violazione ambientale, così come la protezione dell’ambiente non è necessariamente l’ostacolo della crescita economica. Il problema è il bilanciamento, da un lato, e la pianificazione sinergica, dall’altro, e soprattutto la razionalità del controllo da parte della democrazia rappresentativa e delle sue istituzioni di governo, declinato verticalmente nella costituzione multilivello e nel principio di sussidiarietà, attraverso la corretta valutazione delle *performance* di lungo periodo delle iniziative economiche e delle politiche ambientali rispetto agli interessi locali e globali della collettività.

La “sostenibilità”, in questa ottica, assume le fattezze di un durevole *wedding* tra vantaggio economico nel lungo periodo (ma delle popolazioni e non di *lobby*!) e conservazione degli equilibri nelle risorse naturali/ambientali, sempre nel lungo periodo. Di esempi di come ciò sia possibile sono costellati, come abbiamo visto, i risultati e le proposte dei lavori dei giovani studiosi che hanno preso parte all’*atelier*, ai quali vorrei aggiungere uno, alquanto trasversale, che riflette il contributo personale di chi scrive all’intensa discussione.

È facile dimostrare quanto sia sempre stato debole il governo “politico” e democratico dell’economia e dell’ambiente, le cui determinanti sono spesso decise su tavoli oscuri, e spesso il Parlamento, piuttosto che governare i processi, ha finito per tradurre in legge quelle decisioni. Come per l’antica vicenda dei lavori pubblici, dove l’asimmetria di conoscenze tecniche e potere economico ha sempre sbilanciato i pesi a vantaggio delle *lobby*, in materia di economia, energia e ambiente i ritmi della danza sono stati a volte dettati dai superpoteri di centrali economiche, spesso multinazionali. Certo, ciò non vale solo per questo Paese, ma non vale per tutti gli Stati e comunque non nella stessa, devastante, misura.

Per di più, lo sviluppo storico della regolazione degli interessi ambientali, e degli elementi di “costituzione economica” intimamente connessi, ha seguito una direttrice di “sussidiarietà rovesciata”, una tendenza alla centralizzazione dei poteri dalla dimensione regionale e locale ai livelli nazionali, e da questi alle sedi sovranazionali. Le ragioni sono complesse; qui è sufficiente rilevare che lo slittamento dalle Regioni allo Stato della decisione ambientale “trasversale” è probabilmente non reversibile, legittimato da una giurisprudenza costituzionale pressoché costante.

Ma se la centralizzazione “di ultima istanza” appare ineluttabile, soprattutto

a causa delle esigenze di mercato e concorrenza, dubbi emergono in riferimento alle localizzazioni produttive delle (grandi) opere o industrie suscettibili di creare, al di là della valutazione ambientale, danni economici alle collettività locali e ai corrispondenti livelli costituzionali di democrazia rappresentativa.

Da questo punto di vista il dilemma più delicato è se l'interesse nazionale prevalga sempre e ciecamente su quello regionale o locale, oppure se il principio costituzionale di autonomia territoriale, declinato in termini di "costituzione economica", introduca garanzie e bilanciamenti. Insomma, i territori sono proprio del tutto inermi davanti alla volontà e agli interessi nazionali? Anche quando il principio di precauzione consiglierebbe una riflessione e una moratoria? Anche qualora la stessa costituzione economica mostrasse che l'impatto dell'opera sarebbe devastante non solo e non tanto per l'ambiente, quanto per la stessa sostenibilità dell'economia locale?

Oltre ai piuttosto noti argomenti su cui si fondano le differenti soluzioni dei conflitti territoriali appare rilevante un ulteriore profilo, poco o affatto battuto sinora in dottrina e in giurisprudenza, che attiene agli effetti delle politiche localizzative dei poteri centrali dello Stato sui nuovi rapporti tra livelli di governo, costituzione finanziaria, federalismo fiscale, equilibrio di bilancio delle autonomie territoriali. In sostanza, a fronte dei nuovi obblighi di pareggio di bilancio ora estesi anche a queste ultime, la "crescita economica" diventa un valore costituzionale – ampiamente esibito in molte recenti sentenze della Corte – anche per Regione ed enti locali. Di fronte a tale valore, può il potere centrale, schizofrenicamente, da un lato imporre il pareggio del bilancio "locale" e dall'altro attivare politiche nazionali che diminuiscono la *performance* economica dei territori "locali"?

Tali politiche, in particolare quelle di localizzazione di opere e impianti "nocivi" in territori che hanno ben altra vocazione di sviluppo, dovrebbero essere sottoposte – anche nel contesto delle procedure di leale collaborazione – ad una specifica valutazione d'impatto, non solo ambientale, ma relativa ai valori macroeconomici della costituzione finanziaria "locale", la cui attuale formulazione attribuisce alle autonomie territoriali un interesse costituzionalmente rilevante alla conservazione e valorizzazione delle proprie *performance* di crescita economica.

Vale la pena osservare che una tale "valutazione" riecheggia la formula del nuovo testo dell'art. 55 della Costituzione come modificato dal disegno di legge costituzionale approvato in seconda lettura al Senato il 13 ottobre 2015, che introduce tra i poteri propri del "Senato delle autonomie", appunto, la valutazione delle politiche pubbliche. E una tale competenza, in una seconda camera di diretta derivazione regionale e locale, non avrebbe senso se non comprendesse il potere di controllare fino a che punto scelte localizzative statali incidono sugli "assetto" urbanistici, paesaggistici, naturalistici, e quindi sulle *performance* economiche locali, che proprio dalla valorizzazione di quegli

“assetto” traggono i mezzi per fronteggiare la sfida del pareggio di bilancio, in un contesto costituzionale in cui il finanziamento della spesa pubblica locale deve essere interamente coperto con le risorse economiche e fiscali del territorio locale, come esplicitamente impone l’art. 119, 3° comma, della Costituzione.

In conclusione, il diritto alla conservazione dell’ambiente e della natura dei territori può essere declinato in termini di valorizzazione economica e sviluppo sostenibile di lungo periodo, e viene ad essere così riassorbito nella stessa razionalità della costituzione economica. Si tratta di un modello teorico che è scientificamente, giuridicamente, economicamente auspicabile e possibile, e che può dare ai territori raffinati strumenti di monitoraggio, controllo e progetto per tornare ad incidere sul loro destino e sul loro futuro. L’esito, tuttavia, sarà comunque legato alla sincerità con cui i formanti dell’ordinamento giuridico, le forze politiche e la comunità scientifica metteranno, in cima alla scala dei valori costituzionali, la “crescita sostenibile”, intesa non solo come conservazione e valorizzazione della “ricchezza naturale e ambientale”, ma anche come protezione e sviluppo della “ricchezza economica di lungo periodo”, dello Stato-Comunità e delle generazioni che verranno dopo di noi.

LA CIRCOLAZIONE DEL MODELLO DI SVILUPPO SOSTENIBILE. PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO PER UN PERCORSO MULTIDIREZIONALE¹

Ivano Alogna

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le circolazioni del modello di Sviluppo Sostenibile: tipologie e cause. - 3. La dinamica della circolazione del modello di Sviluppo Sostenibile. - 4. Conclusioni.

Abstract

L'analisi della diffusione dello Sviluppo Sostenibile a livello globale può fornire uno spunto interessante per osservare come anche uno dei concetti più importanti e universalmente riconosciuti può dare luogo a diverse interpretazioni e applicazioni. Tale diffusione è qui osservata attraverso il meccanismo della circolazione dei modelli giuridici, pietra angolare degli studi comparativi del diritto.

La circolazione dei modelli giuridici, resa celebre dallo scozzese Alan Watson con la metafora dei “trapianti giuridici” (*legal transplant*), fornisce un approccio dinamico dello studio del diritto comparato. Secondo questa teoria, il trasferimento di norme da un sistema giuridico a un altro non costituisce un'eccezione, ma è un fenomeno diffuso sin dai tempi antichi.

Lo Sviluppo Sostenibile, quale “nuovo” paradigma adottato a livello internazionale può mostrare la sua dinamicità attraverso la circolazione verticale e orizzontale dei suoi modelli. Inoltre, questo contributo sarà l'occasione per proporre una terza tipologia di circolazione dei modelli giuridici: quella “obliqua”. Così, il modello di Sviluppo Sostenibile si rivela all'origine dello sviluppo di normative basate sui suoi principi, le quali tuttavia assumono caratteristiche diverse a seconda del contesto in cui vengono applicate.

Quindi, questo contributo costituisce un tentativo di delineare il percorso compiuto dallo Sviluppo Sostenibile attraverso diversi sistemi giuridici, cercando di mettere in evidenza la dinamica di tale percorso senza perdere di vista gli obiettivi tipici dello Sviluppo Sostenibile.

¹ Il presente contributo costituisce la versione italiana dell'originale a cura dello stesso autore *The Circulation of the Model of Sustainable Development: Tracing the Path in a Comparative Law Perspective*, in V. MAUERHOFER (ed.), *Legal Aspects of Sustainable Development: Horizontal and Sectorial Policy Issues*, Springer International Publishing, 2016 (attualmente in stampa).

1. Introduzione

“Il diritto muta. Muta senza interruzione. Muta da sempre”². Secondo le parole di uno dei più celebri studiosi del diritto comparato, l’uomo ha sempre accarezzato l’illusione di poter trovare un criterio, una verità giuridica o un principio che fosse invariabile, onnicomprensivo e valido ovunque³.

Così anche nella storia ancora giovane del diritto ambientale si sono susseguiti plurimi tentativi di offrire delle soluzioni per i numerosi problemi legati all’ambiente che potessero valere per sempre e in maniera universale. Tuttavia, la complessità della materia ambientale ha presto fatto capire ai vari *decision-maker* che di fronte all’utopia derivante dalla creazione di principi e norme *one-size-fits-all* ed eterne si ergevano le differenze economiche, sociali e politiche proprie di ogni sistema giuridico, oltre all’avanzare continuo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche e di nuovi pericoli per l’ambiente stesso.

L’analisi della diffusione dello Sviluppo Sostenibile (s.s.) a livello globale può fornire uno spunto interessante per osservare come anche uno dei concetti più importanti e universalmente riconosciuti può dare luogo a diverse interpretazioni e applicazioni. Tale diffusione è qui osservata attraverso il meccanismo della circolazione dei modelli giuridici, pietra angolare degli studi comparativi del diritto.

La circolazione dei modelli giuridici, resa celebre dallo scozzese Alan Watson con la metafora dei “trapianti giuridici” (*legal transplant*)⁴, fornisce un approccio dinamico dello studio del diritto comparato. Secondo questa teoria, il trasferimento di norme da un sistema giuridico a un altro non costituisce un’eccezione, ma è un fenomeno diffuso sin dai tempi antichi. Infatti, Watson lo considera come la fonte più feconda di mutamenti nel diritto.

Negli ultimi anni, l’attenzione della dottrina si è focalizzata in particolare sul ruolo che la circolazione dei modelli e dei concetti di diritto ambientale ha avuto e continua a esercitare nello sviluppo della protezione ambientale a livello globale⁵.

² R. SACCO, *La mutazione giuridica*, in A. GAMBARO-R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, 2009, 23.

³ R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Instal. II of II)*, 39 *Am. J. Comp. L.* 2, 390, 1991.

⁴ A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974.

⁵ Cfr. *ex multis* J.B. WIENER, *Something Borrowed for Something Blue*, 27 *Ecol. L.Q.*, 2001, 1295-137; H. RUIZ FABRI-L. GRADONI (dir.), *La circulation des concepts juridiques*, Paris, 2009; I. ALOGNA, *The Circulation of Legal Models: Towards the Evolution of Environmental Law*, in V. SANCIN-M. KOVI DINE (eds.), *International Environmental Law*, Ljubljana, 2014.

Lo s.s., quale “nuovo” paradigma adottato a livello internazionale può mostrare la sua dinamicità attraverso la circolazione verticale e orizzontale dei suoi modelli. Inoltre, questo contributo sarà l’occasione per proporre una terza tipologia di circolazione dei modelli giuridici: quella “obliqua”. Così, il modello di s.s. è all’origine dello sviluppo di normative basate sui suoi principi, le quali tuttavia assumono caratteristiche diverse a seconda del contesto in cui vengono applicate.

Quindi, questo contributo costituisce un tentativo di delineare il percorso compiuto dallo s.s. attraverso diversi sistemi giuridici, cercando di mettere in evidenza la dinamica di tale percorso senza perdere di vista gli obiettivi tipici dello s.s. In quest’ottica, saranno analizzate le varie tipologie di circolazioni e le loro ragioni d’essere (par. 2) e la dinamica di tale circolazione a livello mondiale (par. 3). Nell’ultimo paragrafo le conclusioni illustreranno i risultati di questa breve analisi (par. 4).

2. Le circolazioni del modello di Sviluppo Sostenibile: tipologie e cause

Dalla consacrazione dello s.s. come modello⁶ all’UNCED di Rio de Janeiro sono passati più di vent’anni e si è assistito alla circolazione del concetto di s.s. e delle sue componenti in tutto il mondo. Questa circolazione è stata principalmente – anche dal punto cronologico – di tipo “verticale”, come era prevedibile, dando luogo ad applicazione nei sistemi nazionali dei principi dello s.s. nelle diverse politiche pubbliche, regolamentazioni e all’interno di decisioni giudiziarie.

Tuttavia, si è assistito anche a circolazioni “orizzontali” – quella tra sistemi nazionali, ovvero la tipologia “classica” di circolazioni di modelli giuridici, ampiamente trattati nella letteratura di diritto comparato, soprattutto in campo privatistico⁷.

Infine, si vuole proporre in questa sede anche un terzo tipo di circolazione, un *tertium genus* accanto a quella orizzontale e quella verticale, da indicarsi con la denominazione di “circolazione obliqua”. Si tratta della circolazione di un modello derivante dall’attività o dalla formulazione, nonché dalla imposizione “condizionale” da parte di attori internazionali come la Banca Mondiale (BM),

⁶ Sulla formazione del modello di s.s. si rimanda a I. ALOGNA, *The Circulation of the Model of Sustainable Development: Tracing the Path in a Comparative Law Perspective*, in V. MAUERHOFER (ed.), *Legal Aspects of Sustainable Development: Horizontal and Sectorial Policy Issues*, 2016.

⁷ Ai già citati WATSON (1974) e SACCO (1991) si aggiungano G. AJANI, *Transplants, Legal Borrowings and Reception*, in D. CLARK (ed.), *Encyclopedia of Law and Society*, vol. III, New York, 2007; U. MATTEI, *Circolazione dei modelli giuridici*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2008.

il Fondo Monetario Internazionale (FMI), o altre organizzazioni regionali e internazionali.

La differenza tra le tre tipologie deriva principalmente dalle rispettive dinamiche: nella circolazione orizzontale i sistemi tra cui avviene l'imitazione, il trapianto o prestito del modello sono gerarchicamente sullo stesso piano a livello internazionale, come due Paesi sovrani; nella circolazione verticale il modello circola tra un sistema giuridico sovraordinato, come il diritto internazionale o il diritto comunitario, e uno subordinato ad esso, come un sistema giuridico nazionale, o viceversa (chiamato anche "trans-echelon borrowing")⁸; si chiamerà obliqua, invece, la circolazione di un modello tra un'organizzazione internazionale e un sistema nazionale, senza che tra il primo e il secondo soggetto giuridico esista alcun rapporto gerarchico e di legittimità che possa permettere di imporre una norma giuridica qualsiasi, come nel caso della BM e di svariati Paesi in transizione o in via di sviluppo.

Bisogna peraltro puntualizzare che su quest'ultimo particolare profilo esiste già della letteratura in campo giuridico, che tuttavia non considerava questo genere di esperienza come una tipologia di circolazione ma semplicemente come una "causa" dell'imitazione, a metà strada tra il "prestigio" e l'imposizione militare o coloniale⁹. Infatti, la cosiddetta "condizionalità" o "clausola condizionale", meccanismo alla base della circolazione obliqua sotto forma di numerose riforme giuridiche nei Paesi in via di sviluppo, è stata analizzata ampiamente dalla dottrina comparatistica e non senza criticismi¹⁰. Si tratta di quel meccanismo che prevede un sistema di erogazione di prestiti da parte di istituzioni internazionali come la BM e il FMI, le quali concedono tali prestiti "a condizione" che vengano modificati determinati settori dell'ordinamento giuridico del sistema richiedente secondo modelli di matrice occidentale. La sua "obliquità" è dovuta, dunque, sia all'elemento strutturale della relazione tra organizzazione internazionale e il Paese importatore, a natura né verticale né orizzontale; sia all'origine della normativa, idea o modello circolante, spesso di provenienza statunitense¹¹, che viene "trapiantato" con una modalità *top-*

⁸ J.B. WIENER, cit., 1301.

⁹ U. MATTEI, 2008, cit., 180.

¹⁰ Secondo alcuni interpreti tale paradigma nasconde dietro al concetto formalistico di "condizionalità" degli interessi di opportunità politico-economica. Cfr. G. AJANI, *By Chance and Prestige*, 43 *Am. J. Comp. L.* 1, 115; M. DE JONG-S. STOTER, *Institutional Transplantation and the Rule of Law*, 2 *Erasmus L. Rev.*, 3, 317.

¹¹ *In primis*, poiché "[i]n many respects the United States is rightly considered to have the most highly developed rules of environmental protection of any nation": P. SANDS, *The "Greening" of International Law*, 1 *Ind. J. Global Legal Stud.* 2, 1994, 323; in secondo luogo, a causa del ruolo e del peso fondamentale degli Stati Uniti all'interno di queste istituzioni internazionali, dove gli USA hanno una percentuale sul totale dei voti pari al 16,28% per la

down “distorta”.

Proprio tale approccio “top-down” sembrerebbe causare più problemi, essendo visto come un’interferenza indebita nella sovranità nazionale e nella responsabilità (*accountability*) democratica dei Paesi in via di sviluppo¹². Diversi autori hanno sottolineato il legame di tale tipo di circolazioni al sempreverde movimento “law and development”¹³, e quindi come un tentativo di imporre *standard* occidentali o globali su tali sistemi in via di sviluppo, portando avanti istanze post-coloniali e neo-imperialistiche il cui fine non è altro che la creazione di un’ideologia funzionale allo sfruttamento delle risorse di questi Paesi, piuttosto che essere uno strumento di organizzazione sociale al servizio della società¹⁴.

Tuttavia, a parte tali ragioni generali alla base della circolazione dei modelli giuridici, ve ne sono ulteriori e di natura diversa legate al concetto particolare di s.s. In effetti, già la Dichiarazione di Rio prevedeva la cooperazione tra Stati con l’obiettivo di rafforzare “le capacità istituzionali endogene per lo sviluppo sostenibile” (Principio 9). Inoltre, lo sviluppo, oltre che l’adattamento, la diffusione e il trasferimento di tecnologie sono alla base dello s.s., come obiettivo da raggiungere individualmente a livello locale, ma sempre in una collaborazione globale – come previsto dal Principio 27 – diretta “all’applicazione dei principi consacrati nella presente Dichiarazione ed alla progressiva elaborazione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile”.

Anche Agenda 21 riconosce la necessità della circolazione del modello di s.s., attraverso quello che chiama “un nuovo partenariato globale”, il quale “impegna tutti gli Stati in un dialogo continuo e costruttivo” (par. 2.1). Inoltre, anche le dimensioni obliqua e orizzontale di tale circolazione vengono riconosciute, con l’identificazione dei suoi principali attori: “La responsabilità per produrre un cambiamento è in capo ai Governi (...) in collaborazione con le organizzazioni nazionali, regionali e internazionali, tra cui in particolare UNEP, UNDP e la BM” (par. 8.2).

Inoltre, al fine di assicurare l’effettivo proseguo della Conferenza, l’Agenda 21 ha creato la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (*Commission on Sustainable Development*), sostituita nel settembre 2013 dal *United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development*, il quale costituisce un

BM e al 16,75% per il FMI.

¹² M. SIEMS, *Comparative Law*, Cambridge, 2014, 277.

¹³ Cfr. J. MERRYMAN, *Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline and Revival of the Law and Development Movement*, 25 *Am. J. Comp. L.*, 1993, 463, per cui “Development is a euphemism for Progress, and the work of law and development is to lead the way to Progress through law reform”.

¹⁴ U. MATTEI-L. NADER, *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Oxford, 2008.

terreno fertile per la circolazione del modello di s.s., attraverso il suo meccanismo di revisione dei progressi dei diversi Paesi nel raggiungere gli obiettivi precipui dell'Agenda 21. Infatti, capire come gli altri Paesi hanno applicato il modello di s.s. può fornire un'occasione per imitare esperienze straniere¹⁵.

Tuttavia, la Dichiarazione di Rio metteva implicitamente in guardia contro un utilizzo non giudizioso del meccanismo dei "legal transplant". Infatti, il Principio 11 sosteneva l'importanza di una legislazione ambientale effettiva e adeguata, capace di tenere in conto il contesto ambientale e di sviluppo nel quale si applicasse. La "compatibilità" ambientale del modello di s.s., rispetto al contesto di applicazione o ricezione dello stesso, diventerebbe, quindi, uno dei requisiti fondamentali per una sua effettiva circolazione¹⁶.

Questo costituisce uno dei problemi più importanti incontrati nella circolazione del modello di s.s., che presenta una duplice dimensione: da una parte, il trasferimento di approcci inappropriati e inadatti alle condizioni locali dei Paesi importatori di tale modello; e dall'altra, la volontà di universalizzare le soluzioni per attuare lo s.s.¹⁷. Infatti, tale modello, nonostante la sua pretesa neutralità e universalità nel raggiungere gli obiettivi di protezione dell'ambiente, può essere vissuto dai Paesi in via di sviluppo come un'ingerenza al loro diritto allo sviluppo, con la riduzione delle risorse disponibili sul loro territorio per un fine di tutela ambientale globale.

In quest'ottica, la clausola di condizionalità o in questo caso di eco-condizionalità¹⁸, costituendo una pressione di tipo diplomatico e in contraddizione con il principio consuetudinario di non intervento regolato dalla Convenzione del 26 dicembre 1933 sui diritti e doveri degli Stati, va incontro molto spesso ad un rifiuto sociale¹⁹. Infatti, alla base di tale rifiuto vi è la consapevolezza da parte dei Paesi richiedenti i prestiti che tale eco-condizionalità, proprio come quella

¹⁵ J.C. DERNBACH, *Reflexions on Comparative Law, Environmental Law, and Sustainability*, *Widener L. Symp. J.*, 3, 1998, 281.

¹⁶ Tale compatibilità è alla base di quello che una parte della dottrina comparatista ha identificato come "transplant effect", ossia la scarsa effettività riscontrata nel caso in cui un modello giuridico non sia adatto alle condizioni locali, o sia imposto attraverso meccanismi *top-down* o tipici della condizionalità, o nel caso in cui la popolazione coinvolta non abbia familiarità con tale normativa. Cfr. D. BERKOWITZ et al., *The Transplant Effect*, 51 *Am. J. Comp. L.* 1, 2003, 168.

¹⁷ P. LE PRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales*, Paris, 2005, 271.

¹⁸ Tale denominazione deriva dal fatto che i progetti dei Paesi che chiedono un finanziamento sono sottoposti ad una rigorosa analisi per assicurarsi che non deterioreranno l'ambiente. Cfr. "Our Common Future" par. 6.2.1, 103-104.

¹⁹ S. BORRÀS PENTINAT, *L'impatto ambientale della clausola di condizionalità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 3-4, 400.

finanziaria più tradizionale, sia imposta indirettamente dagli Stati egemonici, che controllano – economicamente e in proporzione alla loro partecipazione – le istituzioni che ne gestiscono il funzionamento.

Infine, va sottolineato come tutte queste ragioni agiscano in correlazione con una caratteristica particolare del modello di s.s., ossia l'indeterminatezza dei suoi contorni e delle sue applicazioni, così da farlo rientrare nella categoria delle "formule vaghe", la cui importanza è stata sottolineata da parte della letteratura comparatistica in relazione al procedimento di trapianto giuridico²⁰.

3. La dinamica della circolazione del modello di Sviluppo Sostenibile

La circolazione del modello di s.s. si realizza attraverso le sue tre dimensioni o tipologie: verticale, orizzontale e obliqua. Tuttavia, bisogna sottolineare che le tre dimensioni nonostante possano essere prese in considerazione indipendentemente l'una dall'altra, risultano essere fortemente interconnesse. Infatti, la diffusione del modello in questione emerge nel panorama giuridico globale come influenzato congiuntamente dalla circolazione delle dichiarazioni e accordi internazionali, sostenuto dall'esempio dei Paesi più sostenibilmente efficienti (potenziali esportatori del modello) e condizionato, in certi contesti, dalla pressione delle organizzazioni finanziarie internazionali.

La dinamica della circolazione del modello di s.s. potrebbe essere descritta attraverso numerosi esempi al fine di mostrarne l'ampiezza della diffusione a livello mondiale. Tuttavia, in ragione dello spazio limitato a disposizione,²¹ in questa sezione ci si focalizzerà sull'esempio paradigmatico della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (NSDS), che all'indomani della Conferenza di Rio ha costituito la base per l'applicazione del modello di s.s. a livello globale. Infatti, l'art. 37.4 dell'Agenda 21 prevedeva che: "[e]ach country should aim to complete, as soon as practicable, if possible by 1994, a review of capacity- and capability-building requirements for devising national sustainable development strategies, including those for generating and implementing its own Agenda 21 action programme". I NSDS hanno costituito il primo tentativo di raggiungere una migliore coordinazione e integrazione del modello di s.s. a livello nazionale attraverso quattro (sotto-) dimensioni: orizzontale (tra i vari settori di *policy*), verticale (tra i diversi livelli politico-amministrativi di amministrazione e i diversi territori), temporale e sociale (tra pubblico, privato, accademia e società civile). Così, negli anni Novanta diversi Paesi europei emergevano come *leader*

²⁰ G. AJANI, 2007, cit., 5.

²¹ Per un'analisi più approfondita della problematica analizzata mi si permetta di rinviare a I. ALOGNA, 2016, cit.

nell'applicazione di proprie NSDS: la Svezia e il Regno Unito nel 1994; la Svizzera nel 1997; la Finlandia nel 1998²².

Tuttavia, la diffusione di un tale singolo documento che incorporasse le dimensioni economica, sociale e ambientale dello s.s. avvenne, altrettanto rapidamente, anche in sistemi giuridici come quelli della Cina (1993), delle Filippine (1996) e della Corea del Sud (1996)²³, dove la protezione ambientale e sociale si coniugavano con la crescita economica in un quadro inizialmente soltanto teorico di s.s. In realtà, la realtà socio-economica di alcuni Paesi in via di sviluppo non avrebbe potuto permettere di realizzare appieno tale modello che su un periodo di tempo più lungo rispetto a quello dei Paesi europei, e con modalità differenti.

D'altronde, tali differenze nelle applicazioni del modello di s.s. emersero chiaramente anche durante la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (Rio de Janeiro, 2012), terminata con l'adozione della Risoluzione 66/288 dell'Assemblea Generale ONU. Così, durante la Conferenza Rio+20 si constatò un fatto importante: l'esistenza di "diversi approcci, visioni, modelli e strumenti a disposizione di ogni Paese, in accordo con la propria situazione e priorità, per raggiungere lo s.s." (par. 56).

Bisogna sottolineare che le norme ambientali, per quanto tecniche e apparentemente lontane dalla frizione riscontrabile nel trapianto di regole di tipo socio-culturali, come ad esempio quelle del diritto di famiglia (legate più profondamente al sostrato giuridico-culturale e tradizionale di ciascun sistema), hanno bisogno tuttavia di un'accettazione politico-sociale non trascurabile. Alcuni eminenti comparatisti hanno messo in evidenza come l'imitazione di una regola dipende dalla circolazione dell'idea politica collegata²⁴, non bastando il prestigio dell'ordinamento d'origine soprattutto nel caso in cui il modello giuridico in questione esprima in modo immediato una scelta politica, valori e ideali²⁵.

Un esempio di tale circolazione a livello orizzontale è costituito dall'India, che nella sua Costituzione contempla i due aspetti fondamentali e contrastanti dello s.s.: il diritto allo sviluppo e il diritto a un ambiente pulito e salubre, entrambi considerati come parti necessarie e complementari del "right to life" in base all'art. 21. Nel 2006, in uno sforzo legislativo diretto alla realizzazione dello s.s., l'India ha emanato il *National Environmental Policy* (NEP) come guida per

²² U. PISANO *et al.*, *National Sustainable Development Strategies in Europe 2013*, ESDN Q. Rep., 29, 2013, 6-9.

²³ D. SWANSON-L. PINTÉR, *National Strategies for Sustainable Development*, Winnipeg, 2004, 9.

²⁴ R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1990, 151.

²⁵ L. PEGORARO-A. RINELLA, *Diritto pubblico comparato*, Padova, 2007, 97.

una riforma regolamentare, verso programmi e progetti per la conservazione dell'ambiente. Il NEP sostiene l'emanazione di normative a livello centrale, dei singoli Stati e dei governi locali, i cui obiettivi siano corrispondenti agli elementi fondamentali dello s.s.: conservazione delle risorse ambientali e efficienza nel loro utilizzo, equità intra e intergenerazionale, e integrazione delle preoccupazioni ambientali con lo sviluppo economico e sociale.

In questo caso, il modello a circolare sembrerebbe essere stato quello tedesco: la Strategia Nazionale di Sostenibilità (NSS) del 2002 (considerata una delle più riuscite nel contesto europeo)²⁶, fondamentale nel redigere il NEP indiano²⁷. D'altra parte proprio la NSS tedesca sosteneva che "it is precisely the industrial nations that can prove with a strategy for sustainable development that it is also possible to link this with successful economic development. This also offers perspectives for developing countries. A national strategy bringing together economic, ecological and social dimensions in an integrated vision, and succeeding in practice, would also exercise great appeal internationally"²⁸.

Un altro modello, addirittura precedente alla Conferenza di Rio del 1992, è di origine olandese. Come evidenziato da alcuni autori, il Piano nazionale olandese di politica per l'ambiente (NEPP) del 1989, influenzato dalle pressioni ambientali interne nonché dal concetto di s.s. onusiano, ricevette notevole attenzione al di fuori dei confini dei Paesi Bassi, divenendo un importante modello di s.s. Il NEPP rappresentava una visione tecnocratica dello s.s., il cui obiettivo principale era la riduzione dell'impatto ambientale, piuttosto che la promozione di un cambiamento sociale. Tra i principali imitatori di tale modello vi furono la Commissione europea, con il Quinto Programma d'Azione per l'Ambiente del 1992 (c.d. "circolazione verticale ascendente") intitolato "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", e alcuni Paesi europei come il Portogallo e la Lettonia che adottarono piani nazionali di politica per l'ambiente nel 1995²⁹.

Anche una parte della dottrina in materia di "policy diffusion" ha preso in considerazione il fenomeno della circolazione dei modelli, concentrandosi sulla convergenza globale delle politiche ambientali³⁰. Tale convergenza sembrerebbe spiegata proprio dalla diffusione internazionale di idee, approcci, istituzioni

²⁶ Considerata come avente "a high-level political commitment", cfr. U. PISANO et al., cit., 10.

²⁷ I. ALOGNA, 2014, cit., 63.

²⁸ GERMAN GOVERNMENT, *Perspective for Germany. Our Strategy for Sustainable Development*, 2002, 3, in www.bundesregierung.de (consultato il 31.08.2015).

²⁹ H. JÖRGENS, *Governance by Diffusion*, FFU-report 07-2003, 15-17, in <http://userpage.fu-berlin.de/ffu/download/rep-2003-07.pdf> (consultato il 31.08.2015).

³⁰ K. TEWS, *The diffusion of environmental policy innovations*, in G. WINTER (ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change*, New York, 2011.

e strumenti nel campo della protezione ambientale. Per quanto il concetto di s.s. sia stato istituzionalizzato a livello internazionale, specialmente grazie alle Conferenze internazionali organizzate dalle Nazioni Unite, l'obiettivo finale rimane la sua applicazione effettiva nei singoli sistemi giuridici nazionali. Questo è il motivo per cui la circolazione verticale deve essere analizzata unitamente a quella orizzontale: proprio in occasione di certi momenti storici di rilievo, come il 1972 (UNCHE, Stoccolma) o il 1992 (UNCED, Rio de Janeiro), corrispondenti ad un elevato livello internazionale di comunicazione (verticale) in materia ambientale, la celerità della diffusione (orizzontale) dei modelli ambientali risultò maggiore che in altri periodi, grazie soprattutto alla disseminazione diretta delle informazioni riguardanti questi ultimi³¹.

Per quanto riguarda la dimensione obliqua della circolazione del modello di s.s., come visto nella sezione precedente, l'Agenda 21 par. 8.2 poneva le organizzazioni internazionali, come la BM e il FMI, tra gli attori del cambiamento necessario per veicolarlo. Molti studiosi riconducono tale tipo di circolazione a una modalità impositiva³² per applicare lo s.s. a livello nazionale nei Paesi in via di sviluppo e in transizione. Infatti, la eco-condizionalità alla base di questa circolazione sotto l'egida delle organizzazioni internazionali consisterebbe nella pressione nei confronti dei Paesi in via di sviluppo a preparare e applicare strategie di s.s. E ciò nonostante le c.d. *Multilateral Financial Institutions* (MFIs), ossia BM, FMI e altre organizzazioni di finanziamento internazionale, non dovrebbero poter imporre disposizioni su fattori non-economici, come la protezione dell'ambiente.³³

Al contrario della circolazione orizzontale, basata su un meccanismo volontario d'imitazione, quella obliqua dipende principalmente da relazioni di potere asimmetriche, da cui la sua connotazione di "imposizione". Infatti, l'esperienza con la diffusione obliqua delle strategie di s.s. nell'Europa dell'Est e nei Paesi in via di sviluppo mostra che le capacità dei singoli Stati costituiscono un vincolo decisivo per l'attuazione nazionale del modello di s.s. D'altra parte, tale imposizione costituisce una restrizione importante delle opzioni a disposizione dei Paesi "condizionati" per implementare tale modello. Ciò impedisce una circolazione più virtuosa, eventualmente con modelli giuridici alternativi, che potrebbero essere più efficaci o comunque più adeguati alle problematiche interne rispetto a quelli "imposti"³⁴.

In ultima analisi, bisognerebbe chiedersi se il modello veicolato da tali

³¹ K. TEWS, 2011, cit., 231.

³² La letteratura esperta in materia di *environmental policy diffusion* la chiama anche "coercive policy transfer" or "domination" (K. TEWS, 2011, 229).

³³ Cfr. in particolare l'accordo istitutivo della BM, art. IV, 10.

³⁴ H. JÖRGENS, 2003, cit., 21-26.

organizzazioni internazionali sia adeguato alle caratteristiche dei Paesi “condizionati”. Da una parte, anche l’Agenda 21 chiaramente prevedeva che “[l]aws and regulations suited to country-specific conditions are among the most important instruments for transforming environment and development policies into action” (par. 8.13); dall’altra, un acuto interprete sottolinea come, ad esempio, la definizione accolta all’interno della BM di s.s. sembri modellata per andare incontro, principalmente, alle priorità economiche della Banca come istituzione di finanziamento, senza un’integrazione soddisfacente delle problematiche legate all’ambiente e ai diritti umani³⁵. Infatti, la BM considera come elementi interscambiabili in una politica di sostenibilità quattro categorie di capitale: prodotto dall’uomo (macchinari, fabbriche, edifici e infrastrutture), naturale (risorse naturali), umano (investimenti nell’educazione, salute e alimentazione degli individui) e sociale (le basi istituzionali e culturali necessarie perché una società funzioni). Questa intercambiabilità tra i diversi tipi di capitale può mettere a rischio la nozione consolidata e quindi il modello giuridico di s.s., che può essere trapiantato in diversi Paesi in via di sviluppo come fosse un semplice *trade-off* per la distruzione dell’ambiente a fronte del beneficio per lo sviluppo economico³⁶.

4. Conclusioni

La circolazione dei modelli giuridici, modalità principale di innovazione del diritto nei vari sistemi giuridici, ha mostrato l’effetto positivo della globalizzazione nella protezione ambientale: una progressiva diffusione ai quattro angoli del pianeta di un modello giuridico fondamentale, di rilievo costituzionale, come quello di s.s.

Il contributo proposto voleva mostrare, ancora una volta, la forte interconnessione e interconnettività dei diversi sistemi giuridici globali, sia essi nazionali o internazionali. Il fatto che i Paesi comunichino tra loro e scambino le loro percezioni e soluzioni riguardo ai problemi ambientali, sia in forma libera come attori della circolazione orizzontale tra pari, sia all’interno di apposite assise come la Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, costituisce un fattore d’evoluzione per il modello di s.s. in particolare e per la tutela dell’ambiente e dei diritti umani in generale.

Un’attenta dottrina mostra come in Europa i governi si osservino

³⁵ M.A. CIVIC, *Prospects for the Respect and Promotion of Internationally Recognized Sustainable Development Practices*, 9 *Fordham Envtl. L.J.* 231, 1998, 241-242.

³⁶ WORLD BANK, *Where is the Wealth of Nations*, Washington, DC, 2006, in <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf>, (consultato 31.08.2015).

reciprocamente perché vogliono evitare l'impressione di restare dietro agli altri o perché cercano di prendere esempio dalle politiche più riuscite, sviluppate altrove³⁷. Tuttavia, tale comportamento mostra una tendenza diffusa anche a livello globale, come visto nell'esempio della circolazione del modello della strategia nazionale di s.s. dalla Germania all'India. Una tendenza positiva per cui i capofila in materia ambientale sono capaci di trascinare i ritardatari – e questo anche nella definizione di *standard* ambientali attraverso l'armonizzazione internazionale, persino in assenza di accordi legalmente vincolanti, come nel caso dello s.s. – verso quello che si potrebbe chiamare “un circolo virtuoso sostenibile”.

Infine, la proposizione di introdurre una terza tipologia di circolazioni dei modelli giuridici, accanto alle due ormai consolidate nella dottrina comparatistica, con l'enunciazione di una circolazione “obliqua”, trova conforto nella dottrina di “politica ambientale comparata”, attigua e complementare – e sotto certi profili coincidente negli obiettivi di ricerca – a quella del “diritto ambientale comparato”, al cui interno questo contributo si inserisce. Infatti, nella prima si può trovare una tripartizione simile a quella proposta per la circolazione dei modelli: armonizzazione (che corrisponde nella sua accezione giuriscomparatistica alla circolazione verticale); diffusione (circolazione orizzontale); imposizione (circolazione obliqua).

Nonostante le innumerevoli critiche già espresse verso questo meccanismo obliquo di circolazione, dovute alla mancanza di legittimità dell'imposizione condizionale, alla difficile coordinazione dei modelli stranieri con il contesto particolare dei sistemi in via di sviluppo, e alla natura ambigua del modello di s.s. proposto dalle organizzazioni finanziarie internazionali, sembrerebbe costituire attualmente la tipologia di circolazione più utilizzata nel veicolare il modello di s.s. Ciò porta a domandarsi fino a che punto e attraverso quali modalità tale circolazione possa essere capace di realizzare gli obiettivi propri del modello di s.s. nei Paesi in via di sviluppo ove venga trapiantato.

Lo s.s. come modello giuridico ha prodotto come risultato principale la sua diffusione a livello globale, ma resta ancora aperta la domanda su cosa rappresenti concretamente: si tratta di un principio, di un obiettivo politico, o dell'ideologia chiave del moderno ambientalismo? La risposta non potrà che arrivare dall'esperienza e probabilmente, come espresso da un esperto studioso della materia, sarà “l'analisi comparativa del Diritto dell'Ambiente a (...) contribuire significativamente alla comprensione di come il diritto possa promuovere lo sviluppo sostenibile”³⁸.

³⁷ K. HOLZINGER et al., *Environmental Policy Convergence in Europe*, Cambridge, 2008, 230.

³⁸ N.A. ROBINSON, *Comparative Environmental Law Perspectives on Legal Regimes for Sustainable Development*, 3 *Widener L. Symp. J.*, 1998, 249.

LA TUTELA PRECAUZIONALE DELL'AMBIENTE E IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA NEL RICONOSCIMENTO DEL RISCHIO DA FATTORI INQUINANTI

Daniela Belvedere

SOMMARIO: 1. La tutela anticipata dell'ambiente e il ruolo del principio di precauzione. - 2. L'attuazione normativa del principio di precauzione: il "difficile" incontro tra diritto e scienza. - 3. L'uso giurisprudenziale del principio di precauzione e il sindacato sulle scelte discrezionali.

Abstract

La crescente attenzione per forme di tutela anticipata in materia ambientale rinviene un indice sintomatico nel principio di precauzione. Il ricorso a tale principio, giustificato da una situazione di incertezza scientifica in ordine al nesso di causalità, mette in evidenza le peculiarità del rapporto tra scienza e diritto. Un siffatto rapporto incide non solo nel momento di attuazione normativa, ma anche nell'applicazione giurisprudenziale. Nella prima direzione, il nodo centrale è la valutazione delle modalità di formulazione normativa delle scelte precauzionali, mentre nella seconda assumono rilievo il sindacato su tali scelte e l'uso diretto del principio di precauzione. In particolar modo, l'analisi della giurisprudenza amministrativa consente sia di individuare un uso estensivo del principio di precauzione per implementare la tutela dell'ambiente sia di delineare il contenuto obbligatorio scaturente dal rispetto del principio di precauzione, nel tentativo di evitare che quest'ultimo venga usato per giustificare qualunque misure inibitoria di una data attività o di un determinato processo evolutivo.

1. La tutela anticipata dell'ambiente e il ruolo del principio di precauzione

La crescente attenzione per forme di tutela anticipata in materia ambientale rinviene un indice sintomatico nel principio di precauzione¹. Si tratta di un

¹ Sul quale si v. S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, in *Dir. e gest. amb.*, 2001, 37 ss.; D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 16 ss.; F. GIAMPIETRO, *Precauzione e rischio socialmente accettabile: criterio interpretativo della legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, 2001,

principio che, sebbene privo di una compiuta definizione a livello normativo, è stato progressivamente assunto come paradigma per assicurare tutela in ambiti tra i quali la sede di elezione è proprio quella dell'ambiente in cui il livello di incertezza scientifica non consentirebbe altrimenti un proficuo intervento. Ciò ha comportato un crescente richiamo a tale principio sia a livello europeo ed internazionale sia a livello interno, pur non mancando atteggiamenti divergenti circa l'opportunità di utilizzo dello stesso².

Il principio di precauzione trae la sua origine dall'esigenza di apprestare cautela onde poter evitare dati rischi³ ed è connesso al rapporto tra lo sviluppo tecnico-scientifico e i possibili effetti negativi per l'ambiente in una prospettiva improntata più al preservare che al ripristinare l'equilibrio ambientale. Pur inscrivendosi nella logica delle azioni di tipo preventivo a tutela dell'ambiente, il principio di precauzione presenta un carattere di autonomia rispetto a quello di prevenzione, dal quale in particolare si distingue per un differente livello di conoscenza scientifica che presuppone il nesso causale tra una data azione e le conseguenze dannose. Ciò comporta un intervento anticipato rispetto alle stesse

429 ss.; A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 9 ss.; S. GRASSI-A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Bioteχνologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003, 149 ss.; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1075 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2007, 51 ss.; M. CECCHETTI, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto. La funzione normativa di fronte alle sfide del "governo" dell'incertezza scientifica*, in G. GUERRA-A. MURATORIO-E. PARIOTTI-M. PICCINNI-D. RUGGIU (a cura di), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Bologna, 2011, 156 ss.; G. ALPA (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Precauzione, responsabilità, assicurazione*, Napoli, 2012.

² Cfr. in senso favorevole ad es. D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto*, cit., 16, o in senso opposto F. GIUNTA, *Prudenza nella scienza versus prudenza della scienza? In margine alla disciplina dei trapianti e degli xenotrapianti*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 164; o ancora, per il pericolo di un eccesso di precauzione, S. CASSESE, *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 329 ss.

³ Il termine deriva dal latino tardo *praecautio-onis*, der. di praecavere "guardarsi, essere cauto" (comp. di *prae-* "pre-" e *cavere* "stare in guardia"), in *Dizionario Treccani*, in *www.treccani.it*.

Si tratta di un principio emerso nell'ordinamento tedesco e che trova giustificazione in una situazione "descritta come 'non ancora-pericolo' (...) quando determinate immissioni inquinanti non sono attualmente pericolose, ma c'è il rischio che possano diventarle in un processo di continua implementazione". V. A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, cit., 11.

modalità dell'approccio della prevenzione. Mentre il principio di prevenzione è connesso ad un rischio certo e misurabile, la precauzione atterrebbe ad un rischio incerto, non quantificabile con sufficiente probabilità: nel primo caso vi è un rischio reale, nel secondo un rischio potenziale. Sicché per le sue modalità di operatività la precauzione è destinata a costituire “una delle grandi ‘frontiere’ del diritto dell’ambiente”⁴.

Una primigenia definizione sul terreno normativo (sia pure di *soft law*) di questo principio è contenuta nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, secondo la quale “per proteggere l’ambiente, gli Stati debbono applicare intensamente misure di precauzione a seconda delle loro capacità. In caso di rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di un’assoluta certezza scientifica non deve costituire un pretesto per rimandare l’adozione di misure efficienti in rapporto al loro costo volte a prevenire il degrado ambientale”⁵.

Il principio di precauzione viene, in particolar modo, con il Trattato di Maastricht espressamente riconosciuto tra i principi che ispirano le politiche europee in materia ambientale, mediante l’inserimento nell’art. 174, par. 2, del Trattato CE (ora l’attuale art. 191, par. 2, del TFUE).

Nonostante tale previsione normativa permangono significativi problemi soprattutto in relazione alle modalità di applicazione del principio. All’esigenza di fornire maggiori chiarimenti interpretativi e facilitare il ricorso al principio di precauzione in modo tale da assicurare un’adeguata tutela all’ambiente rispondono le linee guida tracciate dalla Commissione europea il 2 febbraio del 2000⁶. Innanzitutto, la Commissione individua tre condizioni che ne giustificano il ricorso: la valutazione dei dati scientifici disponibili, il livello dell’incertezza scientifica e l’identificazione degli effetti potenzialmente negativi. Si specifica, inoltre, che la precauzione non è altro che una modalità di gestione del rischio e proprio per effettuare una compiuta gestione vengono individuati cinque principi generali che devono costituirne una guida. Si tratta del principio di proporzionalità, di non discriminazione, di coerenza delle misure, di esame dei vantaggi e del riesame delle misure in relazione all’evoluzione scientifica.

⁴ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, in *www.federalismi.it*, 2006, 25, 103.

⁵ Così nel principio n. 15 della dichiarazione. Prima di tale espressa menzione, era possibile comunque individuare dei richiami alla precauzione: ad es. nella Carta mondiale della Natura adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982, o ancora durante la terza Conferenza sulla protezione del Mare del Nord del 1990, nella quale si evidenziò che “i governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure, volte a evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell’esistenza di un nesso causale tra l’emissione e gli effetti”.

⁶ La comunicazione della Commissione è consultabile in *www.eur-lex.europa.eu*.

Nondimeno, la stessa Commissione non può che dare atto del notevole livello di discrezionalità che si riscontra nell'applicazione del principio di precauzione, con il conseguente carattere politico della scelta effettuata in relazione al rischio o alla "porzione" dello stesso di cui occorre evitarne la realizzazione o che, di converso, può essere "tollerato" e traslato, per così dire, sulla società.

Il *proprium* di un siffatto principio può essere, quindi, ravvisato nel riconoscere l'esigenza di una tutela anticipata in situazioni di incertezza scientifica in relazione al nesso causale tra fattori inquinanti e effetti negativi sull'ambiente: l'incertezza o la carenza di informazioni scientifiche non devono essere tali da precludere un intervento, in quanto quest'ultimo si configuri come necessario per impedire la pericolosità sia pur potenziale che potrebbe scaturire da una data situazione. Pertanto, allorquando l'intervento meramente risarcitorio o sanzionatorio risulti inadeguato per la tutela dell'ambiente, si rende necessario un intervento anticipato che in forma cautelare si faccia carico dell'esigenza di affrontare determinati rischi, elidendone i possibili effetti negativi o quanto meno riducendone l'intensità.

Tuttavia, occorre contemperare la tutela di interessi per i quali l'approccio precauzionale si presenta come migliore modalità di garanzia con la tutela degli interessi che possono essere compressi proprio per effetto dell'operare del principio di precauzione. Esigenza ancor più stringente in considerazione del significativo ampliamento dell'ambito di applicazione di tale principio. Difatti, lungi dall'operare nel solo settore ambientale trova una sempre maggiore diffusione in quei campi nei quali all'incertezza scientifica si accompagna un "ragionevole" timore circa gli effetti pericolosi per la salute dell'uomo. Un simile processo estensivo avalla la trasformazione subita dal principio di precauzione: da mera regola comportamentale a norma giuridica⁷, sia pur di peculiare natura.

2. L'attuazione normativa del principio di precauzione: il "difficile" incontro tra diritto e scienza

Per poter valutare quale sia il ruolo della giurisprudenza nell'uso del principio di precauzione a tutela dei diritti fondamentali e in che misura tale principio sia adoperato come parametro di legittimità delle scelte politiche in tema di selezione dei rischi e di parametrizzazione degli stessi, occorre in primo luogo analizzare le modalità attraverso le quali si realizza l'implementazione normativa del principio di precauzione.

⁷ S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, cit.

L'attuazione normativa di tale principio risente del peculiare rapporto tra diritto e scienza⁸: il progresso scientifico e tecnologico assolve una significativa incidenza sul diritto e quest'ultimo non può disinteressarsene, soprattutto allorché da tale progresso possano derivare rischi per la società in generale e in particolare per la possibile lesione di diritti fondamentali. Un siffatto legame rimanda necessariamente al rapporto tra essere e dover essere e alla loro "mutua alimentazione"⁹. Tuttavia, occorre capire in che misura il diritto possa intervenire e con quali modalità, allorché vi sia una situazione di incertezza scientifica, rispetto alla quale si rende necessario fornire una "certezza" giuridica. La problematicità di un siffatto rapporto si registra in relazione al grado di validità dell'asserzione scientifica e alla necessaria revisione della scelta giuridica per assicurare che quest'ultima sia rispondente al livello tecnico-scientifico preso in considerazione. Il principio di precauzione assolve ad una vera e propria funzione di "integrazione tra scienza e diritto"¹⁰: spetta al sapere scientifico la valutazione "oggettiva" del rischio per l'ambiente, individuandone la portata, ma la valutazione "soggettiva", inerente all'accettabilità del rischio, alla sua percezione ad opera dell'opinione pubblica e alla gestione dello stesso, compete al piano giuridico.

Il livello di incertezza scientifica che connota l'operatività del principio di precauzione si ripercuote sulla sua attuazione normativa: difatti, se in un dato momento non è possibile disporre di "certezze" scientifiche la risposta che l'ordinamento giuridico può fornire deve necessariamente presentarsi come flessibile. Tanto induce a valorizzare i profili di discrezionalità della scelta, dei quali dispongono sia gli organi legislativi che quelli amministrativi nel loro compito di determinazione del livello del rischio consentito. In particolar modo, le caratteristiche dell'approccio precauzionale inducono ad una traduzione in termini normativi che, almeno in prima battuta, siano connotati da "indeterminatezza", da generalità nella formulazione, onde evitare che, nel lasso temporale intercorrente tra la predisposizione in termini normativi della regola precauzionale e la sua applicazione, la scelta legislativa risulti inadeguata allo

⁸ Sulle interazioni di un siffatto rapporto v. A. RUGGERI, *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempo di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in *www.giurcost.org*, 6 novembre 2014; G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008; B. TRONCARELLI, *Scienza e diritto nella complessità sociale: il principio di precauzione*, Soveria Mannelli, 2007; N. IRTI-E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001.

⁹ A. RUGGERI, *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempo di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, cit.

¹⁰ S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 90.

standard di conoscenze scientifiche. La necessità di evitare l'anacronismo della disposizione, sin già dal suo momento di prima operatività nell'ordinamento, incide pertanto sulle modalità di redazione degli atti normativi e suggerisce come approccio quello di ricorrere ad una legge, caratterizzata da una normazione prevalentemente per principi e dall'uso di concetti elastici, e nel contempo di prevedere il rinvio a fonti secondarie, in modo tale da consentire la concretizzazione della scelta e il suo costante adeguamento allo sviluppo tecnologico¹¹.

In particolar modo, le modalità attraverso le quali il legislatore è solito formalizzare il principio di precauzione sono duplici. Un primo percorso è quello di limitarsi al mero richiamo alla precauzione, stabilendo che in un dato ambito occorre operare nel rispetto di un siffatto principio. La seconda via è quella di individuare il livello del rischio ritenuto accettabile, mediante la predisposizione di uno *standard* di rischio, della c.d. "soglia di attenzione" del rischio stesso.

Indubbiamente, la prima modalità pone maggiori problemi nell'individuazione concreta del contenuto discendente dall'obbligo precauzionale, rimettendo interamente la scelta discrezionale sul livello di rischio in capo all'amministrazione o, in assenza rinviando la garanzia della tutela precauzionale alla giurisprudenza. Nella seconda ipotesi, invece, verranno all'attenzione le problematiche afferenti il controllo sull'esercizio del potere discrezionale.

Le caratteristiche del principio di precauzione comportano, inoltre, che le eventuali scelte assunte dal legislatore e/o dall'amministrazione non potranno che essere provvisorie: l'esigenza cautelativa che sorregge la logica della precauzione è strettamente connessa al livello di conoscenze scientifiche presente nel momento in cui viene individuata la misura precauzionale. Ne discende che occorre consentire la rivedibilità della misura, *sub specie* di modifica della stessa o anche di eliminazione, in ragione dell'eventuale progresso tecnico-scientifico che dovesse eventualmente realizzarsi.

Nel nostro ordinamento il principio di precauzione ha trovato una significata traduzione in atti normativi, soprattutto in considerazione dell'influenza in tal senso esercitata dal diritto dell'Unione europea. Tra i vari atti occorre far menzione, nel settore attinente all'ambiente e alla tutela da fattispecie inquinanti, alla legge n. 36/2001 ("Legge quadro sulle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici") e al d.lgs. n. 152/2006 ("Norme in materia ambientale") in particolare l'art. 3-ter, gli artt. 178 e 179 in relazione

¹¹ B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, 209 ss.

all'attività di gestione e smaltimento dei rifiuti, e l'art. 301, 1° comma, che in applicazione dell'art. 174 del Trattato dispone di assicurare un alto livello di protezione anche in presenza di un pericolo potenziale¹².

3. L'uso giurisprudenziale del principio di precauzione e il sindacato sulle scelte discrezionali

Le modalità di formulazione del principio di precauzione lasciano ampi spazi agli operatori chiamati a fornirne una concreta attuazione. Se, da un lato, ciò risulta rispondente ad assicurare una tutela più adeguata alla situazione concreta che di volta in volta viene in rilievo, dall'altro non può che porre problemi, evidenziando possibili scelte arbitrarie o dando luogo a situazioni foriere di disparità di trattamento o ancora non proporzionali al risultato da perseguire. Una simile evenienza sposta necessariamente l'attenzione sulle modalità di controllo delle scelte politiche in materia di rischi connessi a situazioni di incertezza scientifica. Ne discende che imprescindibile tassello nell'analisi dell'atteggiarsi concreto del principio di precauzione in materia ambientale è rappresentato dal ruolo assolto dalla giurisprudenza. Da tale angolo visuale si può notare che la direzione seguita risulta essere oscillante. Se, da un lato, può scorgersi un'attenta sensibilità per un approccio precauzionale, onde assicurare maggiori margini di tutela a taluni diritti fondamentali ed in particolare alla salute e all'ambiente dall'altro, si avverte l'esigenza di individuare un corretto bilanciamento per non determinare la soccombenza degli interessi (tra cui quello di iniziativa economica) che possono essere eccessivamente compromessi dall'operare del principio di precauzione.

Per capire in che misura e secondo quali dinamiche la giurisprudenza si sia avvalsa del principio di precauzione, è possibile differenziare due percorsi: quello della sindacabilità delle scelte precauzionali e quello dell'uso diretto del principio di precauzione. Quest'ultima via è suscettiva di modalità di implementazioni differenziate, in quanto può muoversi dall'uso interpretativo del principio di precauzione in funzione estensiva all'individuazione del contenuto dell'obbligo derivante da tale principio.

¹² Come osservato in dottrina, anche in precedenza era possibile ravvisare elementi di un'impostazione precauzionale sia a livello normativo che giurisprudenziale: S. GRASSI, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, cit., 53 ss. Tra gli esempi riportati: il d.m. n. 163/1999, in relazione al potere riconosciuto ai sindaci di adottare misure precauzionali nel caso di particolare gravità della circolazione stradale; Cass. civ., sez. III, sentenza n. 9893/2000 che, pur in assenza di certezza scientifica, ha ritenuto possibile riconoscere la tutela del diritto alla salute a fronte di emissioni elettromagnetiche derivanti da un elettrodotto.

Per quanto riguarda la sindacabilità delle scelte effettuate nell'attuazione del principio di precauzione, occorre considerare che il vaglio giurisprudenziale è fortemente influenzato dal carattere discrezionale della scelta. Ciò comporta che nel caso di controllo delle scelte compiute dal legislatore spetterà alla Corte costituzionale effettuare una verifica sia sotto i profili dell'eguaglianza che della ragionevolezza della misura precauzionale individuata dal legislatore¹³. In analogia ad altri ambiti nei quali viene in rilievo la discrezionalità legislativa, vi è l'esigenza che lo scrutinio della Corte costituzionale non determini un'ingerenza né una sostituzione alle scelte politiche effettuate dall'organo legislativo. Ne discende che nel campo della precauzione non sarà possibile sindacare la soglia di rilevanza del rischio, in quanto frutto dell'esercizio del potere discrezionale dell'organo chiamato a selezionare lo *standard* di riferimento nella determinazione del confine tra rischio accettabile e del quale dovrà farsi carico la società e rischio del quale impedirne o ridurre le conseguenze dannose, rispetto al quale si avverte la necessità di ricorrere ad una misura cautelativa. Tuttavia, onde evitare che in una tale opera di selezione si possa incorrere in *deficit* di tutela è necessario che si verifichi che la scelta precauzionale risulti essere ragionevole e proporzionale rispetto al risultato che si intende perseguire.

Nel caso in cui, invece, la scelta precauzionale sia stata effettuata dall'apparato amministrativo verranno in rilievo le tradizionali argomentazioni sulla sindacabilità della discrezionalità amministrativa, e in particolare di quella tecnica¹⁴. Si registra in tale alveo un uso "procedurale" del principio di

¹³ Sul tema v. C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, 1973, 1573 ss.; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, 1997, 898 ss.; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; M. LA TORRE-A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002; G. D'AMICO, *I dubbi della scienza al vaglio della Corte costituzionale: dalle incertezze della scelta alle incertezze del diritto (materiali giurisprudenziali)*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, 237 ss.; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione e ragionevolezza*, in *www.federalismi.it*, 31 ottobre 2006; A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, 2007; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007; S. PENASA, *Nuove dimensioni della ragionevolezza? La ragionevolezza scientifica come parametro di discrezionalità legislativa in ambito medico-scientifico. Spunti dalla sentenza n. 162 del 2014 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 giugno 2014.

¹⁴ Tra i tanti v. D. DE PETRIS, *Discrezionalità tecnica e incisività del controllo giurisdizionale*, in *Giornale dir. amm.*, 1999, 1179 ss.; S. BACCARINI, *Giudice amministrativo e discrezionalità*

precauzione che comporta un'attenta verifica circa la completezza dell'istruttoria svolta per l'adozione della decisione, le forme di partecipazione dei soggetti coinvolti e un'adeguata informazione pubblica¹⁵.

La giurisprudenza, tuttavia, lungi dal limitarsi all'opera di controllo di scelte precauzionali, ha anche sovente fatto un uso "diretto" del principio di precauzione. In una prima direzione si registra il ricorso al principio di precauzione quale criterio interpretativo per mezzo del quale implementare la tutela ambientale¹⁶. Un simile uso è, ad es., rintracciabile in relazione alla nozione di "rifiuto", per la cui definizione assume un notevole rilievo il riconoscimento scientifico della pericolosità di una determinata sostanza¹⁷. L'esigenza di tutelare l'ambiente nel rispetto del principio di precauzione consente di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, in linea con l'interpretazione della Corte di giustizia¹⁸.

In altre occasioni, la giurisprudenza soprattutto amministrativa ha fornito utili indicazioni in relazione al contenuto obbligatorio scaturente dal rispetto del principio di precauzione, tentando di evitare che quest'ultimo venga usato per giustificare qualche misura inibitoria di una data attività o di un determinato

tecnica, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 80 ss.; A. TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 439 ss.

¹⁵ Per l'esigenza di una legittimazione procedurale del principio v. A. CARDONE-L. BUFFONI, *Procedimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento "formale-procedurale" delle "fonti" del diritto*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2012, 3.

¹⁶ E così, ad es., il Cons. Stato, 1 luglio 2005, n. 3677, mediante il principio di precauzione ritiene "applicabili, ai terreni agricoli, i valori tabellari prescritti per il verde pubblico in ragione delle analogie nei rischi di migrazione degli inquinamenti, potendo addirittura arrivare a giustificare una inibitoria dell'uso del suolo a scopi agricoli anche per il solo sospetto di inquinamento".

¹⁷ G. DE SANTIS, *La nozione di rifiuto nel diritto penale e il controllo di legittimità costituzionale delle norme nazionali "di favore" in contrasto con quelle comunitarie non autoapplicative*, in *Giur. it.*, 2008, 1042 ss.

Sulla incidenza dell'incertezza scientifica in relazione alla pericolosità di una data sostanza basti anche pensare alla vicenda della qualificazione o meno come rifiuto del c.d. pet-coke (o coke da petrolio), oggetto di risoluzione ad opera di Cass. pen., sez. III, sentenza 9 maggio 2008, n. 28229, decisione commentata da M. TAINA, *Coke da petrolio: rifiuto o non rifiuto?*, in *Amb. svil.*, 2008, 1063 ss.

¹⁸ *Ex plurimis*, Corte giust. UE, 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit Oy*, nell'aderire ad una nozione ampia del termine rifiuto vi include anche i residui di lavorazione dei blocchi di granito, in quanto alla luce del principio di precauzione "il rischio di danno all'ambiente generato da detriti inutilizzati non viene attenuato da questa identità di composizione minerale, in quanto essa non esclude le operazioni di deposito di questi materiali, che hanno effetti sull'ambiente"; o ancora Corte giust. UE, 11 settembre 2003, causa C-114/01, *Avesta Polarit Chrome Oy*.

processo evolutivo. Difatti, il richiamo alla precauzione non può in alcun modo giustificare l'imposizione ad opera dell'organo giudiziario di una misura specifica che comprima i margini di discrezionalità dell'autorità competente. L'esigenza di una siffatta garanzia è stata tenuta in considerazione dal Consiglio di Stato¹⁹ nel decidere sul ricorso avverso la decisione del Tar Puglia²⁰ che, considerando non sufficientemente idonea la misura apprestata dall'amministrazione per la gestione dello scarico delle acque reflue, aveva ritenuto che la garanzia di una tutela anticipata dell'ambiente imponesse l'adozione di una specifica condotta maggiormente atta ad assicurare una protezione più elevata. Di contro, il Consiglio di Stato, nell'accogliere le doglianze relative alla non corretta applicazione del principio di precauzione, ha evidenziato che tale principio non può essere utilizzato per imporre un obbligo specifico, ma comporta una scelta in capo alle autorità competenti circa l'individuazione della misura ritenuta più efficace ed efficiente in relazione alle peculiarità del caso concreto.

D'altronde, un'ulteriore indicazione che emerge dalla giurisprudenza amministrativa, onde evitare una estrema dilatazione nel ricorso al principio di precauzione, è quella di rintracciare pur sempre un effetto pregiudizievole per l'ambiente. Occorre, infatti, differenziare i casi nei quali la misura ha come effetto *tout court* di migliorare le condizioni ambientali, da quelli nei quali realizza una simile finalità in quanto volta a eliminare o ridurre pericoli potenziali per l'ambiente. Solo in quest'ultimo caso si può giustificare il ricorso al principio di precauzione: seguendo l'orientamento della giurisprudenza europea²¹, "si rifiuta un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente"²².

Un ulteriore ambito nel quale è frequente il ricorso della giurisprudenza amministrativa al principio di precauzione è quello relativo alla messa in sicurezza e alla bonifica di siti inquinati. L'aspetto di maggiore problematicità è quello della possibilità di trarre dal principio di precauzione un obbligo per il proprietario del sito di adottare misure di messa in sicurezza e di bonifica allorquando questi non sia responsabile dell'inquinamento. La peculiarità della situazione è dovuta all'eventuale applicazione della precauzione ad un'ipotesi non di incertezza scientifica circa gli effetti negativi per l'ambiente, in quanto si è di contro in presenza di un'accertata contaminazione del sito, ma di incertezza relativamente all'individuazione del soggetto responsabile.

¹⁹ Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250.

²⁰ Tar Puglia - Lecce, sez. II, 14 febbraio 2013, n. 313.

²¹ Corte Giust. UE, sez. II, 15 gennaio 2009, causa C-383/07; 13 dicembre 2007, causa C-418/04; 9 settembre 2003, causa C-236/01.

²² Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250; nonché di recente anche Cons. Giust. amm. Reg. Sic., sez. I, 3 settembre 2015, n. 581.

Evenienza prevalentemente ritenuta non possibile sia in ragione del dato normativo che dell'orientamento seguito dalla giurisprudenza²³.

Nonostante le oscillazioni che si registrano a livello giurisprudenziale si può notare che il principio di precauzione non solo costituisce la “chiave di volta del sistema delle tutele ambientali”²⁴, ma sovente cela lo stretto collegamento con un altro importante principio in materia ambientale, *id est* quello del c.d. “sviluppo sostenibile”²⁵. Nel principio di precauzione può, quindi, scorgersi una vera e propria forma di responsabilità delle generazioni presenti verso quelle future, in modo tale da assicurare sia lo sviluppo tecnologico sia la preservazione dell'ambiente.

²³ Per la complessità della vicenda, anche in relazione al rinvio pregiudiziale alla Corte giust. UE ed alla connessa decisione adottata, si v.: Cons. Stato, Ad. pl., ord., 25 settembre, n. 21 e ord., 13 novembre 2013, n. 25; P.M. VIPIANA, *Bonifica dei siti inquinati - la soluzione “all’italiana” della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell’inquinamento: il suggello della Corte di giustizia*, in *Giur. it.*, 2015, 1480 ss.; ID., *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell’inquinamento: la parola definitiva dell’Adunanza plenaria sull’interpretazione della normativa italiana*, in *Giur. it.*, 2014, 3, 948 ss.; E. MASCHIETTO, *La posizione del proprietario incolpevole nei procedimenti di bonifica e risanamento ambientale*, in *Danno e responsabilità*, 2013, 2, 252 ss.

²⁴ R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 534.

²⁵ Sul tema v. F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, 235 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carte dei diritti e Progetto di Costituzione europea*, in *Pol. del dir.*, 2003, 4, 581 ss.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, Napoli, 2007; A. LORENZETTI, *Sviluppo sostenibile e principio di precauzione nella giurisprudenza italiana: alla ricerca di un paradigma incerto*, in A.R. COUTINHO-A. COPETTI-L.A.D. DE ARAÚJO (a cura di), *VII Jornada Internacional de Direito Constitucional Brasil / Espanha / Itália. Nas fronteiras do direito: Sustentabilidade e Desenvolvimento*, Florianópolis, 2015, 197 ss.

EQUITÀ AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE: SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE A PARTIRE DALL'ESPERIENZA DELL'ENVIRONMENTAL JUSTICE

Raffaele Bifulco - Elisa Scotti

SOMMARIO: 1. *L'Environmental Justice* negli Stati Uniti d'America. - 2. Esiste una "giustizia ambientale" in Europa? - 3. *Environmental Justice* e sviluppo sostenibile. - 4. Quale via per la equità ambientale?

Abstract

Il concetto di sviluppo sostenibile ha una pluralità di matrici – economiche, sociali, ambientali – e di obiettivi – quello più noto: conciliare i bisogni, le esigenze e gli interessi delle generazioni presenti con quelli delle generazioni future. Anche per questo il concetto è stato indagato sotto le più diverse prospettive. Sarebbe impossibile darne un'idea in questa sede, anche immaginando uno spazio bibliografico adeguato¹.

Meno indagato è il rapporto che il principio intreccia con il profilo dell'equità o dell'eguale trattamento. I due termini non sono affatto equivalenti, ma vogliono introdurre la seguente domanda: il principio dello sviluppo sostenibile può essere declinato anche come obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare decisioni in materia ambientale (anche in questo caso l'accezione è generalissima: dal regolamento dell'UE al provvedimento comunale) che evitino trattamenti diseguali ingiustificati? Siamo consapevoli che anche la domanda pecca di estrema genericità (trattamento diseguale nei confronti di chi? Un individuo, una comunità, un gruppo?), ma, come dicevamo, essa serve solo da apripista alla questione del rapporto tra principio dello sviluppo sostenibile ed equità delle scelte ambientali.

Per quanto lo sviluppo sostenibile contenga al proprio interno un sicuro profilo sociale, è rimasta tuttavia nell'ombra l'analisi della proiezione del suddetto principio nei confronti del principio di eguaglianza nelle scelte ambientali. Eppure il problema è frequente e diffuso in ogni ordinamento democratico. Non si scopre niente di nuovo se si dice che le decisioni ambientali implicano effetti giuridici che rilevano dal punto di vista del principio di eguaglianza.

¹ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; D. BARSTOW MAGRAW-L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY-J. BRUNNÉE-E. HEY (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, 613.

Dove collocare opere dal forte impatto ambientale (non si pensi solo alle discariche, ma anche all'apertura di strade più o meno ad alta percorrenza, agli aeroporti e al loro posizionamento, ai depositi dei rifiuti nucleari, alle varie tipologie di antenne e ripetitori)? Come ripartire l'uso di risorse ambientali (acqua, risorse ittiche, risorse sotterranee)? Perché non collocare gli impianti di smaltimento di rifiuti pericolosi in quei Comuni dove sono insediati gli impianti che tali rifiuti producono? Sono domande le cui risposte implicano conseguenze notevoli sull'effettività del principio di eguaglianza². In particolare esse implicano dei principi che potremmo definire di equità ambientale. È possibile trovare nel diritto ambientale criteri che soddisfino le esigenze di equità ambientale? In assenza di tali criteri è possibile accontentarsi di soluzioni che, usando la terminologia economica, potremmo definire di *second best*, come le forme di compensazione sembrano suggerire?

Per provare a rispondere a queste domande, può essere molto utile provare a esaminare, in grandi linee, le caratteristiche principali della c.d. *Environmental Justice*, che ha svolto un ruolo-chiave nell'ordinamento statunitense per affermare le esigenze dell'eguaglianza anche in relazione alle scelte ambientali (1). L'analisi si concentrerà successivamente sulle ragioni della mancata apertura del diritto ambientale europeo a queste istanze. (2). Verrà poi esaminato il rapporto tra *Environmental Justice* e sviluppo sostenibile (3) e si darà infine conto dei problemi che pone la mancanza di un principio di equità delle scelte ambientali (4).

1. L'*Environmental Justice* negli Stati Uniti d'America

La nozione di "giustizia ambientale" nasce notoriamente negli Stati Uniti a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Come momento di avvio viene ricordato il caso sorto nella Warren County nel North-Carolina: una piccola comunità, popolata per lo più da Afro-Americani, in cui era stata collocata una discarica di tutti i materiali contenenti PCB (policlorobifenili). Contro questa discarica furono attivate molteplici manifestazioni di protesta, condotte in nome soprattutto del *grass-roots movement*³.

Sviluppatosi anche a seguito di ricerche empiriche dalle quali emergeva che i grandi progetti infrastrutturali con impatto sull'ambiente – discariche, inceneritori, impianti con emissioni nocive in genere – venivano collocati

² M. KLOEPFER, *Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2000, 750.

³ M. KLOEPFER, *Aspekte der Umweltgerechtigkeit*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 56, 2008, 1.

nelle zone abitate da afro-americani, latinoamericani, indiani d'America o comunque persone a basso reddito, il movimento della giustizia ambientale comincia a reclamare che le decisioni in materia ambientale siano adottate senza discriminare parti della popolazione statunitense⁴.

La diffusione e l'intensità delle proteste hanno avuto un effettivo impatto sul piano politico-istituzionale sol che si pensi che l'Agenzia per la protezione dell'ambiente (*Environment Protection Agency*, EPA), nel 1992, ha creato un Ufficio per la giustizia ambientale; l'anno successivo la stessa Agenzia ha poi creato un Consiglio consultivo nazionale per la giustizia ambientale (NEJAC); infine nel 1994 un *Executive Order* del Presidente degli Stati Uniti ha obbligato tutte le amministrazioni federali a prendere in considerazione i problemi ambientali legati alle minoranze e alle fasce di popolazione disagiata.

Molto nota è la definizione di giustizia ambientale fornita proprio dall'Agenzia federale, che vale la pena riportare di seguito: "Environmental Justice is the 'fair treatment and meaningful involvement of all people' regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. EPA has this goal for all communities and persons across this Nation. It will be achieved when everyone enjoys the same degree of protection from environmental and health hazards and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn, and work" (www.epa.gov/environmentaljustice).

La definizione fornita dall'EPA sintetizza molto bene i contenuti essenziali della giustizia ambientale per come si è sviluppata negli USA: da un lato l'equo trattamento (*fair treatment*), dall'altro l'effettiva partecipazione. Con il concetto di equo trattamento l'Agenzia persegue l'obiettivo di non gravare una parte della popolazione con un peso sproporzionato delle conseguenze ambientali negative derivanti da attività o scelte industriali, commerciali o pubbliche (all'indirizzo <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/index.html> è possibile leggere "no group of people, including a racial, ethnic or a socioeconomic group, should bear a disproportionate share of the negative environmental consequences from industrial, municipal and commercial operations or the execution of federal, state, local and tribal programs"). Il concetto di effettiva partecipazione implica invece che: la popolazione potenzialmente interessata abbia un'effettiva opportunità di partecipare al processo decisionale relativo ad un progetto che riguardi ambiente e/o salute; la partecipazione pubblica possa influenzare la decisione dell'amministrazione decidente; gli interessi

⁴ R.D. BULLARD, *Race and Environmental Justice in the United States*, in *Yale Journal of International Law*, 18, 1993, 319; V. BEEN, *What's Fairness got to Do with it? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses*, in *Cornell Law Review*, 78, 1993, 1001.

di tutti i partecipanti coinvolti siano presi in considerazione nel processo decisionale; i decisori individuino coloro che sono potenzialmente interessati e rendano possibile il loro coinvolgimento (all'indirizzo <http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/index.html> è possibile leggere "potentially affected community residents have an appropriate opportunity to participate in decisions about a proposed activity that will affect their environment and/or health; the public's contribution can influence the regulatory agency's decision; the concerns of all participants involved will be considered in the decision-making process; the decision makers seek out and facilitate the involvement of those potentially affected").

In questa sede è possibile svolgere solo alcune considerazioni intorno all'*Environmental Justice*, funzionali soprattutto alla comparazione col diritto dell'ambiente europeo. La prima è che, nel contesto statunitense, la giustizia ambientale ha una forte caratterizzazione sociale, con un'altrettanto forte finalità distributiva. Il movimento nasce per portare alla luce le scelte discriminatorie in materia ambientale nei confronti di determinate minoranze e gruppi⁵. Non a caso, il principio giuridico sul quale il movimento ha fatto maggior leva è stato il principio di eguaglianza sia nella forma tradizionale dell'*equal protection clause* del XIV emendamento⁶ sia in quella più recente dell'eguale partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale⁷.

La seconda osservazione è strettamente collegata alla prima: la natura prettamente sociale dell'*Environmental Justice* spiega anche la circostanza che essa ha inteso proteggere soprattutto le minoranze presenti, a vario titolo, nell'ordinamento statunitense (razziali, etniche) e le parti economicamente più svantaggiate della popolazione. Ricordiamo che nella stessa definizione ufficiale, sopra riportata, ricorrono soprattutto le parole "people" e "communities", proprio a sottolineare che obiettivo della *Environmental Justice* è la tutela, certo anche della persona, ma soprattutto di quelle parti della popolazione statunitense che per varie ragioni possono essere considerate minoranze e, in ragione di ciò, essere discriminate. Negli ultimi anni il movimento ha inglobato anche istanze non propriamente ambientaliste (come la discriminazione di genere, la tutela della salute, la sicurezza del lavoro), rischiando così di divenire un'idea priva di contorni precisi⁸.

⁵ R.D. BULLARD, *Race and Environmental Justice in the United States*, cit.

⁶ S. ALZAIS, *Regards croisés sur la justice environnementale en droit états-unien et en droit européen*, in *Revue générale de droit*, 43, 2013, 369.

⁷ M. TORRE-SCHAUB, *Quelques apports à l'étude de la notion de justice environnementale*, in C. COUNIL-C. COLARD FABREGOULE (cur.), *Changements environnementaux globaux et Droits de L'Homme*, Bruxelles, 2012, 69.

⁸ M. KLOEPFER, *Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit*, cit.

Un'ulteriore notazione riguarda il rapporto tra l'*Environmental Justice* e l'ambiente. A differenza, infatti, dei classici movimenti ecologisti tesi alla tutela dell'ambiente, nella sua oggettività e diversità rispetto al fattore umano (e senza riguardo al diverso peso che questi movimenti assegnano al fattore umano e a quello ambientale), la "giustizia ambientale" prende in considerazione l'ambiente solo, per così dire, indirettamente, come un ulteriore fattore da considerare nel gioco complessivo della (re)distribuzione sociale all'interno di un dato ordinamento. Per semplificare, possiamo dire che, nella *Environmental Justice* l'accento pare battere maggiormente sul sostantivo piuttosto che sull'aggettivo. Di conseguenza, nella disputa tra visioni antropocentriche e visioni ecocentriche dell'ambiente, l'*Environmental Justice* pare doversi collocare all'interno di una prospettiva antropocentrica dell'ambiente piuttosto che all'interno di una visione ecocentrica⁹.

Un'ultima considerazione riguarda il rapporto tra aspetti sostanziali e procedurali impliciti nel concetto di *Environmental Justice*. A noi pare che, anche in ragione di quanto detto finora, il tratto caratterizzante è di tipo procedurale. L'*Environmental Justice* non prescrive al legislatore obiettivi sostanziali, standard di qualità, misure precise dirette alla tutela dell'ambiente; si limita – e non è poco, in un contesto come quello statunitense – a chiedere un trattamento equo e una partecipazione effettiva. Non è questa la sede per analizzare quanto e come i temi ambientali abbiano inciso sulla fortuna delle teorie della democrazia deliberativa. Ciò che è certo è che, se vi è stato un passaggio di testimone tra l'*Environmental Justice* e il diritto ambientale europeo, questo è rappresentato proprio dal tema della partecipazione ai processi deliberativi in materia ambientale¹⁰.

2. Esiste una “giustizia ambientale” in Europa?

L'equità ambientale (è il termine che preferiamo) non fa (ancora?) parte del lessico del diritto ambientale europeo, per quanto la dottrina giuridica europea, stia iniziando a considerare idee e argomenti del movimento. Ciò può essere motivo di meraviglia se per un attimo si pensa al ruolo attivo dell'UE nello sviluppo del diritto ambientale e, più ampiamente, alla posizione dell'UE nello scenario globale sui temi relativi alla tutela dell'ambiente.

Le ragioni di questa differenza di atteggiamento possono essere diverse. Scopo

⁹ S. ALZAIS, *Regards croisés sur la justice environnementale en droit états-unien et en droit européen*, cit.

¹⁰ F. OST, *Justice environnementale et ruse de la raison*, in A. MICHELOT (cur.), *Équité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, 2012, 31.

del diritto primario dell'Unione è la tutela dell'ambiente nella sua dimensione oggettiva, di ecosistema all'interno del quale l'uomo vive e svolge le proprie attività. Di conseguenza – vien da pensare – non c'è una dimensione sociale del diritto unionale che possa giustificare l'inserimento di norme che siano ricollegabili alle esigenze della giustizia ambientale. Le uniche disposizioni del trattato che potrebbero revocare in dubbio quanto appena affermato sono gli artt. 191 e 193 TFUE: il primo afferma che l'Unione nel predisporre la propria politica ambientale tiene conto delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; il secondo stabilisce la clausola di maggior rigore a favore degli Stati membri. Non pare tuttavia che da queste disposizioni possa ricavarsi l'esistenza di istanze di giustizia ambientale.

È altrettanto vero che il diritto ambientale europeo secondario (soprattutto in materia di trattamento delle acque, di inceneritori, di installazioni pericolose) prevede, a favore di alcune regioni e zone, eccezioni rispetto alla disciplina generale. E tuttavia si tratta appunto di eccezioni rispetto al diritto europeo¹¹. Infatti il diritto europeo non obbliga gli Stati membri a costruire impianti pericolosi, lasciando la pianificazione e la concreta adozione delle scelte con impatti ambientali agli Stati membri. Inoltre molte direttive permettono agli Stati membri di escludere alcuni impianti o attività dall'applicazione delle direttive stesse. Infine molte direttive ambientali si applicano solo nei confronti di impianti di notevole dimensione, lasciando fuori dall'ambito normativo gli impianti di piccola o media dimensione¹².

Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia non si trovano riferimenti alla giustizia ambientale. La Corte, certo, si è occupata di questioni ambientali nelle quali la questione della tutela di alcuni gruppi sociali o gruppi d'interesse era implicita. E tuttavia il giudice europeo ha interpretato le eccezioni e le deroghe in maniera restrittiva, facendo prevalere l'interesse generale su quello degli interessi specifici coinvolti; e soprattutto non ci sono casi in cui la Corte impone l'obbligo della tutela dell'ambiente di una minoranza etnica, sociale, razziale¹³.

A ben guardare, però, la ragione principale dell'assenza di istanze di giustizia ambientale va cercata nella sostanziale cecità che l'Unione ha patito nei confronti delle minoranze. A somiglianza della più nota *Landesblindheit* – la patologia che, secondo Ipsen, affliggeva le vecchie Comunità, non vedendo esse se non gli Stati nazionali e dimenticandosi delle loro articolazioni interne

¹¹ L. KRÄMER, *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, in A. MICHELOT (cur.), *Équité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, 2012, 133.

¹² L. KRÄMER, *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, cit.

¹³ L. KRÄMER, *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, cit.

–, anche il diritto ambientale europeo mira a disciplinare i settori e le aree ambientali da un punto di vista generale, senza tener conto della presenza di eventuali minoranze di qualsiasi genere¹⁴. A questa causa se ne può aggiungere un'altra: probabilmente, sul territorio europeo, le “ingiustizie” ambientali trovano ragioni economiche piuttosto che discriminatorie. L'idea è cioè che la localizzazione di un impianto nocivo in parti di territorio meno “pregiati” dal punto di vista edilizio ed urbanistico sia da spiegare in base alla destinazione urbanistica di quella parte del territorio; questo contribuisce ad un ulteriore e conseguente deprezzamento di quella parte del territorio, che, proprio per questo, vede gli insediamenti abitativi della parte della popolazione con minore disponibilità economica¹⁵.

Da quanto precede apprendiamo dunque che nel diritto europeo dell'ambiente istanze di equità ambientale non hanno trovato spazio. La differenza con gli Stati Uniti è marcata. A questo punto sarebbe necessario soffermarsi sull'influenza che la forma di stato gioca in materia ambientale. In altri termini, pare di poter dire – ma il punto meriterebbe ben altro approfondimento – che la differente struttura della forma di stato (federale nel caso degli USA, sovranazionale nel caso dell'UE) incida, e non poco, sul modo di concepire il rapporto tra giustizia e ambiente. Nel caso degli USA, infatti, i principi della Costituzione federale devono poter influenzare tutto l'ordinamento e tutti gli ambiti vitali; si spiega così che i principi di equo trattamento ed effettiva partecipazione entrino nel diritto ambientale a partire dal “tronco” della costituzione federale. Nel caso dell'ordinamento unionale, privo di un'organizzazione federale formale, le istanze di giustizia in materia ambientale possono essere invece lasciate, almeno allo stadio attuale, alla “sensibilità costituzionale” degli Stati membri.

La complessa forma di Stato attualmente assunta dall'UE ha dunque permesso di creare un vero e proprio diritto ambientale europeo, senza tuttavia porsi questioni sostanziali di equità ambientale. Ciò non implica, però, che l'Unione non abbia predisposto gli strumenti perché tali istanze possano trovare realizzazione al momento delle scelte concrete effettuate dagli Stati membri. A tal fine l'Unione europea ha puntato sui ben noti strumenti dell'informazione e della partecipazione.

3. *Environmental Justice* e sviluppo sostenibile

A fronte dell'assenza di un principio giuridico espressamente rivolto alla giustizia ambientale occorre domandarsi in quale fase emerga il problema di

¹⁴ L. KRÄMER, *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, cit.

¹⁵ M. KLOEPFER, *Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit*, cit.

equità ambientale. E soprattutto: emerge? Esistono principi giuridici orientati all'equità ambientale?

Al riguardo, il principio che più parrebbe idoneo a recepire le istanze di equità proprie dell'*Environmental Justice* è lo sviluppo sostenibile. Anche allo sviluppo sostenibile non è infatti estranea, in linea astratta, la solidarietà e l'uguaglianza intragenerazionale e, anzi, questa dimensione rende il principio direttamente azionabile in chiave distributiva¹⁶. In tutte le definizioni del principio compare tale dimensione sincronica, dal Rapporto Brundtland alla Dichiarazione di Rio, sebbene nella percezione generale il principio appaia proiettato principalmente in una dimensione intergenerazionale.

Nello stesso dibattito nordamericano è stata sottolineata l'esistenza di un *link* concettuale tra sviluppo sostenibile e *Environmental Justice*, e a tal fine si è posta l'attenzione sull'equità quale denominatore comune, seppure i due concetti sembrerebbero, anche nelle visioni di maggior apertura, mantenere una loro autonoma valenza¹⁷.

Varie sono le differenze che rendono non completamente sovrapponibili sviluppo sostenibile ed *Environmental Justice*. Innanzitutto ve n'è una di carattere strutturale: mentre lo sviluppo sostenibile rapporta l'equità sociale allo sviluppo economico e all'ambiente, la giustizia ambientale assolutizza, in chiave etica, la questione dell'equità e del rispetto delle minoranze, offrendo quindi una base più forte per la configurazione in capo al decisore pubblico di doveri perequativi¹⁸.

Un ulteriore profilo di distinzione attiene alla scala territoriale. Laddove la giustizia ambientale è focalizzata sulla tutela delle comunità locali, lo sviluppo sostenibile si proietta in una dimensione globale, pur non trascurando le interrelazioni ascendenti e discendenti con i livelli locali. È questo un terreno di potenziale conflitto tra esigenze di sviluppo sostenibile e istanze di giustizia ambientale che emerge, tra l'altro, proprio con riguardo alle energie rinnovabili. Qui si manifesta lo scontro tra politiche sollecitate da problemi globali ed effetti locali, che riguardano le comunità che ospitano impianti di energie rinnovabili, non privi di esternalità negative ambientali, sociali e economiche¹⁹.

Riallacciandosi ai punti di convergenza ci si domanda poi se e come la giustizia

¹⁶ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.

¹⁷ E.C. SHAW-K.N. MURRAY, *Introduction, the 1999 Symposium: The Nexus between Environmental Justice and Sustainable Development*, 9 *Duke Env'tl. L. & Pol'y F.*, 1998-1999, 147.

¹⁸ D.T. HORNSTEIN, *Environmental Sustainability and Environmental Justice at the International Level*, 9 *Duke Env'tl. L. & Pol'y F.*, 1998-1999, 291.

¹⁹ U. OUTKA, *Environmental Justice in Sustainable Development: Environmental Justice in the Renewable Energy Transition*, in *J. Env. & Sustainability L.*, 2012-2013, 60.

ambientale possa contribuire a rendere le politiche di sviluppo sostenibile effettive in ambito locale²⁰. E più in generale se lo sviluppo sostenibile possa beneficiare dell'attenzione rivolta verso l'equità (sostanziale e procedurale) dai movimenti per la giustizia ambientale.

Un ulteriore e per certi versi opposto interrogativo attiene invece al se e al come la giustizia ambientale possa essere inclusa nelle politiche di sviluppo sostenibile, avendo in particolare riguardo al terzo pilastro, quello cioè, sociale²¹.

In questa direzione parte della dottrina ritiene che, sebbene concettualmente distinti, il concetto di sviluppo sostenibile è destinato ad assorbire le istanze equitative e a divenire tema prevalente delle politiche ambientali; mentre – si osserva – la giustizia ambientale è destinata ad assumere un ruolo secondario nel dibattito politico²².

Tale esito non è privo di conseguenze per gli obiettivi di giustizia ambientale: poiché lo sviluppo sostenibile abbraccia un'ampia gamma di istanze, sussiste il pericolo che la giustizia ambientale possa essere solo debolmente incorporata nel concetto di sviluppo sostenibile.

Questo rischio emerge in modo più concreto ponendo a confronto le diverse attuazioni dell'equità che si riscontrano nelle politiche di “giustizia ambientale” e nelle politiche di sviluppo sostenibile.

Veniamo innanzitutto alla giustizia procedurale e, cioè, all'inclusione delle comunità interessate nei percorsi decisionali.

Su questo aspetto il punto di riferimento più avanzato delle politiche europee è, come ricordato, la Convenzione di Aarhus. Di là dai suoi limiti, per taluni aspetti evidenziati dagli stessi movimenti di giustizia ambientale²³, tale Convenzione ha tuttavia ricevuto un'attuazione insufficiente proprio per ciò che riguarda l'inclusione nei processi decisionali pubblici delle comunità interessate. Salvo esperienze europee circoscritte a specifici Stati (si pensi all'*enquête publique* e al *débat public* francese o al modello britannico delle *public inquiries*) non esiste infatti, a livello europeo, un generale dovere di inclusione e di effettiva condivisione delle scelte di pianificazione e di localizzazione con le comunità interessate. Questa omissione, guardando all'ordinamento nazionale italiano,

²⁰ E.C. SHAW-K.N. MURRAY, *Introduction, the 1999 Symposium*, cit.

²¹ E. FISHER, *Sustainable Development and Environmental Justice: Same Planet, Different Worlds?*, 26 *Environ. L. & Pol'y J.*, 2002-2003, 201.

²² J.B. RHUL, *Co-Evolution of Sustainable Development and Environmental Justice: Cooperation, then Competition, then Conflict*, 9 *Duke Environ. L. & Pol'y F.*, 1998-1999, 161.

²³ M. LEE-ABBOT C., *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, 66 *Mod. L. Rev.*, 2003, 83; B. DALLE, *Instruments of a Universal Toolbox or Gadgets of Domestic Administration? The Aarhus Convention and Global Governance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 1, 1.

caratterizza non solo i procedimenti emergenziali con cui si sono frequentemente localizzate opere pubbliche, ma anche le opere di interesse strategico e persino i procedimenti ordinari, laddove ad esempio il codice dell'ambiente prevede, nell'ambito dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, una mera facoltà (successiva peraltro alla presentazione di osservazioni) di disporre un'inchiesta pubblica per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni dei cittadini. Solo timidamente la recente delega sulla pubblica amministrazione tenta di aprire in via generale i procedimenti al confronto. La legge n. 124/2015 nel definire i criteri di delega in materia di conferenza di servizi include la "ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale, in alternativa a quanto previsto dall'art. 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto dei principi di economicità, proporzionalità e speditezza dell'azione amministrativa".

Solo talune leggi regionali hanno previsto nelle procedure di pianificazione momenti di inclusione effettiva che costituiscono dunque le avanguardie cui guardare in chiave prospettica.

Siamo dunque distanti dagli esiti partecipativi e negoziati della giustizia ambientale.

Guardando invece alla giustizia sostanziale delle decisioni (difficile peraltro da disgiungere dal percorso decisionale) la giustizia ambientale, come sopra visto, chiede non discriminazione per le minoranze e per le fasce deboli della popolazione nella sopportazione delle esternalità negative delle scelte assunte nell'interesse generale. Questo si traduce, come si è visto, in prescrizioni federali e nazionali attuate attraverso misure anticoncentrazione, attraverso l'inclusione delle istanze di giustizia ambientale nei percorsi pianificatori o nei procedimenti autorizzativi, attraverso la promozione di "community benefit agreement" e in generale attraverso misure compensative (tendenzialmente non economiche) tese a mitigare gli effetti negativi derivanti dall'opera pubblica²⁴.

A cosa conduce invece lo sviluppo sostenibile? Effettivamente – si è detto – nell'ambito dello sviluppo sostenibile le esigenze equitative potrebbero trovare un loro luogo nella dimensione sincronica del principio, cioè di equità intragenerazionale, suscettibile di una immediata utilizzazione in chiave distributiva²⁵; e dovrebbero fondarsi sul terzo pilastro, cioè la sostenibilità sociale, che come noto si affianca allo sviluppo economico e alla tutela ambientale.

²⁴ R. GREGORY-H. KUNREUTHER-K. RICHARDS, *Incentive Policies to Site Hazardous Facilities*, in *Risk Analysis*, 11, 1991, 667.

²⁵ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.

Questo aspetto dello sviluppo sostenibile meriterebbe di essere valorizzato e rafforzato anche dalla più esplicita inclusione nell'ambito dei valori protetti dall'ordinamento europeo o dal nostro ordinamento dell'equità ambientale.

La situazione attuale non sembra dare infatti un adeguato spazio di tutela all'equità ambientale.

Nell'interfaccia di valori, che relativizza ogni istanza racchiusa nello sviluppo sostenibile, il principio mostra infatti il suo lato "debole" che, nell'attuazione concreta, tende a porre in secondo piano le esigenze di giustizia sociale.

Accanto al generalissimo principio di non discriminazione non si sono infatti sviluppate prassi o politiche dirette ad imporre l'inclusione dell'equità ambientale nei processi di pianificazione o nei procedimenti autorizzativi. Anzi, la nostra Corte costituzionale (Corte cost., n. 85/2013), giungendo all'apice del relativismo dei valori, ha affermato, a proposito dell'Ilva di Taranto, la possibilità del legislatore di bilanciare qualsivoglia diritto o valore (addirittura la salute e la vita con lo sviluppo economico e la tutela occupazionale).

In questo scenario le politiche nazionali e europee concernenti la localizzazione delle opere pubbliche non sembrano dunque lasciar spazio a strategie inclusive: procedono dall'alto attraverso procedimenti chiusi all'ascolto delle collettività interessate; non si fondano su valutazioni perequative o comunque inclusive delle istanze di equità ambientale; non prevedono forme di compensazione dei danni e dei degradi ambientali; generano ampi contenziosi e forme autoritative di attuazione. Gli esempi sono noti: dalle reti transeuropee da cui è derivata la questione dell'alta velocità nella Val Susa; all'emergenza rifiuti in Campania; alle frequenti localizzazioni di termovalorizzatori e altri impianti energetici.

4. Quale via per la equità ambientale?

Le esigenze di tutela legate ai degradi ambientali e alle discriminazioni derivanti da opere pubbliche nocive ricevono per lo più nel nostro ordinamento una (limitata) tutela ancorata alle posizioni individuali.

Per quanto riguarda il profilo della partecipazione ai processi decisionali dei soggetti su cui ricadono gli effetti negativi della decisione, soccorrono innanzitutto gli strumenti della partecipazione ordinaria ai sensi della legge n. 241/90 e della partecipazione prescritta nei procedimenti ambientali. In ogni caso la Corte EDU è giunta a ricomprendere le pretese partecipative e di informazione nell'ambito di tutela di cui all'art. 8 della Convenzione, secondo cui ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata, familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza (Sentenza *Tatar c. Romania* del 27 gennaio 2009).

Per quanto riguarda invece il profilo sostanziale una tutela effettiva è riconosciuta nel momento in cui si riscontra una grave lesione del diritto individuale alla salute, nel suo nucleo essenziale. Qui la tutela è piena, di carattere sia

inibitorio sia risarcitorio, ma richiede una decisione illegittima. Laddove il diritto fondamentale nel suo nucleo essenziale sia invece legittimamente sacrificato si apre il problema, solo menzionabile in questa sede, della responsabilità da atto lecito, implicante il pieno ristoro del diritto violato²⁶.

In presenza di degradi e discriminazioni che non giungano alla lesione del nucleo essenziale del diritto fondamentale, la tutela è invece oggi di carattere meramente procedurale e di controllo estrinseco della decisione, limitato alla rispondenza ai principi generali che governano l'azione pubblica, tra cui, *in primis*, la proporzionalità, la ragionevolezza, la non discriminazione, la precauzione²⁷. E questo anche a livello di Corti sovranazionali²⁸. È in questo ambito che si registra un vuoto, che dovrebbe essere colmato da doveri di equità sostanziale e di compensazione dei danni arrecati alle comunità interessate oltreché di effettivo coinvolgimento di queste ultime nel percorso decisionale.

La legislazione (e la prassi talora informale) sembrano percepire, in via di fatto, l'esigenza che l'eventuale sacrificio imposto al singolo o ad una specifica collettività locale sia compensato (il che non vuol dire monetizzato). Compaiono così nelle leggi, sempre più di frequente, previsioni di possibili compensazioni del danno ambientale, generato alla collettività locale cui è imposto il sacrificio. E questo implica innanzitutto ripristino, per quanto possibile, dell'ambiente degradato. Qui riappare l'equità ambientale nella sua dimensione collettiva, pur in una chiave pragmatica ed empirica. Così, a questo fine, il d.l. n. 90/2008, a proposito dei rifiuti campani, ha previsto lo stanziamento di un fondo per le misure compensative. Misure compensative sono poi previste con generale riferimento alle infrastrutture energetiche, anche rinnovabili, del nucleare, del gas. Ancora, misure compensative sono contemplate in relazione alle infrastrutture strategiche nazionali²⁹.

In questo quadro assolutamente frastagliato emerge l'esigenza di una riconduzione a sistema della (ineludibile) questione dell'equità ambientale, nella sua dimensione procedimentale e sostanziale, sia essa da ricondursi, come in linea teorica sembrerebbe possibile, al principio dello sviluppo sostenibile, sia essa da riferirsi all'affermarsi di un nuovo e autonomo principio modellato, con gli opportuni adattamenti, sull'esperienza statunitense dell'*Environmental Justice*.

²⁶ R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999.

²⁷ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

²⁸ P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, 145.

²⁹ E. SCOTTI, *Liceità legittimità e responsabilità dell'amministrazione*, Napoli, 2012.

LE AREE PROTETTE TRA CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ E CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA

Francesca Carpita

SOMMARIO: 1. La tutela della biodiversità: imperativo attuale e sempre più urgente. - 2. Il sostegno alle aree protette. - 3. Sfide e opportunità per le aree protette italiane. - 4. Strumenti innovativi di finanziamento delle aree protette: esperienze da America Latina e Caraibi. - 5. Conclusioni.

Abstract

Il contributo intende analizzare il difficile bilanciamento tra protezione ambientale e esigenze di contenimento della spesa pubblica nella *governance* delle aree protette. Se, da un lato, sia a livello europeo che internazionale, gli impegni per una più efficace protezione dell'ambiente e della biodiversità non sono messi in discussione, ma, anzi, con il processo di Rio+20 trovano nuovo impeto, dall'altro la difficile congiuntura economico-finanziaria che ha colpito l'Europa pone concreti limiti alle risorse disponibili per mettere in pratica politiche e processi di tutela ambientale. Tale conciliazione è ancora più in difficoltà poiché gli stessi effetti dei cambiamenti climatici impongono interventi per il mantenimento e il ripristino dell'equilibrio ecologico economicamente impegnativi. Una visione globale condivisa per riconciliare l'economia con le esigenze della sostenibilità, con la conservazione degli ecosistemi e l'equità sociale è ancora lontana e la scarsità di risorse pone ulteriori sfide al raggiungimento di questo ambizioso obiettivo. Il contributo mira ad analizzare le iniziative intraprese in diversi contesti territoriali per ripristinare e migliorare l'equilibrio ecologico in un'ottica di tutela integrale della biodiversità all'interno delle aree protette.

1. La tutela della biodiversità: imperativo attuale e sempre più urgente

Nonostante progressi significativi siano stati compiuti negli ultimi vent'anni nel campo della salvaguardia della biodiversità a livello globale, molto lavoro resta da fare per garantire lo sviluppo sostenibile delle attività umane. In occasione del vertice Rio+20, i partecipanti si sono accordati sulla necessità di integrare lo sviluppo sostenibile a tutti i livelli, attraverso una gestione

integrata e sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi¹. Nel quadro della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), il Piano strategico 2011-2020 per la biodiversità propone un approccio sofisticato e multi-disciplinare per affrontare le sfide della tutela della biodiversità, strettamente legate ai cambiamenti climatici e alla gestione dell'energia². Tra i c.d. "Aichi target", la necessità di aumentare sostanzialmente il livello di risorse finanziarie per l'effettiva attuazione del piano strategico è sancita in maniera esplicita³. Un esercizio non banale in tale contesto, è stimare concretamente i costi della tutela della biodiversità, dare, dove e come possibile, un "valore" alla natura⁴.

A livello metodologico, sul piano internazionale si ricordano, tra gli altri, il sistema integrato di conti economici ambientali dell'ONU (SEEA)⁵ e il sistema di indicatori sviluppati in ambito OCSE *Driving Forces, Pressure, State, Impact* (DPSIR), entrambi recepiti anche dall'UE⁶. Iniziative globali⁷ mirano a rendere visibile il valore della protezione della biodiversità (nonché i costi della perdita di biodiversità e degrado ambientale) e utilizzarlo come strumento di influenza nei confronti dei governanti. Non si tratta di mettere un prezzo sulla natura, ma

¹ Risoluzione AGNU 27 luglio 2012, *The future we want*, A/RES/66/288.

² Cfr. Piano Strategico per la biodiversità 2011-2020 e i relativi obiettivi di Aichi, concordati (Decisione X/2) in occasione della decima Conferenza delle Parti della Convenzione di Rio sulla Biodiversità (Nagoya, ottobre 2010).

³ Obiettivo di Aichi n. 20: "By 2020, at the latest, the mobilisation of financial resources for effectively implementing the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 from all sources and in accordance with the consolidated and agreed processes in the Strategy for resources mobilisation should increase substantially from the current levels (...)".

⁴ Grazie all'obbligo per le parti della CBD (art. 26) di inviare rapporti sulle misure intraprese per l'implementazione della CBD stessa, il flusso finanziario destinato alla tutela della biodiversità dovrebbe essere più semplice da seguire in futuro. Si tratta di uno sforzo articolato per le Parti, che richiede l'utilizzo dei cosiddetti "Rio Markers" e distingue spese per cui la tutela della biodiversità è l'obiettivo principale (contate al 100%), obiettivo significativo (contate al 40%) o obiettivo non significativo (contate allo 0%). Un esempio della complessità di questo esercizio è evidente in riferimento all'UE, che utilizza numerosi fondi e strumenti finanziari a tutela diretta e indiretta dell'ambiente, ma che investe anche su protezione sociale, agricoltura, pesca ecc. in azioni che hanno ricadute importanti sulla biodiversità. Un recente studio propone una complessa metodologia per la classificazione delle spese sostenute nel quadro dell'implementazione della CBD da parte dell'UE, Cfr. INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Tracking Biodiversity Expenditures in the EU Budget*, Bruxelles, 2015.

⁵ www.unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp.

⁶ AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE, *Environmental Indicators; Typology and overview*, Technical report n. 25, Copenhagen, 1999.

⁷ *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB): in www.teebweb.org.

di applicare un'analisi costi-benefici per analizzare efficacemente le politiche ambientali⁸. La possibilità, in questo quadro, di definire con più precisione i tratti di una “economia ecologica”⁹ che comprenda anche una riflessione sul pagamento di servizi eco-sistemici¹⁰ (*payment for ecosystem services* – PES)¹¹, sta vedendo importanti avanzamenti. Dai partenariati pubblico-privati alla “finanza verde”, le iniziative per migliorare la tutela della biodiversità divengono sempre più complesse e interconnesse¹². In tale quadro globale si inserisce la riflessione sul finanziamento delle aree protette.

2. Il sostegno alle aree protette

Si stima che circa il 15,4% dell'ambiente terrestre e l'8,4% dell'ambiente

⁸ L'iniziativa riconosce le numerose difficoltà tecniche di questo genere di esercizio (soggettività della valutazione, incertezza economica ed ecologica, difficoltà di previsione del rischio ecc.), ma considera che il rischio di una valutazione solo approssimata del valore della natura sia preferibile alla situazione attuale, nella quale la natura è già oggetto di scambio economico, talvolta con l'implicito valore uguale a zero. Per approfondimenti v. P. SUKHDEV-H. WITTMER-D. MILLER, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB); *Challenges and Responses*, in D. HELMS-C. HEPBURN, *Nature in the Balance: the Economics of Biodiversity*, Oxford, 2014.

⁹ Si rimanda, sul tema, a R. COSTANZA-J. CUMBERLAND-R. GOODLAND-R. NORGAARD, *An Introduction to Ecological Economy*, Boca Raton, Florida, 1997; M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Napoli, 1993.

¹⁰ La Valutazione degli ecosistemi del millennio del 2005 ha definito i servizi ecosistemici come “benefici multipli forniti dagli ecosistemi” e comprendono servizi di fornitura e approvvigionamento, servizi di regolazione, servizi culturali e servizi di supporto. Per approfondimenti v. www.millenniumassessment.org.

¹¹ Per approfondimenti v. E. GÓMEZ BAGGETHUN-R. DE GROOT-P.L. LOMAS-C. MONTES, *The History of Ecosystem Services in Economic Theory and Practice: From Early Notions to Markets and Payment Schemes*, Ecological Economics, 2010, 69, 1209-1218; S. PAGIOLA-G. PLATAIS, *Payments for Environmental Services: From Theory to Practice*, Washington, 2007; R. COSTANZA-R. DE GROOT-P. SUTTON-S. VAN DER PLOEG-S.J. ANDERSON-I. KUBISZEWSKI-S. FARBER-R.K. TURNER, *Changes in the Global Value of Ecosystem Services*, in *Global Environmental Change*, 2014, 26, 152-158.

¹² Le proposte presentate dal Consorzio *Financing the Future* all'Unione europea mostrano che è possibile generare investimenti redditizi che abbiano effetti benefici sui cambiamenti climatici. Il rapporto identifica le barriere riguardanti questi investimenti e propone un piano di azione ai leader europei per rimuovere queste barriere e stimolare investitori istituzionali. V. AA.VV., *Shifting Private Finance towards Climate-Friendly Investments*, CLIMA.A.2/ETU/2013/0035, Lussemburgo, 2015.

marino siano protetti ai fini di conservazione della natura¹³. In questi siti, la perdita di biodiversità sembra essere stabile, elemento incoraggiante sull'efficacia della protezione fornita¹⁴. Gli interventi di contenimento della spesa pubblica che la recente crisi economico-finanziaria ha imposto a molti Stati¹⁵ nonché la presenza di limitate risorse nei bilanci nazionali da destinare alle aree protette in alcune regioni del mondo suggeriscono il bisogno di maggiori finanziamenti¹⁶.

Più fondi non significano automaticamente migliore conservazione. Debolezze istituzionali possono inficiare la presenza di finanziamenti sufficienti ed è per questo fondamentale assicurarsi di migliorare, da un lato, la gestione delle risorse disponibili¹⁷ e, dall'altro, che le competenze tecniche di chi gestisce le risorse siano adeguate¹⁸. Va prevista, dove necessario, una pianificazione realistica, e su tempistiche di lungo periodo, del rafforzamento delle competenze, tecniche e di gestione, a livello locale.

Sebbene i bilanci statali rimangano la principale fonte di finanziamento delle aree protette, soprattutto in alcuni contesti territoriali l'assistenza allo sviluppo e i fondi multilaterali o privati (ad esempio le fondazioni) giocano un ruolo chiave per completare le opportunità offerte dalle finanze pubbliche¹⁹. Mantenere una sola fonte di finanziamento è rischioso, sia perché le agende politiche possono mutare, sia perché quasi ogni singola fonte di finanziamento può, ad un certo punto, risultare instabile. Un esempio è l'utilizzo dei proventi turistici per finanziare la conservazione, che, pur funzionando bene in molti contesti, ha visto fluttuazioni rilevanti in reazione a cambiamenti nella sicurezza

¹³ D. BOURGUIGNON, *Protéger la biodiversité. La politique de l'Union Européenne et les accords internationaux*, Bruxelles, 2015, 7.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ La risposta politica alla crisi finanziaria rispetto al finanziamento delle aree protette è stata diversa nei vari paesi. In Italia, sulla base delle relazioni del Ministero dell'Ambiente sullo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991 per gli anni dal 2011 al 2013 in *www.minambiente.it*, la riduzione del finanziamento pubblico a Parchi Nazionali, Riserve dello Stato e Aree Marine Protette sembra essere stata minima.

¹⁶ V. A.G. BRUNER-R.E. GULLISON-R.E. RICE-G.A.B. DA FONSECA, *Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity*, in *Science*, 2001, 291, 125-128.

¹⁷ Un utile sostegno può venire dalla applicazione di metodologie di valutazione di efficacia di gestione delle aree naturali protette. V. D. MARINO, *La valutazione di efficacia delle aree protette. Proposta di un modello di analisi (MEVAP) e manuale di applicazione*, Milano, 2014.

¹⁸ L. EMERTON-J. BISHOP-L. THOMAS, *Sustainable Financing of Protected Areas: A Global Review of Challenges and Options*, Gland-Cambridge, 2006, 15-16.

¹⁹ *Ibidem.*

effettiva o percepita delle zone da visitare²⁰. Ciò non significa rinunciare a risorse importanti come turismo, PES, licenze estrattive e simili iniziative, ma costruire un portafoglio di finanziamento variegato e flessibile²¹.

Quando si parla dei costi delle aree protette, la tendenza è considerarne solo i costi di funzionamento. Più complesso, ma essenziale, è considerare costi indiretti e costi-opportunità nell'analisi politica ed economica²², valutare l'impatto complessivo, positivo e negativo, dell'area protetta sulle diverse classi di gruppi di interesse. In questo contesto, è fondamentale capire come l'area protetta si iscrive nel complesso contesto economico, sociale e culturale del territorio²³, e prevedere sempre un serio investimento nel rafforzamento del capitale sociale e l'inclusione delle comunità nel dibattito sulla conservazione.

È utile, inoltre, dotarsi di dati accurati per definire il valore, anche economico, dell'area protetta²⁴. Una ricerca recente ha stimato, ad esempio, il valore economico totale dei Parchi nazionali italiani in circa 400 mln di euro e, a fronte di un finanziamento medio di 60 mln di euro, i Parchi nazionali produrrebbero un *surplus* annuo di oltre 340 mln di euro²⁵. La Commissione europea è riuscita a mostrare che a fronte di circa 5,8 mld di euro necessari per la gestione annuale della rete europea dei siti di interesse comunitario per la conservazione e protezione degli *habitat* e delle specie (Natura 2000), i benefici economici apportati da questa rete potevano stimarsi tra i 200 e i 300 mld di euro all'anno²⁶. Una ricerca relativa ai parchi e le aree protette in Messico ha rivelato che gli investimenti federali su parchi e aree protette offrono un ritorno sugli investimenti di 52 a 1 e ammontano ad un totale approssimativo

²⁰ Si pensi agli attacchi terroristici o emergenze sanitarie come il virus Ebola.

²¹ L. EMERTON-J. BISHOP-L. THOMAS, cit., 7.

²² *Ivi*, 20-21.

²³ BANCA MONDIALE, *Expanding Financing for Biodiversity Conservation: Experiences from Latin America and the Caribbean, Environment and Water Resources Occasional Paper Series*, Washington, 2012, 30-31.

²⁴ In ambito italiano, un'importante iniziativa in tal senso è il progetto di un sistema di contabilità ambientale per i parchi naturali, coordinato dal Ministero dell'Ambiente e che ha già prodotto una lettura sistemica del patrimonio dei parchi italiani. Tale iniziativa si inquadra nella Strategia nazionale della biodiversità (2011-2020) ed è stata condotta da rappresentanti del mondo scientifico, universitario, di Federparchi, del Corpo Forestale dello Stato e il Ministero dell'ambiente. V. *Ministero dell'Ambiente, Parchi Nazionali: dal capitale naturale alla contabilità ambientale*, 2013, in www.minambiente.it.

²⁵ D. MARINO, *Per una contabilità ambientale dei parchi nazionali italiani*, Milano, 2014.

²⁶ M. KETTUNEN-P. TORKLER-M. RAYMENT, *Financing Natura 2000 Guidance Handbook. Part I – EU Funding Opportunities in 2014-2020*, Bruxelles, 2014, 4.

di 3.4 mld di dollari²⁷. Questi dati sono fondamentali nelle discussioni sul finanziamento delle aree protette, al fine di informare il pubblico e stimolare l'interesse di soggetti privati a possibili investimenti.

E' altresì necessario promuovere l'uso ottimale dell'insieme degli strumenti messi a disposizione dall'UE da parte dei paesi membri²⁸. Le iniziative a sostegno degli obiettivi di tutela della biodiversità si trovano in tutte le principali strategie dell'UE, compresa la Strategia Europa 2020, il 7° Programma d'azione europeo per l'ambiente, il Programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione (Horizon 2020) e le politiche settoriali, come i trasporti e l'energia. I fondi disponibili per il finanziamento della Rete Natura 2000 comprendono il Fondo europeo agricolo di garanzia (FAEGA), il Fondo europeo per la pesca (FEP), il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) e i programmi quadro per la ricerca²⁹. Tra questi solo il programma LIFE fornisce un sostegno direttamente inteso per la Rete Natura 2000 e la biodiversità; gli altri strumenti hanno natura trasversale. L'attuale edizione del Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)³⁰ copre il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma è pari a 3.4 mld di euro³¹.

²⁷ J.E. BEZAURY CREEL, *El Valor de los Bienes y Servicios que las Áreas Naturales Protegidas Proveen a los Mexicanos. The Nature Conservancy Programa México*, México, 2009.

²⁸ Per migliorare l'uso dei fondi europei a tutela delle aree protette dovrebbero venire in aiuto i Quadri di azione Prioritari (*Prioritised Action Frameworks - PAF*), con i quali la Commissione richiede agli Stati membri di individuare delle azioni prioritarie di intervento, con particolare riferimento alla Rete Natura 2000, da tradurre in documenti regionali pluriennali per il periodo 2014-2020 che considerino l'intera gamma degli strumenti europei disponibili, nonché le risorse finanziarie nazionali.

²⁹ In aggiunta agli strumenti elencati, la BEI e il programma LIFE della Commissione europea hanno varato nel 2014 lo strumento di finanziamento del capitale naturale (*Natural Capital Financing Facility, NCFF*) che mira a incrementare i finanziamenti a favore della biodiversità e della protezione dell'ambiente mobilitando fondi del settore sia pubblico sia privato al fine di stimolare gli investimenti negli ecosistemi. Il NCFF ha un valore complessivo di 125 mln di euro e opera come un servizio bancario per l'ambiente: fornisce prestiti e investimenti a progetti che dimostrano come il capitale naturale può generare proventi o ridurre costi, contribuendo al contempo a raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di biodiversità e azione per il clima.

³⁰ Regolamento UE n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento CE n. 614/2007.

³¹ Sebbene il finanziamento della Rete Natura 2000 sia responsabilità dei Paesi membri, la direttiva Habitat, all'art. 8 prevede un cofinanziamento da parte dell'Unione alle misure di

Il FESR ha finanziato numerosi strumenti volti alla conservazione della biodiversità. Tuttavia, una recente relazione della Corte dei conti europea evidenzia come le potenzialità offerte da tali fondi non si possano ancora pienamente valutare perché deve essere data attuazione alle attività relative ai piani di tutela e di gestione predisposte con tali progetti³². Secondo la Corte, le risorse del FESR³³ sono state poco destinate da parte degli Stati alla promozione della biodiversità e, tra quelli che hanno scelto di destinarli a tale scopo, il tasso di assorbimento è stato inferiore a quello di altri fondi di coesione. Nel 60% dei casi i Paesi membri hanno giustificato lo scarso utilizzo di tali fondi adducendolo alla sufficiente copertura di azioni per la tutela e conservazione delle biodiversità con altre fonti di finanziamento dell'Unione o attraverso i fondi nazionali³⁴.

Le amministrazioni degli Stati membri, nella lettura della Commissione europea, non sembrano ritenere che le azioni relative alla Rete Natura 2000 contribuiscano agli obiettivi generali di sviluppo regionale. Anche la capacità amministrativa per elaborare progetti e ottenere finanziamenti è stata ritenuta dalla Commissione una delle cause del contenuto utilizzo dei fondi³⁵.

3. Sfide e opportunità per le aree protette italiane

La legge quadro sulle aree protette³⁶ in Italia³⁷ vede obiettivi di conservazione del paesaggio protetto in un'ottica di conservazione dinamica, e di integrazione dei territori dei parchi coi territori confinanti, e prevede una inclusione della comunità sociale quale attore attivo della gestione³⁸. Il paesaggio non

conservazione. In Italia, un'interessante iniziativa in riferimento all'art. 8 della direttiva Habitat è il progetto Life+ "Making Good Natura" (in <http://www.lifemgnserviziecosistemicieu/IT>), che promuove l'implementazione di un modello di *governance* improntato sull'istituzione di meccanismi di PES e di auto-finanziamento per la gestione dei siti agro-forestali della Rete Natura 2000, attraverso la sperimentazione in ventuno siti pilota.

³² CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il FESR è efficace nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020?*, UE, 2014, 12.

³³ CORTE DEI CONTI EUROPEA, cit., 12.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ CORTE DEI CONTI EUROPEA, cit., 13.

³⁶ Definita da Giannini "istituto giuridico speciale". Cfr. M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 126.

³⁷ Legge 6 dicembre 1991, n. 394.

³⁸ V. G. COCCO, *Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario*

si conserva nelle sue caratteristiche solo perché vincolato: “il bene non deve essere vissuto come monumento, ma anche come risorsa territoriale”³⁹. In tale legge, alla Comunità del parco è affidato il compito di “promuovere le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all’interno dei parchi e nei territori adiacenti”⁴⁰. Si deve creare, tra comunità locali e gli enti di governo della stessa, una visione collaborativa.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, con riferimento alle aree protette, ne ha riconosciuto il “centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, in una corretta e moderna concezione di ambiente”⁴¹. La valorizzazione è, così, una funzione amministrativa aperta⁴². Si va dall’accordo di programma tra Enti titolari di diverse competenze in tema di aree protette, contratti di ricerca e sponsorizzazione, *management agreement* tra Ente parco e proprietari che coniugano la tutela e la valorizzazione con il conferimento di finanziamenti ed attribuzione di etichette e certificazioni di qualità, è possibile anche la creazione di consorzi tra produttori di prodotti tipici⁴³. La legge quadro consente la “valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili”⁴⁴. È previsto lo sviluppo di produzioni tipiche locali e alcuni parchi promuovono la produzione e la commercializzazione di prodotti tipici, delle aziende agricole interne all’area del parco o dell’area contigua, come previsto dagli strumenti

dell’insularizzazione alla concezione matura dell’integrazione, in G. COCCO-L. DEGRASSI-A. MARZANATI, *Aree protette*, Atti del convegno, Grado 16 ottobre 2010, Milano, 2011, 11.

³⁹ *Ivi*, 21. L’autore insiste sulla concezione museale dell’area protetta ormai superata, affidando all’Ente parco la “capacità di trasformare la protezione ambientale in una fonte di reddito per la comunità locale”. V. in tale senso anche G. BACCELLI, *Analisi economica del diritto delle aree naturali protette* in G. DI PLINIO-P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette, Diritto ed economia*, Milano, 2008. Baccelli vede l’istituzione dell’Ente parco in zone depresse come una possibilità per dare l’avvio ad un ciclo di sviluppo economico.

⁴⁰ Art. 14, 1° comma, legge 6 dicembre 1991, n. 394.

⁴¹ Corte cost., sentenza 15 luglio 1994, n. 302.

⁴² A. CROSETTI, *Le aree protette tra conservazione e valorizzazione, tra omogeneità e differenziazione*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Atti del Convegno, Lampedusa 21-23 giugno 2007, Palermo, 2008, 163.

⁴³ L. SALOMONI, *Equilibrio tra conservazione e valorizzazione delle aree protette con specifico riferimento alle zone umide della Bassa friulana. La collaborazione determinante delle comunità locali*, in G. COCCO-L. DEGRASSI-A. MARZANATI, *Aree protette*, cit., 174. L’autore con riferimento al consorzio dei produttori cita l’esempio del Parco delle Cinque Terre, v. E. FALCONE, *La valorizzazione naturale nei Parchi nazionali, con particolare riferimento all’attività istituzionale svolta nelle Cinque Terre*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 2, 226 ss.

⁴⁴ Art. 1, 4° comma, legge 6 dicembre 1991, n. 394.

di pianificazione del territorio del parco⁴⁵. Tra gli emendamenti al testo del disegno di legge n. 1820, presentato su iniziativa del senatore D'Alì il 13 ottobre 2009 era stato proposto che le aree protette si dotassero per i propri prodotti del cosiddetto “marchio di qualità” dell'area protetta, già introdotto da alcuni parchi. È stato, altresì, proposto l'inserimento nella legge quadro della possibilità di vendita della fauna selvatica catturata o abbattuta secondo le previsioni della legge quadro, anche se questo emendamento è risultato da alcune parti non condiviso. Un'altra possibilità di finanziamento per le aree protette riguarda l'installazione di impianti di produzione di energia alternativa, prevedendo un versamento annuale la cui misura sia stabilita in convenzione dai soggetti che svolgono attività imprenditoriale⁴⁶. Tuttavia, la previsione nella legge di riforma che gli impianti di energia elettrica nelle aree protette possano avere “impatto ambientale” preoccupa, in quanto la “monetizzazione” per la violazione dell'interesse ambientale sembra far prevalere le logiche economiche su quelle dello sviluppo sostenibile⁴⁷.

L'Ente parco, quale ente autonomo di gestione dell'area, in cui vi è un equilibrio tra l'elemento politico e la componente tecnico-scientifica⁴⁸, valuta la compatibilità delle attività con le funzioni di conservazione della biodiversità, ma resta una certa difficoltà di raccordo tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione dell'area protetta⁴⁹ e tra le diverse autorità competenti al rilascio delle concessioni e autorizzazioni e degli strumenti che l'ordinamento ha a disposizione per i siti tutelati dall'ordinamento comunitario quali la

⁴⁵ Si pensi in Toscana al Parco Regionale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli e in Liguria al Parco delle Cinque Terre.

⁴⁶ Nonostante tutte queste iniziative siano da considerarsi positive, bisognerà fare attenzione affinché il “bricolage finanziario” non sia associato a tagli di spesa così da divenire una “polpetta avvelenata” per la protezione naturalistica, in tale senso si esprime Di Plinio, cfr. G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge 394/1991*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2011, 3, 30.

⁴⁷ La dottrina fa emergere come tale scelta della legge sarebbe illogica secondo i criteri più volte sottolineati dalla Corte costituzionale. Cfr. C.A. GRAZIANI, *La modifica della legge quadro sulle aree protette. Il disegno di legge, gli emendamenti, i subemendamenti Dossier Gruppo San Rossore*, 25, in *www.legautonomie.it*.

⁴⁸ C. DESIDERI, *Alla ricerca dell'Ente Parco*, in C.A. GRAZIANI, *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2003, 61 ss.

⁴⁹ Secondo le tesi dell'approccio *up down* il piano paesaggistico è conformatore del piano del parco. L'opposta tesi *bottom up* vede il piano del parco quale unico strumento di tutela integrata del paesaggio e dell'ecosistema che, per questo, il piano paesaggistico “deve recepire”. V. S. AMOROSINO *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici*, in M. IMMORDINO-N. GULLO (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Napoli, 2008, 59 ss.

valutazione di incidenza, istituto di origine comunitaria, attuativo del principio di precauzione, che devono coordinarsi tra loro in un dialogo non sempre lineare e semplice⁵⁰.

4. Strumenti innovativi di finanziamento delle aree protette: esperienze da America Latina e Caraibi

L'America Latina e Caraibi sono all'avanguardia nella tutela della biodiversità. Tuttavia, i bilanci nazionali non sempre riescono a coprire i costi necessari al mantenimento delle aree protette⁵¹. Per questa ragione, in molti Paesi sono state testate con successo formule innovative di gestione e finanziamento delle aree protette⁵².

Nella regione dell'America Latina e dei Caraibi ventidue fondi fiduciari di conservazione sostengono 660 aree protette. Le risorse di tali fondi provengono da donatori internazionali (circa 11%), donazioni private, fondi governativi, schemi *debt-for-nature swaps* e meccanismi di mercato. La *performance* finanziaria dei fondi sembra positiva, e permette, da un lato, di garantire indipendenza e trasparenza e, dall'altro, di coinvolgere le istituzioni e la società civile i cui rappresentanti siedono spesso nei comitati di gestione. I fondi forniscono sostegno aggiuntivo alle risorse governative per le aree protette e, allo stesso tempo, finanziano progetti della società civile e contribuiscono a spese generali del sistema nazionale di aree protette.⁵³ In Brasile, il Fondo Brasiliano per la biodiversità⁵⁴ (Funbio) ha sviluppato un meccanismo, il *Fundo de Mata Atlantica* (FMA) che permette di riunire varie fonti di finanziamento, tra cui emergono per entità le compensazioni per danni ambientali⁵⁵.

Nello Stato di Acre, a sud del Brasile, si stanno testando con successo modelli

⁵⁰ Per una disamina dei poteri dell'Ente parco e della disciplina relativa all'approccio italiano alla tutela della biodiversità con riferimento all'area protetta e ai siti della Rete Natura 2000 sia consentito il rinvio a F. CARPITA, *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2012, 17, 59 ss.

⁵¹ M. FLORES, *Protected Areas, Chapter 10 of the Importance of Biodiversity and Ecosystems in Economic Growth and Equity in Latin America and the Caribbean: An Economic Valuation of Ecosystems*, (eds.) A. BOVARNICK-F. ALPIZAR- C. SCHNELL, New York, 2010, 203–237.

⁵² V. BANCA MONDIALE, *Expanding financing for biodiversity*, cit.

⁵³ E' questo ad esempio il caso del *Fundo Mexicano para la conservacion de la naturaleza*, in <http://fmcn.org/>.

⁵⁴ <http://www.funbio.org.br/en/o-funbio/quem-somos/>.

⁵⁵ <http://www.funbio.org.br/en/fma/>.

di gestione inclusiva delle foreste, che vedono la partecipazione delle comunità locale, autorità e organizzazioni non governative.⁵⁶ In Colombia, con il sostegno della Banca Mondiale, si sta testando un sistema di gestione dell'area protetta definito "mosaico di conservazione" che si basa sulla conclusione di accordi tra le autorità del parco e le popolazioni locali in cui gli obiettivi di conservazione e le possibilità di sfruttamento economico dell'area protetta sono discusse in maniera esaustiva, chiarendo l'interdipendenza delle due istanze, solo a prima vista contraddittorie, di conservazione e sviluppo economico⁵⁷. In Perù i cosiddetti *administration contracts* permettono di sub-contrattare, in maniera parziale o totale, l'amministrazione delle aree protette a organismi (pubblici o privati) che si impegnino ad assicurare almeno la metà dei costi di gestione e sinora la media dei contributi è di 4 a 1⁵⁸.

5. Conclusioni

Difficile non concordare con la conclusione che senza la creazione delle aree protette l'attuale crisi della biodiversità sarebbe ancora più grave⁵⁹. Cambiamenti climatici, bracconaggio, *land-grabbing*, conflitti armati, estrazione mineraria e di gas sempre più aggressiva, ma, soprattutto, una pressione demografica sulle risorse naturali mai conosciuta prima, pongono seri limiti alla capacità delle aree protette di portare avanti la propria missione. In tale contesto, si è sottolineata l'importanza di pensare al finanziamento delle aree protette in modo creativo, considerando fonti di diversa natura e meccanismi adattabili alla varietà estrema delle aree protette a livello globale. Si è, altresì, sottolineato che modalità di gestione efficienti ed efficaci sono fondamentali per l'*accountability* dell'area protetta e alla base di un dialogo aperto con tutte le parti interessate. Un quadro normativo e una *governance* adeguati sono essenziali perché la

⁵⁶ L'impatto positivo della "community forest management" è stato ampiamente documentato, soprattutto in riferimento alla sostenibilità e in relazione alla Riduzione delle Emissioni da Deforestazione e Degrado (REDD) forestale. V. tra le varie analisi P. CRONKLETON-D.B. BRAY-G. MEDINA, *Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia*, in *Forests*, 2011, 2, 451-473.

⁵⁷ Si v. T. BALANTA MURILLO, *Marco de planificación para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en el Proyecto GEF*, Washington, 2011.

⁵⁸ Il più recente rapporto su tale iniziativa è disponibile su <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/06/15234603/peru-participatory-management-protected-areas-project>.

⁵⁹ J.M. WATSON-N. DUDLEY-D.B. SEGAN-M. HOCKINGS, *The performance and potential of protected areas*, in *Nature*, 2014, 515, 71.

tutela del territorio sia effettiva e proteggono l'area protetta da repentini cambi di agenda politica spinti da esigenze puramente speculative. Le dimensioni internazionale ed europea, sia a livello normativo che di sostegno finanziario sono, innegabilmente, fondamentali. Abbiamo sottolineato l'importanza della partecipazione delle comunità locali alla gestione dell'area protetta e indicato possibilità di bilanciamenti ragionevoli tra interessi economici e conservazione. Si può concludere indicando come sia più che mai attuale l'idea di un parco quale ecosistema dinamico, aperto ed integrato, profondamente adattato alle specificità locali, ma capace, allo stesso tempo, di integrarsi in un dialogo globale di protezione della biodiversità.

PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE: PROFILI COMPARATIVI TRA ITALIA E SPAGNA

Luca Fanotto

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La progressiva emersione sul piano internazionale ed europeo di un approccio metodologico rivolto alla gestione integrata delle coste. - 3. L'articolazione delle competenze in materia di gestione del demanio marittimo in Italia e Spagna. - 4. La pianificazione territoriale delle zone costiere in Italia e Spagna. - 5. Conclusioni.

Abstract

La politica di gestione integrata delle coste tende a sviluppare una strategia comune rivolta a contemperare la necessità di sviluppo socio-economico con la tutela ambientale delle zone costiere. In alcuni casi i provvedimenti adottati in ambito nazionale hanno recepito i principi elaborati sul piano sovranazionale, adattandoli poi nei singoli contesti di riferimento. I modelli di regolamentazione scaturiti nell'ambito dell'allocatione degli usi dei beni del demanio marittimo mirano, da un lato, a garantire una migliore gestione degli stessi e, dall'altro, a valorizzare l'ambiente costiero. L'analisi comparativa tra il sistema di gestione del demanio marittimo italiano e quello spagnolo, tra loro *competitors* per il presente profilo d'indagine, può consentire di comprendere in quale ordinamento vi sia stato un miglior grado di adattamento dei principi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione europea e di verificare la sussistenza di tendenze comuni o eventuali divergenze.

1. Introduzione

Le zone costiere rappresentano un ecosistema dinamico, nell'ambito del quale sia i processi di origine naturale sia quelli di origine antropica si aggregano ed interagiscono mutandone le caratteristiche fisiche, biologiche e geomorfologiche¹. Questo delicato ecosistema è attualmente sottoposto a gravi criticità: dall'erosione costiera diffusa² al progressivo depauperamento

¹ F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Il diritto dell'economia*, 2010, 4, 609 ss.

² G. GARZIA, *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *Federalismi*, 2007, 1, 2 ss.

delle risorse, dalla perdita di biodiversità ai cambiamenti climatici, dalla contaminazione del suolo alla distruzione degli *habitat*³.

La storia dell'uomo testimonia come gli insediamenti sorti proprio lungo le coste abbiano permesso lo sviluppo dei poli più importanti della civiltà, grazie alla elevata concentrazione di alimenti forniti dal mare e alla facilità connessa alla mobilità e al trasporto di merci e persone.

La rilevanza strategica delle coste è oggi cresciuta esponenzialmente anche alla luce della rinnovata implementazione delle funzioni e degli usi esercitati sulle stesse⁴. Tuttavia, se ciò ha determinato da un lato un generale incremento del progresso socio-economico, dall'altro ha fatto emergere la particolare "vulnerabilità" di detto territorio, giacché sempre più esposto a forti pressioni e sollecitazioni⁵.

La percezione delle problematiche legate alla complessa materia del governo del territorio costiero e la ricerca di un bilanciamento tra esigenze di "tutela" e necessità di "utilizzo" si è imposta solo dagli anni Ottanta del secolo scorso sul piano internazionale⁶. In particolare, nell'esperienza sovranazionale si è tentato di promuovere un approccio metodologico che legasse la pianificazione delle attività insistenti sulle coste ai principi dello sviluppo sostenibile, mediante una gestione integrata delle loro varie dimensioni ambientali, economiche e sociali⁷.

La presente analisi è tesa a comprendere, mediante l'ausilio del metodo comparatistico, come i principi elaborati sul piano internazionale ed europeo in materia siano stati trapiantati all'interno dei contesti ordinamentali italiano e spagnolo e quale sia stato il loro grado di attecchimento, al fine di valutare la sussistenza di tendenze comuni o eventuali divergenze, soprattutto con riferimento ai diversi sistemi normativi che disciplinano l'utilizzo del demanio marittimo.

³ G. ABBATE-A. CIAMPINO-M. ORLANDO-V. TODARO, *Territori costieri*, Milano, 2009; D. ADDIS, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE: due strumenti a confronto*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 2013, 3, 95 ss.; sui beni comuni cfr. R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Il diritto dell'economia*, 2014, 1, 209 ss.

⁴ Basti pensare all'uso turistico-ricreativo: cfr. L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 2006, 15 ss.

⁵ F. SALVIA, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, 1, 23 ss.

⁶ C. MONTEBELLO, *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2004, II, 3 ss.

⁷ M. DI VENOSA, *La pianificazione delle coste. Temi ed esperienze*, in M. DI VENOSA (a cura di), *Progettare la costa: temi ed esperienze per l'euroregione adriatica*, Reggio Emilia, 2007, 15 ss.; F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, cit., 619.

2. La progressiva emersione sul piano internazionale ed europeo di un approccio metodologico rivolto alla gestione integrata delle coste

La necessità di avviare un metodo rivolto ad una gestione sostenibile delle zone costiere, in grado di garantire quel delicato equilibrio tra tutela dell'ambiente e del paesaggio e libertà di iniziativa economica, emerge dapprima sul piano internazionale, trovando successivamente riscontro anche su quello europeo.

Il primo documento, considerato pietra miliare nel campo della protezione dell'ambiente marino, è rappresentato dal *Coastal Zone Management Act* approvato negli Stati Uniti nel 1972⁸, i cui principi sono stati successivamente trasfusi nell'ambito di Agenda 21, programma di azione per lo sviluppo sostenibile siglato a Rio de Janeiro nel 1992 in occasione del Summit della Terra.

Il programma di azione di Agenda 21 richiama inoltre la Convenzione di Montego Bay⁹ sul diritto del mare che, sottoscritta nel 1982 sotto l'egida delle Nazioni Unite, individua tra le misure da adottare per proteggere l'ambiente marino anche quelle dirette a preservare ecosistemi rari o delicati e habitat di specie in diminuzione, in pericolo o in via di estinzione.

L'approccio alla gestione integrata lanciato a Rio, nonostante l'ancora refrattaria capacità di attecchimento nei singoli sistemi giuridici nazionali, stimola ed orienta altre iniziative di carattere universale, come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, che raccomanda l'elaborazione di opportuni piani integrati per la gestione delle zone costiere¹⁰, il Codice di condotta della FAO per una pesca responsabile del 1995¹¹ e il Codice europeo di condotta applicabile alle aree costiere elaborato dal Consiglio d'Europa nel 1999.

Nell'ambito dell'area del Mediterraneo la più importante iniziativa di carattere internazionale si inserisce con l'adozione della Convenzione per la Protezione del Mare Mediterraneo contro l'Inquinamento. La Convenzione, firmata a Barcellona nel 1976 ed entrata in vigore nel 1978, assieme ai suoi protocolli e al Piano di Azione per il Mediterraneo (MAP) costituisce il c.d. "Sistema di Barcellona", strumento rivolto a proteggere l'ambiente marino e costiero del Mediterraneo, incoraggiando l'elaborazione di piani regionali e

⁸ T. BEATLEY-D.J. BROWER-A.K. SCHWAB, *An Introduction Coastal Zone Management*, Washington, 2002.

⁹ T. TREVES, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983; F. BRUNO, *La tutela giuridica dell'ambiente marino tra diritto interno e internazionale*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 2008, 1, 49 ss.

¹⁰ Cfr. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

¹¹ V. per approfondimenti: <http://www.fao.org/docrep/005/v9878i/v9878it00.htm#12>.

nazionali tesi a contribuire allo sviluppo sostenibile.

A seguito di una nuova riunione indetta tra le Parti contraenti, nel 1995 la Convenzione di Barcellona è oggetto di integrazioni e modificazioni, in considerazione degli sviluppi sul tema intervenuti sul piano internazionale. Tra le principali novità emerge per rilievo quella legata allo stesso titolo dell'atto convenzionale, mutato in "Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino e delle Regioni Costiere del Mediterraneo", offrendo così indicazione dell'ampliamento dello spettro dei beni oggetto di tutela.

Nell'ambito della Conferenza diplomatica plenipotenziaria tenutasi a Madrid il 20 e 21 gennaio 2008, le Parti contraenti la Convenzione hanno adottato il Protocollo sulla Gestione Integrata della Zona Costiera che, oltre a prevedere una definizione di "zona costiera" e di "gestione integrata di zona costiera", introduce importanti profili legati alla *governance*, con l'intento di garantire una maggior coerenza e coordinamento tra iniziative pubbliche e private e tra processi decisionali allocati a livello centrale, regionale e locale¹².

L'Unione europea, conformandosi al diritto internazionale, ha puntato la propria attenzione sul problema della gestione integrata delle zone costiere, promuovendone anche specifiche politiche. Tra i principali documenti programmatici la Commissione europea ha adottato nel 2000 una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere¹³, dove è possibile riscontrare anche una definizione della stessa, quale "processo dinamico, interdisciplinare interattivo inteso a promuovere l'assetto sostenibile delle zone costiere. Essa copre l'intero ciclo di raccolta di informazioni, pianificazione (nel suo significato più ampio), assunzione di decisioni, gestione e monitoraggio dell'attuazione. La gestione integrata delle zone costiere si avvale della collaborazione e della partecipazione informata di tutte le parti interessate al fine di valutare gli obiettivi della società in una determinata zona costiera, nonché le azioni necessarie a perseguire tali obiettivi. La gestione integrata delle zone costiere intende equilibrare, sul lungo periodo, gli obiettivi di carattere ambientale, economico, sociale, culturale e ricreativo nei limiti imposti dalle dinamiche naturali".

La Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002¹⁴ demanda poi agli Stati membri l'adozione di un approccio strategico alla gestione delle loro coste nel rispetto dei principi di protezione dell'ambiente

¹² D. ADDIS, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE*, cit., 98 ss.; anche l'Unione europea nel 2010 ha poi sottoscritto il Protocollo: E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, 1, 40 ss.

¹³ COM/2000/547.

¹⁴ 2002/413/CE seguita da una importante Comunicazione della Commissione COM/2007/208.

costiero con approccio ecosistemico, di adozione di misure adeguate a difesa del patrimonio economico e culturale dei litorali, di promozione di uno sviluppo sostenibile in un'ottica di lungo periodo, di tutela delle comunità costiere isolate, e di miglioramento del coordinamento tra le autorità interessate, sia marine che terrestri, nella gestione dell'interazione terra-mare.

Secondo la linea tracciata dagli strumenti di *soft law*, il 12 marzo 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva europea in materia di pianificazione spaziale marittima (MSP) e gestione integrata delle zone costiere (ICM), il cui ambito di applicazione si estende a tutti gli Stati membri.

Tuttavia, le forti pressioni esercitate dagli Stati membri, che avevano manifestato una certa riluttanza ad essere sottoposti ad una gestione unitaria della pianificazione urbana e costiera, gelosi di mantenere la propria piena discrezionalità in materia, portano il Parlamento europeo e il Consiglio a varare la direttiva n. 2014/89/UE, che istituisce esclusivamente un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, considerato quale processo pubblico di analisi e pianificazione della distribuzione spaziale e temporale delle attività umane nelle zone marine, in vista del conseguimento di obiettivi economici, ambientali e sociali, eliminando la parte legata alla gestione integrata delle zone costiere. Gli Stati avranno l'obbligo di conformarsi alle sue disposizioni entro il 18 settembre 2016 e i piani di gestione dello spazio marino dovranno essere adottati non oltre il 31 marzo 2021.

Unico riferimento alla gestione integrata delle coste è rintracciabile nell'ambito dell'art. 7 della direttiva, rubricato "interazioni terra-mare", nel momento in cui si chiede agli Stati membri, nel processo di pianificazione dello spazio marittimo ove questo aspetto non rientri, di ricorrere anche ad altri processi formali o informali quali la gestione integrata delle zone costiere.

Con riferimento alla specifica questione concernente la gestione del demanio marittimo, rientrante nella più ampia tematica della gestione delle zone costiere, la normativa internazionale ed europea in materia non scende nel dettaglio, concentrando piuttosto l'attenzione sugli aspetti legati alla tutela dell'ambiente¹⁵.

Nonostante ciò, se da un lato la raccomandazione europea del 2002 sembra limitarsi ad evidenziare il ruolo decisivo della proprietà pubblica come strumento in grado di fornire sufficienti spazi liberi ed accessibili per attività ricreative e per ragioni estetiche, dall'altro il Protocollo di Madrid annovera tra i principi generali quello di considerare attentamente la molteplicità e la

¹⁵ Cfr. P. BIONDINI-M. D'AURIA, *La concessione spiaggia nel quadro della gestione integrata delle coste*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 57 ss.

diversità delle attività nelle zone costiere, dando priorità ai servizi pubblici ove necessario. Inoltre, quest'ultimo documento menziona tra i criteri per l'utilizzo sostenibile delle zone costiere quello dell'integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente nelle regole di gestione e di utilizzo del demanio marittimo e rileva la necessità di promuovere un turismo costiero sostenibile, volto a preservare gli ecosistemi, le risorse naturali, il patrimonio culturale e i paesaggi costieri.

3. L'articolazione delle competenze in materia di gestione del demanio marittimo in Italia e Spagna

La gestione e regolamentazione delle coste, con particolare riferimento al demanio marittimo, si pone quale tematica caratterizzata da una certa complessità sia nell'ambito del contesto ordinamentale italiano sia in quello spagnolo. In entrambi i casi si tratta infatti di Stati contraddistinti da un'ampia estensione delle coste, da cui discendono importanti valenze ricreative e naturalistiche.

In Italia la spiaggia è annoverata tra i beni pubblici rientranti nel demanio marittimo costiero, come previsto dall'art. 822 c.c., la cui titolarità, assieme al demanio idrico e a quello militare, ricade in capo allo Stato. La coeva disciplina contenuta nel c. nav., agli artt. 28 ss., specifica e amplia inoltre la nozione di demanio marittimo¹⁶.

Nel contesto spagnolo è invece possibile rintracciare già a livello costituzionale l'inclusione della zona marittimo-terrestre, delle spiagge, del mare territoriale e delle risorse naturali della zona economica e della piattaforma continentale tra i beni del demanio pubblico statale, la cui disciplina viene successivamente rimessa alla fonte legislativa, alla luce dei principi costituzionali di inalienabilità, imprescrittibilità e impignorabilità¹⁷.

Nella fase di avvio della regolamentazione, la specialità del regime giuridico previsto in entrambi i contesti di riferimento viene a giustificarsi sulla base del fine insito nel concetto stesso di demanio, inteso quale bene pubblico diretto a garantire all'intera collettività il godimento delle utilità provenienti dai beni che lo compongono¹⁸.

¹⁶ Per approfondimenti cfr. M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, Milano, 2007, 200 ss.; C. CINQUE, *Profili funzionali e valorizzazione imprenditoriale in tema di "demanio marittimo"*, in *Trasporti: diritto economia politica*, 2008, 104, 11 ss.

¹⁷ Art. 132 della Costituzione spagnola del 1978.

¹⁸ M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. DE BENEDETTO

Con lo sviluppo socio-economico, il demanio marittimo è divenuto oggetto di nuovi interessi pubblici, soprattutto connessi con il progresso dei settori dell'industria, del commercio e del turismo. Una serie di successivi interventi legislativi sia nel contesto italiano sia in quello spagnolo hanno infatti riconosciuto nuove funzioni ai beni demaniali marittimi, ridimensionando la competenza dell'Amministrazione statale in relazione alla regolamentazione dell'uso di tali beni e "traghetando" così la originaria concezione sugli stessi da un piano statico ad uno dinamico¹⁹.

Con riferimento all'esercizio delle funzioni legislative in materia di demanio marittimo, l'Italia ha allocato la relativa competenza alla protezione e conservazione in capo allo Stato, proprietario dei beni costieri, mentre ha ripartito in capo alle Regioni altre funzioni che, come il turismo, sono in grado di influenzarne indirettamente la gestione. In realtà, il quadro costituzionale di riferimento, soprattutto dopo la riforma del Titolo V del 2001, appare particolarmente volatile, trattandosi di materia trasversale a tanti settori nominati e innominati, che hanno visto per molti anni il Giudice delle leggi impegnato in un'opera di perimetrazione dei suoi molteplici confini²⁰. In questo quadro particolarmente complesso si è di recente inserito anche il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, relativo al c.d. "federalismo demaniale"²¹, con il quale si è predisposto il trasferimento del demanio marittimo alle Regioni, mantenendo tuttavia sullo stesso l'applicazione dello statuto giuridico previsto dal codice civile, compresa la disciplina legata alla tutela e alla salvaguardia dettata dal medesimo, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore.

La situazione nel contesto spagnolo appare solo in parte differente. L'articolazione delle competenze legislative in materia di demanio marittimo tra i diversi livelli di governo è stato oggetto di molteplici conflitti tra Stato e *Comunidades Autónomas*, successivamente risolti dal *Tribunal Constitucional* con la sentenza n. 149/1991²². Con questa pronuncia il Giudice delle leggi

(a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 23 ss.; A. BELLESI-E. NESI-R. RIGHI-L. TOSELLI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie locali. Alla ricerca di una difficile sintesi*, Roma, 2013, 15 ss.

¹⁹ C. ANGELONE, *Le nuove funzioni del Comune sul demanio marittimo*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo: dallo Stato, alle Regioni ai Comuni*, Milano, 2002, 21 ss.

²⁰ F. GUALTIERI, *La regolamentazione regionale e locale, tra pianificazione e gestione*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 71 ss.

²¹ G.F. FERRARI (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Torino, 2010; A. BELLESI-E. NESI-R. RIGHI-L. TOSELLI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie locali*, cit., 225 ss.

²² L. FAJARDO SPINOLA, *Coordinacion de la actividad de las diferentes administraciones*

spagnolo ha affermato che la titolarità dei beni del demanio marittimo, costituzionalmente riconosciuta in capo allo Stato, non è anche condizione attributiva di specifiche competenze gestionali in materia. Lo Stato può stabilire con legge quale sia il regime giuridico dei beni appartenenti a tale categoria, condizionando così indirettamente l'organizzazione e il funzionamento di tutte le attività connesse agli stessi. Le funzioni legate al governo del territorio sono invece di competenza esclusiva delle *Comunidades Autónomas*, che le esercitano in collaborazione con gli Enti locali²³.

Con riferimento all'allocazione delle funzioni amministrative, sia nell'ambito del sistema italiano sia in quello spagnolo, si assiste ad un progressivo decentramento delle stesse a favore delle autonomie locali.

In Italia, con l'emanazione del d.p.r. n. 616/1977 ha trovato riscontro l'esigenza di un maggior coordinamento della gestione dei beni demaniali marittimi sia con riferimento alla tutela paesaggistico-ambientale sia con riferimento all'assetto economico territoriale. In particolare, l'art. 59 ha specificato come, a prescindere dalla titolarità dominicale delle aree demaniali marittime stabilite in capo allo Stato, tutte le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistico-ricreative, siano delegate alle Regioni²⁴. In seguito sono intervenute le modifiche apportate dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, di delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi in materia di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e ai Comuni. La delega ha poi trovato attuazione con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che all'art. 105 ha previsto il conferimento alle Regioni delle funzioni legate al rilascio delle concessioni sui beni del demanio marittimo per finalità diverse dall'approvvigionamento energetico²⁵. Con il d.lgs. 30 marzo 1999, n. 98, le funzioni amministrative in materia di concessioni demaniali marittime possono essere esercitate direttamente dai Comuni sino a che le Regioni non abbiano provveduto con legge al riparto delle medesime agli Enti

sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 julio), in Rev. ad pub., 1992, 128, 235 ss.

²³ J. AGUDO GONZÁLEZ, *Terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: trascendencia urbanística del régimen transitorio de la Ley de costas, a los 20 años de su entrada en vigor*, in *Práct. urb.*, 2008, 75, 23 ss.

²⁴ C. ANGELONE, *Profili giuridici della gestione delle coste*, in M. VENOSA (a cura di), *Progettare la costa: temi ed esperienze per l'euroregione adriatica*, Reggio Emilia, 2007, 137 ss.

²⁵ M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, cit., 31 ss.

locali²⁶.

La Spagna dà attuazione al disposto costituzionale contenuto nell'art. 132 con l'adozione della *Ley* n. 22/1988 e del relativo regolamento di esecuzione. La *Ley de Costas* rafforza i poteri dello Stato in materia di tutela del demanio marittimo-terrestre, contrastando la diffusa occupazione abusiva dei beni demaniali ad opera dei privati²⁷. In particolare, la legge spagnola disciplina il regime di inusocapibilità dei beni e regola attraverso uno specifico procedimento amministrativo la perimetrazione del demanio marittimo-terrestre. La *Ley de Costas* distingue inoltre in usi comuni, usi speciali e occupazioni private le tipologie di utilizzazione dei beni demaniali marittimi e assoggetta solo le ultime due al rilascio di un apposito titolo abilitativo che, a seconda dei casi, può avere natura concessoria o autorizzatoria²⁸.

4. La pianificazione territoriale delle zone costiere in Italia e Spagna

A differenza della Spagna che ha devoluto in capo alle *Comunidades Autónomas* la competenza in materia urbanistica e di governo del territorio, l'Italia ha da sempre adottato un duplice livello legislativo e amministrativo con riferimento alla pianificazione delle coste.

In particolare, sul versante nazionale sono presenti una serie di vincoli e limiti legislativi di carattere paesaggistico, ambientale e naturalistico. Sotto il profilo paesaggistico, la legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. "Legge Galasso"), oggi inglobata all'interno del Codice del paesaggio e dei beni culturali, assoggetta *ex lege* l'intero territorio costiero per una fascia di trecento metri di distanza dal mare a vincolo di inedificabilità, rendendo imm modificabili gli immobili e le aree interessate dal medesimo e sottoponendo il territorio costiero a piani paesaggistici o equiparati. In realtà il vincolo non vale in termini assoluti, venendo esclusi gli insediamenti urbani di antica formazione e quelli in via di completamento indicati nel piano regolatore come zone A e B. Sotto il profilo ambientale, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, pur non prevedendo una normativa *ad hoc* per le zone costiere, stabilisce una regolamentazione puntuale per il mare, soprattutto con riferimento ai limiti di ammissibilità degli scarichi, al lavaggio delle navi, alla qualità delle acque marine, in relazione ai diversi usi, e alle misure da adottare in caso di incidente navale o di altro tipo, al fine di

²⁶ A. SALOMONE, *La concessione di beni demaniali marittimi*, Roma, 2013.

²⁷ F. DI LASCIO, *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 99 ss.

²⁸ *Ibidem*.

evitare o limitare il danno ambientale. Sotto il profilo naturalistico, la legge 6 dicembre 1991, n. 394, prevede la possibilità di istituire con provvedimento amministrativo apposite aree protette, sulla base dei presupposti e delle procedure previste nella stessa.

Sul versante regionale, gli aspetti di pianificazione connessi alla gestione delle coste rientrano nell'ambito di specifici provvedimenti normativi adottati dalle Regioni in virtù del conferimento delle funzioni attuato dallo Stato. In conformità a questo processo di decentramento ogni Regione ha avviato una autonoma politica di tutela e valorizzazione delle coste, predisponendo differenti programmi di azione: in alcuni casi sono stati adottati piani paesistici, in altri piani territoriali dedicati alle aree costiere, in altri ancora piani di difesa e di ripascimento per contrastare i problemi erosivi²⁹.

Tuttavia, il principale strumento programmatico delle aree costiere risulta rappresentato dal piano di utilizzazione del demanio marittimo, strumento che dovrebbe essere in grado di conciliare la destinazione pubblica del bene con la sua utilizzazione economica. L'art. 6, 3° comma, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, come modificato dalla legge di conversione 4 dicembre 1993, n. 494, ha previsto che le Regioni predispongano, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, acquisiti i pareri dei sindaci dei Comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi.

Nell'ordinamento spagnolo, la *Ley de Costas* del 1988, peraltro recentemente modificata dalla *Ley* n. 3/2013, ha cercato di dettare una disciplina della pianificazione e dell'utilizzazione delle aree costiere, in netta contrapposizione con la legislazione precedente (*Ley de Aguas* del 1866 e la *Ley de Costas* del 1969), che aveva aperto un periodo di privatizzazione del territorio demaniale con devastanti effetti per la protezione ambientale³⁰.

Per correggere questa situazione verificatasi durante il regime franchista, lo Stato ha provveduto ad espropriare i proprietari delle aree costiere, compensandoli con una concessione d'uso prevista dalla *Ley de Costas* della durata massima di settantacinque anni, che considera sia il tipo di attività sia il tipo di bene precedentemente posseduto in regime di proprietà. Gli artt. 23 ss. stabiliscono inoltre una fascia di rispetto di cento metri dal confine interno del demanio, che inibisce diverse attività tra le quali quella di edilizia

²⁹ M. DI VENOSA, *La pianificazione delle coste. Temi ed esperienze*, in M. DI VENOSA (a cura di), *Progettare la costa: temi ed esperienze per l'euroregione adriatica*, Reggio Emilia, 2007, 15 ss.

³⁰ A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 2437 ss.

privata. È tuttavia da rilevare come, rispetto al contesto italiano, in Spagna vi sia una grande differenza in relazione ai profili concessori del demanio marittimo. Nell'ordinamento spagnolo lo svolgimento di attività turistico-ricreative è esercitato al di fuori delle spiagge, considerate libere in tutta la loro estensione³¹. Da ciò discende che oggetto di concessione è l'occupazione della zona demaniale interna, al termine della spiaggia vera e propria, che per essere attrezzata da lettini, ombrelloni ed altri servizi turistici ha bisogno solo di una semplice autorizzazione per lo svolgimento di attività commerciale e non di un titolo concessorio³².

5. Conclusioni

Il livello di regolamentazione delle aree costiere, teso a contemperare le esigenze di tutela paesaggistico-ambientale con quelle legate allo sviluppo socio-economico, nell'ambito dei sistemi giuridici oggetto della presente analisi si pone come particolarmente complesso e caratterizzato da un rilevante intreccio di potestà allocate tra diversi livelli di governo.

Se il vasto spettro del panorama provvedimentale, quale variegato strumentario pubblicistico incidente sulla materia, risulta elemento comune ad ambo gli ordinamenti, gli stessi vantano peraltro profili peculiari.

Il quadro giuridico italiano è infatti contraddistinto da forte disorganicità, mancando una legislazione cardine di riferimento, in grado di ricondurre ad unità la frastagliata materia della gestione delle coste, differentemente da quello spagnolo che con la *Ley de Costas* del 1988, recentemente modificata dalla *Ley* n. 3/2013, ha contribuito ad elaborare una serie di norme generali, mediante le quali esprimere i segni distintivi delle politiche pubbliche nazionali e le misure necessarie e concrete di attuazione delle stesse.

Tuttavia, sotto il profilo pianificatorio emergono alcuni elementi di criticità in entrambe le esperienze. I momenti amministrativi legati alla pianificazione e all'attribuzione delle concessioni non sembrano infatti sufficientemente suffragati da analisi periodiche in grado di fotografare l'andamento dei vari fenomeni ambientali che interessano i litorali.

I principi elaborati a livello internazionale in materia di gestione integrata delle zone costiere non sono stati sufficientemente ed organicamente recepiti nell'ambito della legislazione nazionale di riferimento.

Anche a livello europeo, rispetto alle spinte iniziali, si è fatto un passo

³¹ F. DI LASCIO, *La concessione spiaggia in altri ordinamenti*, cit., 105 ss.

³² M. DE BENEDETTO-F. DI LASCIO, *La regolamentazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 1, 29 ss.

indietro, modificando il contenuto della proposta di direttiva che, al contrario, avrebbe permesso anche nei confronti dell'Italia e della Spagna di raggiungere una maggior "sensibilità" nel contemperare e compenetrare gli obiettivi socio-economici di sviluppo di queste aree con quelli di carattere ambientale. In particolare, nel sistema italiano la tutela ambientale delle coste risulta ancora perseguita dalla previsione di normative di settore e da interventi di natura puntuale, che spesso tendono a mantenere una forte demarcazione operativa tra aree marine e aree terrestri.

L'approccio perseguito dal diritto dell'Unione europea, con riferimento alle fonti vincolanti per gli Stati membri, è rivolto verso modelli di regolamentazione che privilegiano, quale criterio per l'allocazione degli usi sui beni demaniali marittimi, la concorrenza tra operatori rispetto allo sviluppo sostenibile del litorale, rimettendo alle singole legislazioni nazionali l'eventuale valutazione di questo secondo aspetto che, a loro volta, possono demandare la sua concreta attuazione ai concessionari demaniali marittimi, quali importanti attori della cura della spiaggia.

PROPRIETÀ COLLETTIVE E RISORSE NATURALI: UN NUOVO MODELLO PROPRIETARIO PER LA GESTIONE SOSTENIBILE DEI COMMONS

Fiore Fontanarosa

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I diritti di proprietà comune. - 3. La proprietà collettiva in Italia e negli altri ordinamenti giuridici. - 4. I *Common property rights* tra potenzialità e criticità. - 5. Conclusioni.

Abstract

Fin dalla pubblicazione dell'articolo di Hardin "The Tragedy of the Commons" vi è stato un crescente dibattito in merito ai beni comuni. Nonostante i diversi punti di vista e i numerosi dibattiti circa la scelta dei metodi migliori per raggiungere la massima efficienza nell'utilizzo dei beni naturali, si ritiene sempre più che la gestione delle risorse "in comune" costituisca l'opzione più valida per garantire, nel lungo periodo, la valorizzazione sostenibile dei beni, sia in termini economici, che ecologici. In proposito, vi è una crescente letteratura internazionale che testimonia i successi dei programmi, posti in essere da vari Paesi, soprattutto quelli asiatici, che hanno devoluto alle comunità locali la gestione delle risorse forestali. Lo studio dei programmi statali di *devolution* del *management* dei beni naturali costituisce anche l'occasione per esprimere talune considerazioni circa l'idoneità dei modelli di gestione collettiva delle risorse naturali nel raggiungimento dell'obiettivo di garantire un utilizzo sostenibile di quest'ultime.

1. Premessa

Fin dalla pubblicazione dell'articolo di Hardin "The Tragedy of the Commons" vi è stato un crescente dibattito in merito ai beni comuni. Nonostante i diversi punti di vista circa la scelta dei metodi migliori per raggiungere la massima efficienza nell'utilizzo dei beni naturali, si ritiene sempre più che la gestione delle risorse "in comune" costituisca l'opzione più valida per garantire, nel lungo periodo, la valorizzazione sostenibile dei beni, sia in termini economici, che ecologici.

Vi è una crescente letteratura internazionale che testimonia i successi dei programmi, posti in essere dagli Stati dell'Asia e del Pacifico, che hanno devoluto alle comunità locali la gestione delle risorse forestali: si pensi,

nelle Filippine, alla devoluzione del *management* e delle responsabilità circa l'utilizzo della foreste in favore delle unità di governo locale; al trasferimento dei diritti di uso sulle foreste ai gruppi locali in Nepal; al programma "Joint Forest Management", posto in essere dal governo indiano; alla privatizzazione delle piantagioni forestali, avutosi in Nuova Zelanda; processi analoghi si sono registrati in varie parti del mondo¹. Oggi è ampiamente riconosciuto che le comunità locali possono svolgere un ruolo importante nella gestione delle risorse naturali e lo Stato può anche imparare molto dalle pratiche messe in campo da tali comunità².

L'obiettivo precipuo del presente scritto è quello di studiare i risultati prodotti dai programmi statali con i quali molti Paesi asiatici hanno deciso di trasferire ai cittadini la gestione (in forma collettiva) delle risorse naturali.

In secondo luogo, si cercherà di accertare la corrispondenza tra tali forme di gestione dei beni naturali e sistemi di utilizzo collettivo dei suoli, tradizionalmente rinvenibili pure nel nostro Paese seppur, quest'ultimi, localizzati in particolari zone della penisola e nonostante essi assumano (a seconda appunto della localizzazione territoriale) specifiche denominazioni che, talvolta, rendono ardua una loro (facile) riconduzione all'interno dell'istituto della proprietà.

In terzo luogo, si tenterà di dare una risposta all'interrogativo circa la reale efficienza ed efficacia dei modelli di gestione collettiva delle risorse naturali.

2. I diritti di proprietà comune

I diritti di proprietà comune (CPR, *Common property rights*) sono diffusamente presenti in alcune zone del mondo, ad esempio nel Continente asiatico (India, Nepal, Bangladesh, ecc.) rappresentando, per taluni, una "nuova" forma di proprietà che permetterebbe di gestire i beni, soprattutto quelli naturali, in modo più efficiente rispetto al tradizionale modello (di gestione) offerto dalla proprietà privata.

Secondo una definizione tradizionale le *Common property resources* (CPRs) sono le risorse accessibili da tutta la comunità di un Paese e rispetto alle quali nessun individuo può vantare un diritto di proprietà esclusivo; nelle regioni dell'India, tali CPRs comprendono le aree per il pascolo, le foreste, i terreni

¹ S. PAUL-S. CHAKRABARTI, *Socio-economic Issues in Forest Management in India*, in 13 *Forest Pol. Econ.*, 55 (2011).

² S. SINGH, *Diverse Property Rights, Institutions and Decentralisation: Forest Management by Village Forest Councils in Uttarakhand*, in 32 *Policy and Society* 1, 45 (2013).

incolti, i fiumi, ecc³. Secondo altri Autori nell'elenco delle risorse naturali rientrano anche una vasta gamma di beni di prima necessità, utilizzati dalle famiglie rurali delle comunità di villaggio situate in zone forestali, sia per uso personale, che a scopo di vendita: il cibo, il foraggio, il letame, il bambù, le piante officinali, gli oli, i materiali per l'edilizia e l'artigianato, il miele, le spezie⁴.

Nel Continente asiatico i *Common property rights* non rappresentano un fenomeno recente, poiché essi erano diffusamente presenti (è il caso dell'India) già nel periodo antecedente alla colonizzazione britannica⁵.

Il reddito delle famiglie rurali dei Paesi poveri o in via di sviluppo dipende, in misura significativa, dalla possibilità di utilizzare le risorse naturali, quali le foreste (per ottenere legname), la terra (per esercitare il pascolo)⁶. L'importanza delle CPRs non è solo di natura economica; invero, le *Common property resources* sono importanti poiché esse permettono lo svolgimento di attività di tipo sociale e culturale, in particolare in favore delle persone più povere che abitano nelle zone rurali. Inoltre, esse hanno anche una funzione di tipo redistributivo, poiché operano una redistribuzione delle ricchezze in favore dei poveri rispetto alle persone più abbienti della collettività locale⁷.

Dopo aver indicato le principali potenzialità insite nei sistemi "comunitari" di gestione delle risorse naturali, è possibile passare ad esaminare i principali modelli di *management* di quest'ultime, posti in essere da taluni Paesi asiatici.

Il primo modello di gestione che si vuole analizzare è quello adottato dall'India; esso ha riguardato le risorse forestali del Paese. Nel Paese asiatico

³ N.S. JODHA, *Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India*, in 21 *Econ. Polit. Weekly*, 1169 (1986).

⁴ B. AGARWAL, *Gender, Environment and Poverty Interlinks in Rural India. Regional Variations and Temporal Shifts, 1971-1991*, Discussion Paper 62, Geneva, 1995, 2a.

⁵ NATIONAL SAMPLE SURVEY ORGANISATION DEPARTMENT OF STATISTICS AND PROGRAMME IMPLEMENTATION GOVERNMENT OF INDIA, *Common Property Resources in India*, Report n. 452 (54/31/4), 1999, 1. Tradizionalmente, i sistemi di gestione, da parte della comunità, delle risorse naturali e dei terreni forestali, si rinvenivano, seppur in forme diverse, in molte parti dell'India, verso la fine del XIX secolo; infatti, una buona parte delle risorse naturali del Paese era di "proprietà comune", nel senso che quest'ultime erano liberamente disponibili per le popolazioni (collettività) locali rurali. Tuttavia, la progressiva estensione del controllo dello Stato su tali risorse di "proprietà comune" ha comportato una minore possibilità, per le comunità locali, di gestire direttamente tali beni, sebbene quest'ultimi rivestano, ancora oggi, un ruolo importante nella vita e nell'economia della popolazione rurale.

⁶ U. NARAIN-S. GUPTA-K. VAN'T VELD, *Poverty and resource dependence in rural India*, in 66 *Ecol. Econ.*, 161 (2008).

⁷ T. BECK-C. NESMITH, *Building on Poor People's Capacities: The Case of Common Property Resources in India and West Africa*, in 29 *World Dev.* 1, 119 (2001).

circa 360 milioni di persone vivono in zone forestali o comunque in luoghi ad esse limitrofe, esercitando una “pressione” enorme, in termini di utilizzo e di sfruttamento, sulle (limitate) risorse forestali⁸. Così, il governo centrale ha adottato una politica che prevede la partecipazione delle comunità locali nel settore forestale, grazie al c.d. programma di gestione forestale congiunta (JFM)⁹; recentemente, poi, il paese indiano ha messo in campo un più ampio programma di decentramento, chiamato “Panchayati raj institutions” (PRIs)¹⁰, dando vita ad un sistema di governo locale, mediante la creazione di enti locali nelle zone rurali.

Il *Joint forest management* (JFM) è un programma politico che prevede che i diritti di proprietà sui terreni continuano a restare in capo allo Stato; tuttavia, le *panchayat*, ovvero le “autonomie locali rurali” possono esercitare i poteri necessari a proteggere ed a rigenerare la foresta. In particolare, i componenti la collettività locale detengono il c.d. “diritto di combustibile e di foraggio”; inoltre, ad essi sono riservati una quota dei ricavi generati attraverso la raccolta dei vari prodotti forestali¹¹.

In quasi tutte le parti del Paese asiatico, gli abitanti del villaggio hanno diritto d’accesso solo su alcune categorie specifiche di terre, quali ad esempio quelle destinate al pascolo, oppure ai c.d. “boschi del villaggio”; mentre tutte le altre categorie di terreni che non costituiscono proprietà privata, come la terra “arida” e quella non coltivabile, le terre non agricole, le foreste, ecc., appartengono al Dipartimento dello Stato o al Dipartimento forestale¹². Per quanto concerne le

⁸ Anche se l’India è il settimo Paese più grande del mondo, solo l’1,8% delle foreste mondiali si trova in tale Paese, coprendo circa il 23% dell’intera area geografica. Sul punto v. S. PAUL-S. CHAKRABARTI, cit., 56.

⁹ S. PAUL-S. CHAKRABARTI, *op. loc. ult. cit.*, i quali sottolineano come il *Joint Forest Management* sia stato adottato successivamente all’indipendenza dell’India ed ispirato dalla necessità di contrastare i fenomeni di esaurimento delle risorse forestali. Sul punto v. anche le osservazioni espresse da S. SINGH, *op. loc. cit.*, secondo il quale il JFM è il risultato di lunghe lotte portate avanti dagli abitanti delle foreste; tuttavia, esso è stato anche, in parte, influenzato dalle iniziative avutesi a livello globale, che prevedono la partecipazione della comunità e il decentramento della gestione delle risorse naturali in favore di quest’ultima.

¹⁰ S. SINGH, *op. loc. cit.*

¹¹ Sul punto cfr. S. Singh, *op. loc. cit.*, il quale sottolinea come il JFM riguardi le “foreste protette” e non anche le “foreste riservate”, che costituiscono la maggior parte dei 75 milioni di ettari di suolo forestale. Secondo S. PAUL-S. CHAKRABARTI, cit., 56, i maggiori fruitori dei prodotti forestali sono rappresentati dalle persone più svantaggiate, quelle meno abbienti. Questa è la conclusione analizzando il *target* dei “fruitori” delle risorse forestali, quindi prendendo in considerazione vari parametri, quali il reddito pro capite, il tasso di alfabetizzazione, lo stato nutrizionale e di salute, la possibilità di accedere ai servizi sociali.

¹² K. CHOPRA-P. DASGUPTA, *Common Pool Resources in India: Evidence, Significance and*

fonti della regolamentazione delle risorse naturali all'interno delle *panchayat* è interessante osservare come essa sia costituita prevalentemente da pratiche consuetudinarie¹³.

Il JFM è in vigore in tutti gli Stati dell'India ed ha dato la possibilità ai gruppi di utenti delle risorse forestali di partecipare ai processi decisionali nella gestione di quest'ultime¹⁴.

Un altro programma di *devolution* del *management* delle risorse naturali che ha avuto grande risonanza è stato messo in campo dal Nepal. In tale Paese, nel corso degli ultimi due decenni è stata operata, da parte dello Stato centrale, una politica di decentramento in favore delle comunità e dei gruppi locali, in ordine alla gestione delle risorse naturali (ed ai relativi diritti d'accesso a quest'ultime)¹⁵.

Nel corso del 1970 il governo del Nepal prese atto che il Dipartimento delle foreste (DOF) non poteva gestire da solo le foreste¹⁶. Nacque così l'idea di realizzare una partnership tra il governo e gli abitanti dei villaggi, quale strumento essenziale per ottenere un utilizzo sostenibile di tale bene e garantire, a quest'ultimi, l'accesso ai prodotti della foresta¹⁷. Così, nel 1978 il Governo di

New Management Initiatives, Report from UK Department for International Development (DFID) Project, 2002, 19, <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/natressys/r7973annb.pdf>.

¹³ S. SINGH, cit., 52, il quale sottolinea come le *panchayat* e le altre istituzioni locali funzionano meglio quando, per la disciplina delle varie attività (si pensi alla raccolta dell'erba), si fa ricorso alle regole consuetudinarie. In alcune regioni dell'India (è il caso dello Stato di Uttarakhand) storicamente, al fine di garantire il sostentamento dell'economia agropastorale, gli abitanti dei villaggi hanno creato pratiche consuetudinarie per la disciplina della raccolta dell'erba. Queste regole consuetudinarie variano da regione a regione.

¹⁴ S. PAUL-S. CHAKRABARTI, *op. loc. ult. cit.* Tuttavia, l'attuazione del programma di JFM ha sollevato parecchie discussioni circa questa nuova "forma di proprietà", detta "Contractual property regime"; sul punto v. S. SINGH, *Commons in theory: Assumed commons in practice*, in *14 Forests Trees and Livelihoods*, 109 ss. (2004), il quale, riassumendo i termini del dibattito in materia, sottolinea l'esistenza di una corrente di pensiero la quale ritiene che le comunità di villaggio dovrebbero avere un diritto di proprietà assoluto sulle foreste, in considerazione della "vicinanza" della collettività con la risorsa, nonché del ruolo che quest'ultime svolgono nella protezione e conservazione della stessa; l'altra corrente di pensiero ritiene che il diritto di proprietà "completo" potrebbe costituire un serio problema, soprattutto in considerazione della natura delle risorse e delle disuguaglianze che potrebbero generarsi a livello di villaggio, ma anche nella società in generale.

¹⁵ S. ADHIKARI-T. KINGI-S. GANESH, *Incentives for Community Participation in the Governance and Management of Common Property Resources: The Case of Community Forest Management in Nepal*, in *44 Forest Pol. Econ.*, 1 (2014).

¹⁶ K.P. ACHARYA, *Private, Collective, and Centralized Institutional Arrangements for Managing Forest "Commons" in Nepal*, in *25 Mt. Res. Dev.* 3, 269 (2005).

¹⁷ K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.*

Sua Maestà del Nepal adottò il sistema delle comunità di silvicoltura (CF), prevedendo legislativamente il trasferimento dei poteri di gestione e della responsabilità circa l'utilizzo delle foreste dal governo alle panchayat locali (ovvero il livello di governo più basso costituente, a tutti gli effetti, una unità politica e amministrativa a base territoriale)¹⁸. Nel quadro di tale programma si sono costituiti dei gruppi locali per la gestione delle foreste, i c.d. CFUGs (*Community Forest User Group*), al fine di incoraggiare la partecipazione delle collettività locali ai processi decisionali rispetto all'amministrazione del patrimonio forestale¹⁹.

Il controllo sulla amministrazione delle risorse forestali grava sugli utenti della risorsa²⁰. I gruppi locali prendono le decisioni circa la gestione e l'utilizzo delle foreste, nonché riguardo alla distribuzione dei relativi benefici; essi sono organizzati in *Community Forest User Group*; attualmente un milione di ettari di suolo forestale risulta sotto il controllo di ben 13.000 CFUGs²¹. Le singole CFUGs si riuniscono in assemblea, la quale è dotata di potere decisionale in ordine al *management* delle foreste²². I componenti la CFUG prendono decisioni su varie questioni, quali ad esempio l'identificazione degli utilizzatori, il riconoscimento dei reciproci diritti di uso, la redazione di uno "statuto" che descrive le condizioni per l'esercizio in comune delle azioni spettanti alla collettività, la formulazione delle regole operative che dettano le condizioni per la gestione della risorse²³. I prodotti della foresta sono divisi in tante porzioni quante sono le famiglie e condivisi equamente tra le famiglie stesse²⁴.

La "Community forestry policy", attuata dallo Stato del Nepal, è considerata la politica di gestione forestale di maggior successo ed è stata utile, sia per

¹⁸ K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.*, il quale osserva come tutte le varie modifiche legislative, susseguitesi negli ultimi decenni, abbiano avuto l'obiettivo di consegnare le foreste alle collettività locali consentendo, a quest'ultime, di gestirne le relative risorse.

¹⁹ S. ADHIKARI-T. KINGI-S. GANESH, *op. loc. cit.*

²⁰ Y.B. MALLA, *Sustainable use of communal forests in Nepal*, in *8 J. World Forest Resource Manag.*, 51 ss. (1997).

²¹ K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.*

²² K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.*

²³ K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.*, il quale sottolinea come l'assemblea prenda tutte le decisioni relative al management delle foreste, le quali sono poi attuate in forma collettiva; ciò avviene con un alto livello di partecipazione da parte dei componenti la CFUG.

²⁴ K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.* L'Autore sottolinea (p. 276) come le risorse forestali comuni siano gestite per un profitto individuale, ma utilizzate secondo principi di tipo collettivistico. In altre parole, la comunità rurale ha sviluppato una sapiente strategia di natura mista, delle risorse forestali, poiché alcuni prodotti forestali sono controllati e gestiti su base individuale, mentre altri sono gestiti dal gruppo.

favorire la partecipazione dei cittadini alla gestione forestale, sia per garantire una gestione sostenibile delle foreste²⁵.

3. La proprietà collettiva in Italia e negli altri ordinamenti giuridici

L'analisi dell'istituto della proprietà collettiva non è facile, quantomeno perché se si volge lo sguardo al dato legislativo (normativo) risulta che le uniche forme di appropriazione (o di appartenenza dei beni) sono rappresentate dalla proprietà privata e da quella pubblica (art. 42, 1° comma, Cost.).

Fatta tale premessa è possibile spendere qualche parola sulle proprietà collettive esistenti in Italia, cominciando col dire che quest'ultime sono talvolta chiamate terre civiche, vale a dire terre dalle quali i componenti una determinata collettività hanno il diritto di ritrarre tutte le utilità che esse possono dare²⁶: possibilità di esercitare il pascolo, far legna, seminare, raccogliere acqua, cacciare, pescare, ecc. Dunque, quando si parla di proprietà collettiva si fa riferimento ad una collettività che è proprietaria di una terra: se si tratta di una collettività costituita da tutti i cittadini della circoscrizione in cui essa risiede, allora si parla di terre civiche aperte; se si tratta di una collettività costituita dai discendenti dei vecchi originari, allora le terre civiche sono chiuse e si parla di terre collettive²⁷.

²⁵ V. MASKEY-G. TESFA-G. GEBREMEDHINA-T.J. DALTON, *Social and cultural determinants of collective management of community forest in Nepal*, in 11 *J. Forest Econ.*, 263 (2006).

²⁶ L. MOSCARINO, *Storia e struttura nella disciplina degli usi civici*, in *P.Q.M.*, 2003, 2-3, 204.

²⁷ Questa seconda distinzione è dovuta ad A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 243. Le differenze dipendono dal fatto o dall'atto di origine, che risalgono a tempi antichi, "certamente prima del mille o comunque nel tempo del feudalesimo economico": così A. GERMANÒ, voce *Usi civici*, in *Dig. IV ed., Disc. priv., sez. civ.*, vol. XIX, 1999, 542. Per quanto concerne la loro origine, le terre civiche nascono, di regola, con l'apprensione della terra, mediante l'occupazione di un territorio inabitato, nel quale un gruppo di famiglie si insedia con l'intento di coltivarlo e di goderne i frutti; in questo caso, la concessione avveniva da parte del principe o del signore, in comproprietà, qualora la collettività fosse andata a popolare e a bonificare determinate aree su richiesta dello stesso principe o signore. Secondo A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, cit., 243, in tali ipotesi tutte le utilità del fondo spettavano alla collettività che si poneva, rispetto alla terra occupata e lavorata, in un rapporto di tipo dominativo, per il suo carattere di godimento esclusivo, ovvero per lo *ius excludendi omnes alios*, diritto che spettava a tutti ed a ciascun membro della collettività. Per quanto attiene al loro regime giuridico, i beni soggetti ad uso civico sono inalienabili, inusucapibili, imprescrittibili e immutabili nella loro destinazione agro-silvo-pastorale. In caso di usurpazione o di occupazione da parte dei

Le proprietà collettive hanno ad oggetto un ampio patrimonio e di notevole valore, ove si pensi che l'Istat ha recentemente censito (con il 6° censimento dell'agricoltura) una realtà molto diffusa e variegata delle realtà collettive sul territorio nazionale; vi sono circa 1.407 Enti o Comuni che gestiscono una superficie estesa per più di 1.103.000 ettari di terreno (il 4,4% della SAU e l'8,85% della SAT in Italia)²⁸.

Il fenomeno della proprietà collettiva non è solo italiano in quanto il "territorio" europeo ed extra-europeo risulta interessato da forme di godimento collettivo dei terreni che affondano la loro origine in antiche concessioni di diritti di signori, feudatari, re o imperatori o del potere ecclesiastico. Ricordiamo in Germania il "gesamthandseigentum" o nella Catalogna francese "la loi stradae"; in Inghilterra si parla di "campi aperti", in Portogallo di "baldios", in Russia di "mir", in Scozia di "township", ma forme analoghe esistono anche in Svizzera (è il caso del c.d. Patriziato), Norvegia, Olanda, nei Balcani, in Francia e in Spagna; ancora si possono rammentare la "dessa" giapponese, la "zadruga" slava, certi beni comuni nei Pirenei. Inoltre, forme di proprietà collettive si ritrovano, ancora oggi, in molte regioni dell'India, del sud America, dell'Australia, ecc.

4. I *Common property rights* tra potenzialità e criticità

La discussione circa i benefici prodotti dai "diritti di proprietà comune" è aperta. I diritti di proprietà attribuiti alla collettività locale, essendo ben definiti, attribuiscono agli utenti degli incentivi a lavorare in forma collettiva sulle risorse naturali, nonché ad adottare tecnologie che aumentano, a lungo termine, i benefici che la risorsa può offrire²⁹. Tale sistema offre agli utenti del bene un incentivo a migliorare la risorsa stessa, attraverso una gestione efficiente di quest'ultima, accessibile in pari misura dagli aventi diritto³⁰. Questo modello di gestione delle risorse, però, richiede che, al fine di motivare gli utenti a partecipare alla gestione comunitaria del bene (si pensi ad una foresta), quest'ultimi abbiano il diritto di "estrarre" i prodotti dalla foresta ed

privati i beni civici possono essere rivendicati e reintegrati alla collettività proprietaria, a qualunque tempo risalga l'usurpazione.

²⁸ Secondo la Consulta nazionale delle proprietà collettive gli enti gestori dei beni collettivi sono 1567, senza contare gran parte delle regioni meridionali, dove i beni sono spesso confusi con il patrimonio del comune.

²⁹ V. MASKEY-G. TESFA-G. GEBREMEDHINA-T.J. DALTON, *op. loc. cit.*

³⁰ V. MASKEY-G. TESFA-G. GEBREMEDHINA-T.J. DALTON, *op. loc. cit.*

escludere specifici individui che non detengono tale diritto³¹.

I casi studiati mostrano come la pratica di allocare i diritti d'uso sui beni forestali alla popolazione locale si è rivelata decisiva nell'opera di valorizzazione delle foreste degradate di alcune regioni del Nepal³². La "strategia di gestione della foresta" ha dato vita ad una diffusa partecipazione della popolazione alla "amministrazione" delle foreste, contribuendo significativamente alla crescita economica nazionale, nonché alla riduzione della povertà degli "utilizzatori"³³.

Tuttavia, i gruppi di utenti della comunità hanno opinioni diverse circa gli esiti ed i risultati prodotti dal *management* "partecipato" delle foreste. Invero, gli studi compiuti sul tema indicano che la gestione in comune di quest'ultime ha avuto successo nel raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità di questo importante bene naturale. Laddove la gestione delle *Common pool resources* (CPRs) è stata devoluta alle collettività locali si è raggiunto, sia l'obiettivo di aumentare la partecipazione delle famiglie rurali ai processi decisionali, sia quello di aumentare i benefici prodotti dalle risorse ambientali³⁴. Tuttavia, restano sul tappeto ancora questioni irrisolte³⁵; secondo alcuni, ad esempio, la gestione collettiva delle foreste in Nepal avrebbe avvantaggiato le persone più ricche a scapito di quelle più povere³⁶.

5. Conclusioni

³¹ R. MEIZEN-DICK-L.R. BROWN-H.S. FELDSTEIN-A.R. QUISUMBLING, *Gender, Property Rights, and Natural Resources, Food Consumption and Nutrition Division (FCND)*, Discussion Paper n. 29, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, 1997.

³² È il caso della regione di Churiya e di Mid Hill; in tal senso K.P. ACHARYA, *op. loc. cit.*

³³ S. ADHIKARI-T. KINGI-S. GANESH, *op. loc. cit.*

³⁴ A. AGRAWAL-K. GUPTA, *Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai*, in 33 *World Dev.* 7, 1101 (2005).

³⁵ Sul punto v. M.R. MAHARJAN, *Why Right Based Approach in Community Forestry?*, in 8 *CARE Nepal Newsletter* 1, 2003.

³⁶ V. MASKEY-G. TESFA-G. GEBREMEDHINA-T.J. DALTON, *cit.*, 265. Sul punto v. le considerazioni critiche formulate da B. ADHIKARI-S. DI FALCO-J.C. LOVETT, *Household Characteristics and Forest Dependency: Evidence from Common Property Forest Management in Nepal*, in 48 *Ecol. Econ.*, 247 (2004), il quale, con riferimento al programma "Community forestry" (CF), attuato in Nepal, osserva come, dal momento che la domanda di e la capacità di appropriarsi delle risorse di biomassa dai commons è primariamente una possibilità che hanno le (sole) abitazioni domestiche aventi una specifica dotazione, allora è ipotizzabile che (solo) i ricchi o comunque quelli "meno poveri" stiano (attualmente) traendo maggior beneficio (in termini di quantità di legna raccolta) rispetto alle famiglie relativamente più povere.

Dopo aver analizzato l'istituto dei "Common property rights" e quello della proprietà collettiva, così come si configura nel nostro ordinamento giuridico, è possibile dare risposta alle due questioni poste in premessa.

Con riferimento alla prima questione, ovvero la reale capacità dei CPR di aumentare o comunque garantire una produttività delle risorse naturali che tuttavia, al contempo, sia anche sostenibile, dall'analisi degli studi compiuti in materia, sia quelli di natura socio-economica, sia quelli aventi natura giuridica, emergono dati contrastanti. Invero, l'esperienza offerta dalla gestione delle risorse naturali da parte delle comunità locali, così come avvenuta in diverse forme e parti del mondo, ha indubbiamente contribuito all'uso prolungato delle risorse naturali. Tuttavia, spesso vi sono stati fenomeni di appropriazione delle risorse di proprietà comune (terre, foreste, ecc.); infatti, l'incapacità della macchina di governo nell'intraprendere una corretta gestione di tali beni ha, in molti casi, trasformato le *Common property resources* (CPRs) tradizionali in risorse ad accesso libero, con inevitabili fenomeni di depauperamento di quest'ultime. Dunque, l'intervento dello Stato si è rivelato spesso dannoso dal punto di vista della sostenibilità delle risorse naturali; infatti, a seguito della mancata affermazione della "piena" proprietà dello Stato su di esse, molti beni comuni locali sono diventati, a tutti gli effetti, dei beni ad accesso aperto (*open access*)³⁷.

Dopo aver passato in rassegna le principali criticità e potenzialità insite nei *Common property rights* è possibile passare ad esaminare una seconda questione, ovvero quella riguardante la possibilità di omologare tale istituto alle nostre proprietà collettive o ai beni comuni. Tale risposta presuppone la possibilità di operare, al di là dell'indubbia assonanza semantica ravvisabile tra i due istituti, una omologazione tra la categoria dei *Common property rights* e quella dei beni comuni. Dall'analisi della letteratura straniera in tema di CPR emerge come, a dispetto della locuzione impiegata "beni di proprietà comune", si tratti di beni che condividono molte delle caratteristiche riscontrabili nelle "nostre" proprietà collettive. Il *common core* dei due istituti giuridici appena citati va ravvisato sul piano della gestione e del diritto d'uso delle risorse, insomma sul piano della titolarità dei beni, piuttosto che su quello della appartenenza (proprietà); caratteristica, questa, sempre presente nelle proprietà collettive esistenti in Italia poiché in quest'ultime, come si è già avuto modo di accennare, la collettività ha la (piena) proprietà della terra (civica).

Le considerazioni appena espresse circa le similitudini, linguistiche e giuridiche, ravvisabili tra i due istituti in commento, appaiono vieppiù

³⁷ S.K. DATTA-K. SARKAR, *Threatened Access, Risk of Eviction and Forest Degradation: Case Study of Sustainability Problem in a Remote Rural Region in India*, in 14 *Environ. Dev. Sustain.*, 154 (2012).

necessarie ove si tenga in considerazione l'ampio dibattito, che non interessa solo il nostro paese, circa i c.d. beni comuni. Invero, nei diritti di proprietà comune (CPR) rinvenibili all'estero, la locuzione "comune" deve essere intesa nel senso di "collettivo", riferendosi cioè ad un "bene comune a più persone" ma pur sempre, quest'ultime, determinate o determinabili (caratteristica, del resto, insita pure nelle nostre proprietà collettive), vale a dire, in ultima analisi, ad una collettività di soggetti e non certamente ad un "bene comune a tutti indistintamente" (*open access*); nozione, quest'ultima, che corrisponde piuttosto al nostro concetto di "bene pubblico".

Riteniamo che la confusione, sovente operata dagli operatori del diritto e non solo, tra le due categorie proprietarie, che ha portato in molti casi ad una sostanziale assimilazione tra "diritti di proprietà comune" (rinvenibili in diverse parti del mondo) e beni comuni, sia stata in buona parte determinata dagli studi sui *commons* compiuti da Ostrom. Infatti, le ricerche compiute da quest'ultima hanno permesso di scoprire l'esistenza, presso diversi popoli, di forme di proprietà collettiva dei beni, una forma di proprietà certamente "non privata", ma neppure *open access*, ove si rifletta sul fatto che nei casi presi in esame dall'Autrice gli utilizzatori dei beni erano pur sempre costituiti da una collettività di persone, ovvero da una comunità d'abitanti locali. La differenza fondamentale tra le due categorie proprietarie sta nel fatto che nei beni ad accesso aperto (*open access*) nessuno ha il diritto legale di escludere qualcun altro dal loro utilizzo, mentre nella proprietà collettiva i membri del "gruppo" hanno il diritto di escludere, dall'utilizzo del bene, coloro che non sono membri di quel gruppo, ovvero di quella determinata collettività.

SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE IN TEMA DI BILANCIABILITÀ DEL VALORE COSTITUZIONALE DELLA TUTELA AMBIENTALE¹

Annalaura Giannelli

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il diritto di farsi del male. - 3. Il c.d. “principio di tutela incrementale”. - 4. Il principio incrementale in tema di garanzie partecipative. - 5. Conclusioni.

Abstract

Secondo la visione tradizionale la tutela dell’ambiente si pone in posizione di inestinguibile tensione dialettica con le istanze di sviluppo economico/industriale. Questa visione oggi pare troppo stilizzata. La crisi economica ha svelato un quadro più complesso: il diritto ad un ambiente salubre oggi si pone come potenziale fattore antagonista rispetto all’effettività di alcuni tra i più delicati diritti sociali, come il diritto al lavoro. Si pensi alla vicenda dell’Ilva, che mostra come stiano cambiando gli interrogativi con cui il giurista deve confrontarsi.

Non solo: in che misura esiste un diritto ad inquinare?

Ma anche: esiste un diritto ad “essere inquinati”? Il tema del “diritto di essere danneggiati” non è nuovo per il giurista moderno. Ne è espressione, ad esempio, il divieto di atti di disposizione del proprio corpo. Sempre in questo scenario si inquadra il noto caso del lancio del nano. Il tema, tuttavia, è stato finora appannaggio dei cultori delle discipline giusprivatistiche. Ciò non stupisce: l’autodeterminazione è, infatti, la “materia prima” fondamentale di atti negoziali validi ed efficaci. La cronaca odierna, però, induce a coltivare il tema in questione anche in un’ottica pubblicistica.

L’ordinamento può consentire alle popolazioni locali di abdicare al diritto ad un ambiente salubre? Una simile opzione proverebbe la raggiunta autonomia del diritto dalla morale o piuttosto la crisi di un ordinamento incapace di operare una sintesi efficiente tra interessi contrapposti?

1. Premessa

¹ Il presente contributo è frutto della rielaborazione della ricerca svolta nell’ambito del progetto “1865-2015. A 150 anni dalla unificazione amministrativa italiana”.

La tutela del bene “ambiente” si pone in posizione di inestinguibile tensione con le istanze di sviluppo economico/industriale, cui fa capo l’articolo 41 della Carta costituzionale.

Questa visione, tuttavia, oggi appare piuttosto riduttiva, in quanto rispondente alla sensibilità propria di un limitato segmento della società, che – ricorrendo al lessico della storiografia ottocentesca – potremmo identificare con la c.d. classe borghese. La crisi economica ha disvelato un quadro di inedita complessità: il diritto ad un ambiente salubre oggi, più che contrapporsi alla libertà di impresa, sembra rappresentare un potenziale fattore antagonista rispetto all’effettività di alcuni tra i più delicati diritti sociali, come il diritto al lavoro o il diritto alla casa. Il riferimento più immediato, in questo senso, è rappresentato dalla nota vicenda dell’Ilva di Taranto, in cui si è assistito ad un drammatico conflitto tra le vittime dell’inquinamento e (non già gli inquinatori, bensì...) le istituzioni preposte alla protezione delle popolazioni locali dai pericoli dell’inquinamento medesimo (nel caso di specie il giudice penale che aveva disposto il sequestro dell’impianto per l’inosservanza delle prescrizioni dettate dall’a.i.a.).

Le vicende appena evocate ovviamente si prestano ad essere esaminate anche sotto un profilo non strettamente giuridico, ossia da un punto di vista filosofico, sociologico e, soprattutto, politico.

Agli occhi del giurista esse, tuttavia, impongono il superamento di un paradigma concettuale unico che, fino al recente passato, sembrava iscritto nel “codice genetico” del diritto dell’ambiente, ossia la contrapposizione tra chi aggredisce l’ambiente e chi sconta le conseguenze di tale aggressione. Per il giurista contemporaneo, in definitiva, sembrano in parte mutati i termini degli interrogativi con cui è chiamato a confrontarsi. Non solo: in che misura esiste un diritto ad inquinare? Ma anche: se, ed eventualmente in che misura, esiste un diritto ad “essere inquinati”²?

2. Il diritto di farsi del male

Il problema dell’esistenza o meno del “diritto di farsi del male” non è certamente una novità per il pensiero giuridico moderno. Ne sono espressione, ad esempio, la regola del divieto di atti di disposizione del proprio corpo. Sempre in questo scenario si inquadra anche il celebre caso del lancio del nano³, in cui ad essere controversa era la libertà, rivendicata dal ricorrente, di sottoporsi, a

² La locuzione, grammaticalmente impropria, vuole suggerire l’idea della volontaria sottoposizione ai rischi conseguenti all’inquinamento da altri perpetrato.

³ Cons. État Ass., 27 ottobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, in *Dalloz*, 1996, 257.

fini di lucro, ad una pratica lesiva della propria dignità.

Questo tema è stato indagato soprattutto dai cultori delle discipline giusprivatistiche (oltre che, ovviamente, della filosofia e teoria generale del diritto), i quali sembrano convergere attorno all'idea del progressivo superamento dell'idea della assoluta irrilevanza giuridica del rapporto di ogni individuo con se stesso, e dunque della piena ed insindacabile libertà "di nuocere a se stessi"⁴.

I contenuti di questa riflessione, assai ricca e eterogenea nei suoi esiti ultimi, tuttavia, non sono esportabili dall'area concettuale in cui si sono sviluppati, ossia quella dei rapporti contrattuali tra privati, ove, come noto, il principio di autonomia privata deve coesistere con quello di non illiceità della causa negoziale.

Sul fronte delle scelte pubbliche il problema delle rivendicazioni del "diritto di farsi del male" manifesta spiccati tratti di specificità, che si esprimono, innanzitutto, nel fatto che la scelta produttiva del danno (reale o potenziale), ad esempio quella di non disporre la chiusura di determinati stabilimenti industriali inquinanti, non viene assunta dal soggetto che direttamente sconta le conseguenze negative di tale scelta, ma da un soggetto terzo, sia esso il legislatore o l'amministrazione, che istituzionalmente persegue interessi ultra-individuali (financo quelli delle generazioni future). Di qui l'impossibilità di costruire una riflessione orientata sulla falsariga del problema civilistico del "diritto di nuocere a se stessi".

Declinato in chiave pubblicistica il problema del "diritto ad essere inquinati" rifluisce, piuttosto, nel più ampio tema del bilanciamento tra interessi contrapposti e del tipo di partecipazione che i privati, anche nelle loro formazioni associative, possono esprimere rispetto a tale bilanciamento.

Quello del bilanciamento tra la tutela ambientale e i valori ad essa potenzialmente "antagonisti" è, certamente, un tema tradizionale, sebbene tutt'altro che esaurito.

La Costituzione, come noto, non contempla, nella parte dedicata ai principi fondamentali, alcun puntuale riferimento all'ambiente. Quest'ultimo viene menzionato solo dall'art. 117 Cost. come materia di competenza legislativa statale.

Questo dato non ha, tuttavia, impedito di riconoscere l'intrinseco rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente, efficacemente presidiato tanto "dall'interno" che "dall'esterno". Da un lato, infatti, il principio di tutela ambientale è stato, giustamente, ancorato alle norme costituzionali dedicate

⁴ G. CRICENTI, *Il lancio del nano. Spunti per un'etica del diritto civile*, in *Riv. critica dir. privato*, 2009, 21; A. MASSARENTI, *Il lancio del nano e altri esercizi di filosofia minima*, Milano, 2006; G. AZZONI, *Dignità umana e diritto privato*, in *Ragion pratica*, 2012, 75.

alla tutela della salute e del paesaggio, dall'altro, la normativa internazionale oggi non consente di deflettere da standard di protezione ambientale sempre più impegnativi, pena, ovviamente, la incostituzionalità delle norme nazionali contrastanti con il diritto internazionale. A ciò si aggiunge il ruolo svolto dal diritto europeo, il quale ha ulteriormente compresso i margini di autonomia del legislatore interno in tema di salvaguardia delle matrici ambientali e degli ecosistemi.

Si potrebbe, pertanto, essere indotti a ritenere che l'assenza di una norma di principio in tema di ambiente non abbia determinato ripercussioni significative sul c.d. diritto vivente e che, in particolare, non abbia inciso sul tema della bilanciabilità tra il valore della tutela ambientale e quelli con esso potenzialmente confliggenti.

Ma si tratterebbe di una conclusione affrettata.

L'assenza di una norma costituzionale *ad hoc* in tema di ambiente ha, infatti, condizionato la "struttura" stessa del sindacato costituzionale sulla legislazione dedicata alla salvaguardia dell'ambiente. Quest'ultimo si è, infatti, concentrato sul tema del riparto di competenze legislative in campo ambientale e, di conseguenza, ha per lo più assunto la struttura del giudizio in via principale. Ciò, in realtà, non riguarda solo la fase post-riforma del Titolo V, che – come noto – ha introdotto il riferimento all'ambiente nella norma costituzionale dedicata al riparto della competenza legislativa. Anche prima del 2001 la legislazione in materia ambientale, invero non così copiosa come quella odierna, era stata sottoposta allo scrutinio della Consulta soprattutto per questioni attinenti la allocazione delle competenze legislative. Naturalmente, la situazione è diventata ancor più significativa allorquando l'ambiente ha fatto il suo ingresso nel dettato costituzionale dalla metaforica "finestra"⁵ rappresentata dall'articolo dedicato al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

La "costruzione" della nozione di ambiente è, in sostanza, avvenuta nelle pieghe di un giudizio strutturato per risolvere il problema relativo al "chi" deve decidere in materia ambientale, piuttosto che al "come e entro quali limiti" si deve decidere. Anche il tema della bilanciabilità del valore della tutela ambientale è stato, di conseguenza, scandagliato dalla Corte assumendo un punto di vista "laterale", e, in definitiva, piuttosto angusto.

Si pensi, a questo proposito, al copioso filone giurisprudenziale relativo alla legittimità o meno del principio di "maggior tutela" fatto proprio da molte Regioni. Il riferimento è a quelle norme regionali che, in ossequio alla logica della massimizzazione della tutela, innalzano lo standard di tutela ambientale fissato, per un determinato settore, dal legislatore statale, depositario della competenza esclusiva in materia di ambiente.

⁵ L'espressione è di G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 44.

Il tema della legittimità di norme simili è assai delicato, in quanto investe l'identità stessa del principio di tutela ambientale, ossia il suo carattere assoluto o (più o meno) interrelato con valori limitrofi e talvolta potenzialmente confliggenti.

3. Il c.d. “principio di tutela incrementale”

La logica della maggior tutela sottintende, infatti, una svalutazione del bilanciamento tra interessi contrapposti che il legislatore statale, in quanto depositario della competenza esclusiva, è chiamato a compiere nel predeterminare il contenuto delle norme ambientali.

Ebbene, per sindacare la legittimità costituzionale della logica “incrementale”, a sua volta incardinata sull'idea della non bilanciabilità del valore ambientale, la struttura del giudizio in via principale si è rivelata inappagante.

Nel giudizio in questione, come noto, l'unica norma-parametro che può essere considerata dalla Corte è quella che ha ad oggetto il riparto di competenze legislative. Ne deriva che nei giudizi in via principale il sindacato sulla legittimità costituzionale del principio incrementale sia stato inesorabilmente costretto entro lo schema logico del riparto delle competenze.

Ciò ha condotto a esiti talvolta sorprendenti.

Si pensi, ad esempio, alle pronunce in cui si qualificano le norme statali recanti la fissazione di puntuali valori limite di campo elettrico alla stregua di norme di principio⁶. Questa affermazione, a ben vedere, non è priva di senso. Il senso si comprende nel quadro di un più ampio ragionamento, volto a frenare le spinte iper-rigoriste delle Regioni senza mettere formalmente in discussione il principio incrementale. I giudici, infatti, nelle sentenze in analisi, dapprima affermano che la disciplina sui valori limite di campo elettrico non rientra nella materia statale “ambiente”, ma piuttosto nelle materie concorrenti dell'energia e di ordinamento della comunicazione, e successivamente dichiarano illegittime le norme regionali che incrementano gli standard statali, qualificati, per l'appunto, come norme di principio e quindi non derogabili (neppure in *melius*) dal legislatore regionale in sede di competenza concorrente. La Consulta, dunque, per frenare la iper-regolazione regionale ha paradossalmente preferito travalicare i confini della materia statale dell'“ambiente”, per entrare nel perimetro delle competenze concorrenti. Il tutto in base ad un preciso, quanto opinabile presupposto di fondo: l'idea per cui in ambito ambientale viga sempre e comunque il principio della “maggior tutela possibile”, ragion per cui, per frenare le fughe in avanti delle Regioni, la strada più “comoda” parrebbe quella

⁶ Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 2, 257.

di aggirare la materia “ambiente”.

Il caso richiamato testimonia una vera e propria forzatura logica: la Corte si è dapprima convinta della irragionevolezza delle scelte iper-ambientaliste delle Regioni a loro volta scaturenti dall’idea dell’ambiente come valore non-bilanciabile, successivamente, ha calato tale convincimento nel discorso relativo al riparto di competenze, ridefinendone i contenuti in chiave alquanto paradossale.

Inoltre, il fatto che la giurisprudenza costituzionale in tema di ambiente, e di bilanciabilità del relativo valore costituzionale, si sia per lo più espressa nelle forme del giudizio in via principale tra Stato e Regioni appare rilevante anche perché, come a più riprese ribadito dalla Consulta, il giudizio in via principale non è aperto a soggetti diversi dai titolari del potere legislativo⁷. Al giudizio in questione non possono, pertanto, partecipare i privati, ad esempio gli imprenditori pregiudicati da una norma di legge ipercautelativa o, di contro, gli abitanti di un’area esposta a rischi di inquinamento sottovalutati o obliterati dalla disciplina legislativa. Neppure, ovviamente, a tale giudizio possono partecipare le associazioni ambientaliste, pur titolari, in base alla Convenzione di Aarhus⁸ e alle relative norme di recepimento, del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale⁹.

Ma non è tutto.

Anche a voler prescindere dai profili che ineriscono l’adeguatezza del giudizio in via principale come sede di “costruzione” della nozione costituzionale di ambiente, non si può non manifestare qualche dubbio anche sui contenuti espressi, in tema di bilanciamento, dalla giurisprudenza costituzionale, la quale – almeno fino al recente passato – pare aver aderito all’idea dell’ambiente come bene-valore la cui tutela risulta sempre “incrementabile”.

Sul punto occorre premettere che la logica incrementale cui si è appena accennato non trova il proprio campo di applicazione solo nei rapporti tra Stato e Regioni.

È, infatti, diffusa presso gli interpreti l’idea per cui sarebbe rintracciabile, nell’ordito del diritto europeo vigente in materia di ambiente, il principio di tutela più rigorosa da parte degli Stati membri. I presupposti di tale convincimento sono in parte da ricercarsi nell’articolo 193 TFUE (*ex art.* 176), ai sensi del quale “i provvedimenti di protezione adottati in virtù dell’articolo 192 (ossia adottati al fine di tutelare l’ambiente) non impediscono ai singoli

⁷ Corte cost., 24 luglio 2009, n. 250, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 4, 1047.

⁸ “Convenzione sull’accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sull’accesso alla giustizia in materia ambientale”, stipulata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108.

⁹ Corte cost., 2 dicembre 2013, n. 285, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 1, I, 39.

Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i Trattati. Essi sono notificati alla Commissione”. La norma in questione, in realtà, non enuncia affatto un generale principio incrementale¹⁰. Essa, infatti, fa salva la possibilità degli Stati membri di incrementare il livello di protezione ambientale (non trascurabile, peraltro, pare il fatto che la norma sia formulata in negativo, quasi a smorzare ogni lettura enfatica) ad una duplice condizione. La prima prevede che l’incremento non sia contrario alle norme del Trattato, dunque a quelle che tutelano valori potenzialmente confliggenti nonché, a monte, a quelle che riconoscono la libertà di circolazione, il cui presupposto fattuale consiste nell’assenza di macroscopici dislivelli tra i regimi che presiedono alla possibilità di intraprendere determinate attività economiche. La seconda è che di tale superamento venga notiziata la Commissione, in veste di controllore dell’applicazione del diritto UE e, soprattutto, di centro propulsore delle procedure di infrazione. Non si può, dunque, realisticamente ritenere che il diritto UE abbia consacrato il principio della maggior protezione.

Sul fronte interno dei rapporti Stato-Regioni il tema della legittimità del “principio incrementale”¹¹ affiora nella giurisprudenza costituzionale attorno alla fine degli anni ’80¹²⁻¹³, dando luogo a un filone giurisprudenziale caratterizzato da una assolutizzazione del valore ambientale, nella quale non è arduo intravedere un approccio connotato da un certo tasso di ideologia.

Il tema di certo meriterebbe ulteriori approfondimenti, incompatibili con la

¹⁰ Una lettura della norma in questione scevra da suggestioni iper-regolatorie è proposta da M. RENNA, *Il sistema degli “standard ambientali” tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della Rivista giuridica dell’ambiente*, 15, Milano, 2004. *Considerazioni non dissimili si rinvencono* in M. MAZZAMUTO, *Diritto dell’ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2009, 1571.

¹¹ Alcune Costituzioni sanciscono espressamente tale principio. Il riferimento concerne soprattutto la Costituzione spagnola, che all’articolo 149 n. 23 statuisce che “lo Stato gode di competenza esclusiva (...) nella legislazione di base in materia di difesa dell’ambiente (...) ferma restando la facoltà delle Comunità autonome di emanare ulteriori norme di salvaguardia”. Il principio in questione è stato definito addirittura *fil rouge* delle pronunce della Corte in campo ambientale: A. ROMANO TASSONE, *Stato, Regioni ed enti locali nella tutela dell’ambiente*, in *Dir. amm.*, 1993, 114.

¹² Corte cost., 7 ottobre 1999, n. 382, in *Le Regioni*, 2000, 190; ID., 5 novembre 2007, n. 378, in *www.cortecostituzionale.it*. *Contra*: Corte cost., 6 febbraio 1991, n. 53, in *Foro it.*, 1991, I, 3000, *Corte cost.*, 7 novembre 2003, n. 331, in *Giur. cost.*, 2003, 3511.

¹³ Corte cost., 7 novembre 1994, n. 379, in *Giur. cost.*, 1994, 342; ID., 25 maggio 1987, n. 192, in *Cons. Stato*, 1987, 858; ID., 30 giugno 1988, n. 744, in *Giur. cost.*, 1988, 3403; ID., 27 luglio 1992, n. 366, in *Dir. giur. agr.*, 1994, 24; nonché più recentemente ID., 29 ottobre 2002, n. 407, cit.

struttura del presente contributo. Quel che, però, preme riferire, riguardo al principio della “maggior tutela sempre e comunque”, è il fatto che la recente giurisprudenza costituzionale si stia orientando verso una rivisitazione critica del proprio originario approccio: ne sono la riprova le numerose sentenze relative ai valori soglia in materia di elettrosmog, nelle quali si scorge una acquisita consapevolezza del carattere interrelato del principio di tutela ambientale, il quale non può essere considerato alla stregua di super-principio insuscettibile di alcun bilanciamento con altri valori di rilievo costituzionale, come la libertà di iniziativa economica, ma anche – e forse soprattutto – i diritti sociali nonché quelli implicati nella fruizione di servizi pubblici essenziali.

Questo percorso ci si augura non sia ostacolato da interpretazioni improprie di alcune norme, che ad una superficiale lettura parrebbero legittimare l'affermazione della logica della maggior tutela¹⁴. Ci si riferisce innanzitutto all'art. 3-*quinqüies* del Codice dell'ambiente, in forza del quale le Regioni sono autorizzate ad adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive di quelle statali, ma solo a condizione che lo richiedano situazioni particolari del loro territorio e purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione¹⁵. La disposizione, ove riguardata con approccio laico, deve considerarsi un vero e proprio ostacolo, non di certo un lasciapassare, per i fautori della logica incrementale¹⁶. La norma, infatti, è ispirata a contenere le iniziative iper-rigoriste delle Regioni, imponendo a queste ultime di limitare simili iniziative ai

¹⁴ In questo senso, purtroppo, pare essersi recentemente orientata la Corte cost., nella sentenza 29 marzo 2013, n. 58, in *Giur. cost.*, 2013, 2, 892, nella quale si afferma che “l'art. 3-*quinqüies* riflette il principio affermato da questa Corte, ed appena ricordato, secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato”. Quel che pare rimarchevole è che la sentenza, per difendere il principio incrementale e, per esso, il ruolo delle Regioni, in concreto ascriva la fattispecie oggetto del suo sindacato alla competenza concorrente (e in particolare alla materia del governo del territorio) anziché alla materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente. Ciò risulta contraddittorio: se, infatti, si ritiene che il principio incrementale sia connaturato al nostro sistema ordinamentale e che, in particolare, sia stato consacrato dal sopracitato art. 3-*quinqüies*, tale principio (per avere una effettiva pregnanza) dovrà operare proprio nelle materie di competenza statale, come valvola di superamento della rigida assegnazione della competenza di favore dell'autorità centrale.

¹⁵ D. DE PRETIS, *Il codice dell'ambiente e il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni*, in M.P. CHITI-R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009.

¹⁶ Peraltro, anche a voler ammettere che l'art. 3-*quinqüies* effettivamente sancisca il c.d. principio incrementale occorre tener conto del fatto che tale norma, in quanto norma di rango primario, non può esprimere alcun potere conformativo rispetto alla legislazione nazionale e regionale.

casi in cui sussistano concrete ed effettive specificità territoriali che impongono la regolamentazione “al rialzo” rispetto al livello di tutela statale.

Un discorso analogo vale anche per quelle norme settoriali disseminate nel corpo del Codice dell’ambiente, in cui la logica della maggior tutela parrebbe, a prima vista, inverata. L’esempio più eloquente è rappresentato dall’articolo 271, 4° comma, che prevede che i piani e i programmi di qualità dell’aria possano stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittive di quelli contenuti negli allegati al Codice (...) purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell’aria. Anche qui, ad avviso di chi scrive, non si assiste affatto alla consacrazione della logica incrementale. La ragione di tale convincimento è molto semplice: la presenza di una norma settoriale che autorizza la deroga in *melius* non fa altro che confermare, *a contrario*, l’insussistenza di un generale principio di massimizzazione della tutela. Se quest’ultimo facesse parte del vigente ordinamento, norme come quella appena richiamata, ovviamente, non avrebbero alcuna ragion d’essere.

La logica della maggior tutela e il suo presupposto implicito – ossia la natura super-primaria dell’interesse ambientale – non risultano, alla luce di quanto sinora illustrato, far parte del patrimonio giuridico in materia di ambiente.

Il bilanciamento non solo è possibile, ma è financo doveroso, e in questo senso il ruolo dell’amministrazione, quale soggetto deputato alla applicazione al caso concreto di norme che si vorrebbero (ma invero non sempre sono...¹⁷) generali e astratte, è ovviamente, cruciale.

In questo quadro assume un rilievo decisivo, quale presidio di democraticità del sistema e di controllo sulle modalità di attuazione di tale bilanciamento, la specialità della disciplina applicabile ai procedimenti amministrativi in materia ambientale.

4. Il principio incrementale in tema di garanzie partecipative

Non si può, infatti, non riscontrare come le regole applicabili ai procedimenti amministrativi ambientali siano sensibilmente diverse dallo standard rappresentato dalla legge n. 241/90 e contrassegnino un peculiare irrobustimento delle garanzie in favore dei privati¹⁸.

¹⁷ Il riferimento è alla prassi delle leggi provvedimento, a più riprese deprecata soprattutto dalla dottrina, ma sostanzialmente avallata dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo cfr. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 1424).

¹⁸ Per una diversa lettura, orientata a riconoscere, in materia ambientale, la primazia delle situazioni di dovere, anziché di situazioni attive di natura sia “finale” che procedurale cfr. F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto all’ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, 89.

Si pensi, ad esempio, al peculiare regime dell'accesso alle informazioni ambientali che, veicolato dal diritto internazionale e successivamente europeo, oggi è un elemento caratterizzante – in senso davvero “incrementale”, intendendo tuttavia tale aggettivo come riferito al livello delle garanzie – il diritto dell'ambiente¹⁹. Basti, in proposito, riflettere sullo scarto che sussiste tra il regime in questione e quello previsto in tema di accesso dalla legge generale sul procedimento, in particolare sotto tre profili: la maggior ampiezza della nozione di informazione rispetto a quella di documento, il più ampio novero dei soggetti passivi dell'obbligo informativo e, soprattutto, la più ampia legittimazione attiva, tale da consentire l'accesso all'informazione “a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”²⁰.

Un discorso analogo concerne il diritto di partecipazione, di cui, in definitiva, l'accessibilità delle informazioni è il presupposto materiale²¹. Si pensi, in proposito, alle fasi di consultazione²² nei procedimenti di v.i.a. e v.a.s. e di (eventuale) inchiesta pubblica (che nel primo dei due predetti procedimenti può aver luogo²³) entrambe ispirate da una concezione del contraddittorio procedimentale più allargata di quella che connota lo standard fissato dalla legge n. 241/90.

Analoga specialità si riscontra sul fronte delle regole processuali (sul quale parimenti hanno inciso le sollecitazioni internazionali ed europee²⁴) contrassegnato da una peculiare accentuazione dei profili di giurisdizione oggettiva²⁵: l'aspetto più significativo, in tal senso, è rappresentato dalla

¹⁹ Il riferimento concerne il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195.

²⁰ Art. 3, 1° comma, del d.lgs. n. 195/2005.

²¹ Tar Lazio, sez. III-*quater*, 10 gennaio 2012, n. 389, in *www.federalismi.it*, ove si argomenta sul fatto che in materia ambientale l'accesso sarebbe “incrementato anche sotto il profilo qualitativo estendendosi anche alla leggibilità delle informazioni ambientali e alla comprensione delle stesse imponendo un obbligo aggravato di trasparenza in capo alle autorità pubbliche”.

²² Artt. 14 e 24 del Codice dell'ambiente.

²³ Art. 24, 6° comma, del Codice dell'ambiente.

²⁴ La Convenzione è stata stipulata il 25 giugno 1998.

²⁵ La giurisdizione oggettiva, per definizione, presuppone un “oggetto”, ossia un bene giuridico cui l'ordinamento ritiene di dover accordare una protezione particolare, non necessariamente ancorata all'iniziativa di un soggetto leso in una specifica situazione giuridica soggettiva. Questa particolare protezione, ad ogni modo, a sua volta si esprime attraverso il riconoscimento di una specifica situazione giuridica attiva, cioè il diritto all'azione, connotato dalla particolarità di non essere “agganciato” ad alcuna situazione giuridica soggettiva “sottostante”. Su questi temi cfr. A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: la giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., 320.

legittimazione processuale attiva riconosciuta alle associazioni ambientali individuate dal Ministero²⁶.

5. Conclusioni

La specialità del diritto ambientale è soprattutto una specialità *latu sensu* procedurale, ispirata ad una evidente logica di innalzamento del livello delle garanzie, e per esse del grado di “controllabilità” del potere. La ragion d’essere di tale specialità si intravede proprio nel carattere interrelato del valore della tutela ambientale, rispetto al quale l’amministrazione è chiamata ad esercitare una discrezionalità particolarmente “densa”, che per lo più si sostanzia nella congrua ponderazione tra interessi di indiscusso rilievo costituzionale.

La necessità di tale ponderazione è stata drammaticamente messa in luce dalla recente crisi economica, al cospetto della quale la retorica della non-bilanciabilità pare anacronistica oltre che smentita dagli spunti ritraibili dal diritto positivo.

La delicatezza di tale bilanciamento non può essere negata o minimizzata. La specialità del diritto dell’ambiente, sotto il profilo della accentuazione delle garanzie e dell’ampliamento della giustiziabilità, rappresenta, tuttavia, un importante baluardo per arginare i rischi della degenerazione della discrezionalità in arbitrio, e al tempo stesso per scongiurare il pericolo di una trasfigurazione ideologica e autoreferenziale del valore della tutela ambientale.

Particolarmente esplicite, circa il fatto che la connotazione spiccatamente soggettiva della giurisdizione fatta propria da molti Paesi europei debba subire dei temperamenti ove rischi di pregiudicare l’effettività del diritto UE: Corte di giustizia, 12 maggio 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, in *Dir. proc. amm.* 2012, 91. In dottrina: G. MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell’ambiente*, in S. GRASSI-G. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Città di Castello, 1999, 307.

²⁶ Come noto, non solo le associazioni incluse nel novero di quelle riconosciute dal Ministero sono dotate del necessario *standing*: il giudice investito della controversia deve, secondo la giurisprudenza ormai pressoché unanime (Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, in *Foro amm.*, 2010, 9, 1908) valutare caso per caso la sussistenza della legittimazione delle associazioni non riconosciute e financo dei singoli cittadini, ricorrendo allo scopo al parametro della *vicinitas*, di cui gli interpreti a più riprese hanno sottolineato la necessaria elasticità. In dottrina: M. DEL SIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 753.

AMBIENTE, ENERGIA, ALIMENTAZIONE. LO SPRECO ALIMENTARE COME PARADOSSO E IL RUOLO DEL DIRITTO

Ylenia Guerra

SOMMARIO: 1. Ambiente bene del presente, ambiente bene del futuro. - 2. Un ulteriore passaggio: lo sviluppo sostenibile quale dovere verso le generazioni future. - 3. Uno sguardo concreto: il contrasto allo spreco alimentare. - 4. Riflessioni conclusive.

Abstract

A partire dalla nozione di “ambiente” – che si intende esaminare con le sole lenti del Diritto costituzionale – si è iniziato a discutere di “sviluppo sostenibile” (Rapporto Brundtland, 1987) e di responsabilità intergenerazionale quale “inedito paradigma del diritto” (BIFULCO-D’ALOIA, 2008). Del resto, anche il giurista è chiamato a rispondere alla necessità di ricercare approcci a carattere compositivo tra produzione di beni e consumo “ragionato” degli stessi. Lo studio partirà, dunque, da una serie di quesiti non ancora sciolti – quale, per esempio, il rapporto tra tutela delle generazioni future e la “malversazione” delle generazioni attuali (GRASSI, 2012) – e cercherà nel concetto di sviluppo sostenibile una risposta “irenica” (MORRONE, 2013) alle sfide del presente. Sfide che coinvolgono anche il giurista nella misura in cui gli strumenti richiesti sono, ancor prima che tecnologici ed economici, legislativi (si v. il d.d.l. S. 1676). Lo studio si concluderà con l’analisi della questione rifiuti, quale *case study*, limitando l’esame all’incidenza delle politiche locali nel “raggiungimento” di una equità intergenerazionale e sull’utopico obiettivo del c.d. “saldo zero”. Per tale via sarà possibile ricondurre nell’alveo della normativa in materia di rifiuti “le politiche anti-spreco” (Carta di Bologna contro gli sprechi alimentari, 2014), anche in attesa di EXPO 2015. L’ambiente – così declinato – comporta un c.d. dovere costituzionale di “equità intergenerazionale”?

1. Ambiente bene del presente, ambiente bene del futuro

Occuparsi oggi di ambiente è più che mai complesso. Le problematiche non si riconducono alla sola teorizzazione costituzionale, ma abbracciano situazioni di fatto che il diritto spesso trascura. Eppure l’ambiente è ciò che ci sta intorno e individuare regole alla base dell’interazione uomo-natura è compito del giurista. In questo intervento si cercherà di ripercorrere brevemente l’ingresso

dell'ambiente nel diritto per poi indagare la questione dello “spreco alimentare” quale caso concreto. Proprio quest'ultimo tema – residuale negli studi giuridici – rappresenta un profilo applicativo della teoria della responsabilità intergenerazionale in materia ambientale. È chiaro che intervenire a monte, riducendo lo spreco alimentare, significa limitare il consumo intensivo di suolo, significa ridurre il quantitativo di rifiuti prodotto ed è funzionale alla garanzia di un “uso” ragionato del cibo.

Sotto il profilo teorico, la parola ambiente entra nel lessico giuridico con molte complessità, riconducibili ora alla difficile compressione del significato entro i confini rigidi del diritto, ora al problematico riconoscimento dell'ambiente quale valore giuridico¹. L'intrinseca vastità del concetto ambiente ha condotto gli studiosi a definire vana la ricerca a tutti i costi di una nozione giuridica “pura” di ambiente, preferendo, al contrario, un approccio interdisciplinare, aperto ai contributi di altre scienze². L'apertura verso le altre discipline, che caratterizza la materia ambiente, risulterà necessaria anche nella successiva indagine sullo spreco alimentare. In Italia la prima dottrina – siamo nel 1973 – definisce l'ambiente come concetto plurale: ambiente come paesaggio, ambiente in senso ecologico (al cui interno vi sono tutte le questioni relative alla difesa della natura) e, ambiente in relazione alla scienza urbanistica³; è la cosiddetta teoria pluralista. In sostanza l'ambiente non è un concetto giuridico autonomo, bensì il risultato dell'unificazione di un insieme di materie accomunate da un minimo comune denominatore⁴. Si differenzia da quest'ultima tesi la teoria

¹ Per uno sguardo storico sulla legislazione nazionale in materia ambientale si v. A. GUSTAPANE, voce *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992. Le difficoltà teoriche sono dipese in larga misura dall'assenza nel testo costituzionale di un espresso richiamo all'ambiente. Come noto la Costituzione italiana del 1948 non contiene un richiamo esplicito alla tutela dell'ambiente, tuttavia gli artt. 9 e 32 hanno funto da riconoscimento indiretto di valori e principi connessi all'ambiente. Solo con la riforma del Titolo V, con legge cost. n. 3/2001, la parola ambiente entra a far parte del lessico costituzionale.

² Cfr. M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in *federalismi.it*, 30. Sull'aleatorietà del concetto giuridico di ambiente si v. anche G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1121. In fase di prima analisi la scienza etimologica viene in soccorso al giurista: la parola “ambiente” indica, infatti, ciò che è intorno, ciò che circonda. Si v. *Ambiente*, in *Dizionario etimologico italiano*, Milano, 1970. In questa voce si riporta la definizione che deriva dagli studi di Galileo: “di qualunque cosa circonda”, 37. Fa riferimento alla nozione di ambiente anche E. GALLO, *Il rapporto ambientale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritti e diritto. Scritti per l'80° compleanno di Giorgio Berti*, Padova, 2007, 71-72.

³ Cfr. M. S. GIANNINI, “*Ambiente*”: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, 23.

⁴ Riassume chiaramente le teorie giuridiche sul concetto di ambiente B. CARAVITA, *Diritto*

monista che vede nell'ambiente un bene immateriale unitario⁵. Per tale via l'ambiente diviene "valore costituzionale"⁶ e coincide con l'insieme delle condizioni fisico-chimico-biologiche che permette la vita degli esseri viventi⁷. Come si accennava sopra, l'ambiente è l'argomento principale attraverso cui si è elaborata la teoria della responsabilità intergenerazionale, definibile come il dovere delle generazioni presenti verso le generazioni future. Per i sostenitori di questa tesi l'appartenenza della tutela dell'ambiente all'insieme dei doveri giuridici è molto chiara: la finitezza delle risorse naturali in relazione all'azione umana comporta una responsabilità in capo al singolo individuo⁸. Valgano, a sostegno della presente tesi, i valori elaborati a livello internazionale ed europeo in materia ambientale, si pensi al principio "chi inquina paga"; al principio di prevenzione e riduzione del danno e al principio di precauzione.

dell'ambiente, Bologna, 1990, 19-24.

⁵ Si v. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1, 39, 59. L'Autore sostiene che il mondo giuridico, già allora, si avviava a rispondere alle problematiche di impatto ambientale dell'azione dell'uomo con "nuovi istituti unitari".

⁶ Si parla di valore fondamentale della collettività nelle sentenze costituzionali nn. 167/1987 e 210/1987, 1031/1988, 324/1989.

⁷ V. S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, *op. ult. cit.* Diversamente F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 170 ss., il quale configura l'ambiente come l'oggetto di un dovere e non invece di un diritto. Ancora diversa è la lettura interdisciplinare della parola ambiente che consegna allo studioso una varietà pressoché infinita di significati, al punto che si parla di nozione "polisensa", così G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 25.

⁸ Sulla nozione di dovere giuridico si v. H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Torino, 201; F. MERCADANTE, *Dovere giuridico*, in *Enc. dir., vocem*, Milano, 1965, 59-77. Si v. anche E. GALLO, *Il rapporto ambientale*, in M.A. CABIDDU, *Diritti e diritto. Scritti per l'80° compleanno di Giorgio Berti*, cit., 83 ss. Sul nesso logico tutela dell'ambiente-generazioni future si v. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, 107. Si v. anche Si v. F. PIZZOLATO-C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2008. V. anche G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, in *Pol. del dir.*, 2003, 4, 583. Non è questa la sede per un approfondimento adeguato del concetto di dovere giuridico, ci si limita all'esposizione di alcune considerazioni. È stato scritto che l'art. 2 Cost., limitatamente alla categoria dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, è qualificabile come fattispecie chiusa, al cui interno sono compresi gli altri doveri "espressi analiticamente dalle altre norme costituzionali" (così G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 40). Tuttavia tale lettura è superabile là dove proprio la formulazione dell'art. 2 – in cui la parola "dovere" è accostata al lemma "solidarietà" – consente di definire l'insieme dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale distinti dagli altri doveri previsti in Costituzione (si v. C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella costituzione*, Milano, 1968, 91-102).

2. Un ulteriore passaggio: lo sviluppo sostenibile quale dovere verso le generazioni future

Il concetto di sviluppo sostenibile⁹ rappresenta la sintesi del discorso logico sopra riportato. Si è scritto che la finitezza dell'ambiente comporta un dovere per le generazioni presenti di preservazione dello stesso per le generazioni future, un dovere che non implica un'astensione irrealistica da qualsiasi attività economica, bensì uno sviluppo economico sostenibile.

La scienza naturale consegna al giurista una vasta quantità di dati tecnici a riprova della continua riduzione qualitativa e quantitativa delle risorse naturali¹⁰. Tale riduzione, se non ha effetti immediati – o quantomeno irrimediabili – nel presente, comporta invece conseguenze drammatiche per il futuro, tant'è che si profetizza un consumo totale delle risorse naturali¹¹. Questi allarmi richiedono una riflessione seria da parte degli operatori del diritto al fine di individuare principi e regole comuni in grado di tutelare l'ambiente nel suo significato più ampio.

Il concetto di sviluppo sostenibile non trova ancora una chiara definizione nel diritto positivo¹², seppure convenzionalmente si faccia riferimento alla nozione contenuta nel Rapporto *Our Common Future* del 1987, meglio noto come Rapporto Brundtland¹³. Nella presente dichiarazione si definisce sviluppo sostenibile l'obbligo per le generazioni presenti di preservare le condizioni della vita, della qualità e dell'integrità dell'ambiente per le generazioni future¹⁴.

⁹ Per un'analisi critica della traduzione italiana di "sustainable" si v. P. GRECO-A. POLLIO SALIMBENI, *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, 2003, 69 ss. Gli Autori definiscono riduttiva la traduzione italiana del lemma "sustainable" con la parola sostenibile. La complessità semantica del concetto di sviluppo sostenibile richiede infatti la compresenza, all'interno dell'insieme del significato, della caratteristica della durevolezza dello sviluppo, in Francia per esempio si parla di *développement durable*. Tuttavia nel linguaggio italiano il termine durevole non implica al suo interno il concetto di esaurimento del bene, per tale ragione si è optato per l'utilizzo del lemma sostenibile. Si v. anche *Sustainability*, voce, in A. MARKANDYA-R. PERELET-P. MASON-T. TAYLOR, *Dictionary of Environmental Economics*, London, 2001, 171-172.

¹⁰ Da ultimo il rapporto della ONG *Global Footprint Network* sul consumo eccessivo delle risorse naturali a discapito delle generazioni del futuro, in www.footprintnetwork.org.

¹¹ *Op. ult. cit.*

¹² S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, cit., 1126 ss.

¹³ Tale dichiarazione ha origine da una risoluzione dell'ONU che istituì la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, con l'obiettivo di elaborare un'agenda globale per il cambiamento. La Commissione era presieduta dalla norvegese G. Harlem Brundtland (da cui il nome del rapporto).

¹⁴ Si v. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione*

Il concetto attiene a uno specifico modo di essere dello sviluppo economico e sociale e si sostanzia nelle c.d. “tre ‘e’”: *environment, economy, equity*¹⁵. Nel tempo, lo sviluppo sostenibile è divenuto sempre più protagonista di norme internazionali¹⁶ ed europee¹⁷, sino a integrare il diritto positivo italiano¹⁸.

Seppure sinteticamente elencati, i concetti di ambiente, equità intergenerazionale e sviluppo sostenibile sono consequenziali: dall’ambiente come l’insieme delle risorse finite che circondano l’uomo alla necessità di preservazione delle stesse per le generazioni future, le quali – al pari dei presenti – vanno a comporre il genere umano¹⁹.

3. Uno sguardo concreto: il contrasto allo spreco alimentare

Cosa lega l’elaborazione della tutela dell’ambiente, quale campo di azione dell’equità intergenerazionale, all’analisi dello spreco alimentare? Le ragioni sono molteplici e attengono ad un insieme diversificato di assunti. Anzitutto la finitezza delle risorse naturali – su tutte suolo e acqua – richiede un’attenzione puntuale alla produzione e al consumo di cibo. Nei paesi industrializzati infatti le problematiche del diritto al cibo non sono riconducibili alla sola questione della garanzia di una adeguata alimentazione, ma devono prendere in considerazione le conseguenze ambientali dello spreco alimentare e della sovra-produzione. La massimizzazione della produzione di cibo – tanto che si parla di cibo come *commodity*²⁰ – determina lo sfruttamento intensivo del

dell’ambiente e tutela della specie umana, cit., 8; M. MANCARELLA, *Il diritto dell’umanità all’ambiente*, Milano, 2004, 87-91 e C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA-C. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 235 ss.

¹⁵ Si v. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 150.

¹⁶ Dal cit. Rapporto Brundtland agli obiettivi emersi nell’ultimo summit sullo sviluppo sostenibile, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=F.

¹⁷ Dall’adozione da parte della Commissione del programma comunitario di politica ed azione a favore dell’ambiente “Per uno sviluppo durevole e sostenibile” nel 1992 al VII Programma ambientale, Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1386/2013/UE.

¹⁸ Si v. la Strategia per lo sviluppo sostenibile approvata dal CIPE il 2 agosto 2002 con deliberazione n. 57, in G.U. n. 255 del 30 ottobre 2002, n. 205.

¹⁹ V. H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, Torino, 1979, 175 il quale parla di “dovere verso l’uomo”.

²⁰ V. L. PAOLONI, *Diritto al cibo e sovranità alimentare*, in M. GOLDONI-E. SIRSI (a cura di), *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione. Atti del Convegno di*

suolo agricolo, l'impoverimento qualitativo del terreno e l'impiego massivo dell'acqua²¹. Per non parlare delle conseguenze in materia di inquinamento ambientale: lo smaltimento dello scarto alimentare – qualificato come rifiuto urbano – richiede procedimenti chimici complessi per l'eliminazione della parte umida del rifiuto e per il successivo smaltimento.

A oggi non esiste una chiara definizione di “rifiuto alimentare”²². Tuttavia, comunemente, con spreco²³ alimentare si intende l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni economiche, estetiche ovvero per la prossimità della scadenza di consumo. Ciononostante, tali prodotti posseggono tutte le caratteristiche necessarie per l'impiego umano. In assenza di un possibile uso alternativo, questi prodotti sono però eliminati e smaltiti, determinando di conseguenza ricadute negative in campo ambientale ed economico²⁴ che si ripercuotono sulle generazioni future²⁵.

inaugurazione dell'Osservatorio, Milano, 2011, 334.

²¹ Sul punto si vedano i dati del Ministero dell'ambiente: nel mondo il quantitativo di acqua richiesto per produrre cibo che viene poi sprecato ogni anno è pari a circa 250.000 miliardi di litri. Per quanto riguarda il suolo si parla di circa 1,4 miliardi di ettari impiegati, circa il 30% della superficie agricola disponibile a livello globale. Per maggiori informazioni si v. Ministero dell'ambiente, *Perdite e sprechi alimentari. I numeri del fenomeno*, in <http://www.minambiente.it/>. Significativamente, la necessità di ridurre quantitativamente la produzione di rifiuti quale fondamentale azione di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali emerge già nel d.p.r. n. 815/1982, si v. P. GIANPIETRO, *Rifiuti (smaltimento di)*, in *Encl. dir.*, Milano, 1989, 787. Sulle conseguenze ambientali dello spreco alimentare si v. P. AZZURRO-C. GIORDANO, *L'Europa verso le politiche per combattere lo spreco*, in *Ecoscienza*, n. 2014, n. 5, http://www.arpa.emr.it/cms3/documenti/_cerca_doc/ecoscienza/ecoscienza2014_5/azzurro_giordano_es05_14.pdf, 14. Tra le conseguenze denunciate dagli autori: conflitti legati al controllo delle risorse naturali, perdita di biodiversità, cambiamenti climatici, riduzione di risorse scarse come i suoli agricoli e l'acqua, inquinamento causato dall'utilizzo di sostanze chimiche in agricoltura e perdita di habitat naturali.

²² Si v. S. MAGLIA, *La gestione dei rifiuti dalla A alla Z. Dopo il Testo Unico ambientale*, Milanofiori Assago, 2011, 136.

²³ Emblematica è la lettura del significato della parola “spreco”: consumo fatto in quantità eccessiva, in *Il Conciso* (Vocabolario della lingua italiana), Roma, 1998, 1670.

²⁴ Così è definito lo spreco alimentare in ambito europeo. Si v. Parlamento europeo, Risoluzione del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE (2011/2175(INI)), in <http://www.europarl.europa.eu/sides/>. Sulle conseguenze dello spreco alimentare si vedano i dati che afferiscono alla c.d. “impronta ecologica”: in media un italiano necessita di 1,7 ettari a testa sui 5,51 realmente sfruttati, in A. VILLAFIORITA, *Tecnologie per combattere lo spreco alimentare*, in *Scienze e ricerche*, 2015, suppl. 2, 7, 72.

²⁵ A sostegno di questa affermazione è sufficiente riflettere sulle relazioni che intercorrono tra la sempre maggiore richiesta di disponibilità alimentare (sia per nutrire l'uomo, sia per

In sintesi si può definire “spreco alimentare” quel prodotto che ha perso il proprio valore commerciale, ma che mantiene inalterate le qualità necessarie in grado di garantire la funzione di alimento²⁶. Precisamente, la scienza agroalimentare individua due categorie di sprechi riconducibili alla produzione alimentare: il *food losses*, ovvero le perdite che si determinano a monte della filiera agroalimentare, nelle fasi di semina, coltivazione, raccolta, trattamento, conservazione e prima trasformazione agricola e il *food waste*, ossia gli sprechi che avvengono durante la trasformazione industriale, la distribuzione e il consumo finale²⁷.

I dati statistici denunciano una situazione allarmante: secondo le stime della FAO lo spreco alimentare mondiale annuo si attesta intorno a 1,3 miliardi di tonnellate, pari a circa un terzo della produzione totale di cibo destinato al consumo umano²⁸; in media solo il 43% dei prodotti coltivati a scopo alimentare viene effettivamente consumato²⁹. In queste statistiche l'Italia conferma il *trend* negativo dei paesi industrializzati: lo spreco alimentare è di 20 milioni di tonnellate l'anno, uno spreco – ricordano gli studiosi – sufficiente a sfamare 44 milioni e mezzo di individui e coincidente con il 2,4% del PIL (più di 8 mld di euro di cibo all'anno)³⁰.

nutrire gli animali che diventano fonte indiretta di cibo) e la riduzione qualitativa del suolo, anch'esso bene finibile.

²⁶ Per un'analisi scientifica dello spreco alimentare si rinvia a S. GAIANI, *Lo spreco alimentare domestico in Italia: stime, cause e impatti*. Tesi di dottorato in Economia e politica agraria e alimentare, 2013, 45 ss.

²⁷ Una prima classificazione per categorie dello spreco alimentare è stata fornita dalla FAO, *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Roma, 2011, in <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.htm>. Si v. anche BCFN, *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, 2012, in www.barillacfn.com, 11 ss. Diversamente P. LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 3, 282. L'Autore riconduce la distinzione tra *food losses* e *food waste* all'intenzionalità (*waste*) o meno dello spreco.

²⁸ *Op. ult. cit.*, 4.

²⁹ S. GAIANI, *Lo spreco alimentare domestico in Italia: stime, cause e impatti*, cit., 2013, 53. Ancora più emblematici i dati riferiti ai soli paesi sviluppati (Europa, America settentrionale), qui gli sprechi ammontano a 95-115 kg all'anno pro capite, il 12% del cibo disponibile.

³⁰ *Op. ult. cit.*, 64. Sul punto il Ministero dell'ambiente ha calcolato lo spreco alimentare in base alla filiera coinvolta, così sono 1,4 milioni di tonnellate i prodotti agricoli lasciati sul campo, pari a circa il 3% della produzione agricola nazionale; 2 milioni le tonnellate perse nel processo di trasformazione industriale; circa 300 mila le tonnellate di cibo sprecato nella distribuzione commerciale. Ministero dell'ambiente, *Perdite e sprechi alimentari. I numeri del fenomeno*, in <http://www.minambiente.it/>. Si v. anche il Rapporto 2014 *Waste Watcher - Knowledge for Expo* presentato dal Presidente di *Last Minute Market* e dal Presidente

Se la scienza agroalimentare ha preso sul serio il problema dello spreco alimentare, lo stesso non può dirsi della scienza giuridica. I problemi riguardano non solo la (quasi) assente legislazione nazionale, ma anche la scarsa attenzione dimostrata dalla dottrina. I primi passi del diritto verso la lotta allo spreco alimentare si registrano nelle istituzioni europee attraverso comunicazioni e risoluzioni. Proprio l'Unione europea, attraverso una comunicazione della Commissione, ha dichiarato l'obiettivo del dimezzamento dello spreco di alimenti commestibili entro il 2020³¹. Seppure mancano, a oggi, sia una univoca definizione giuridica di spreco alimentare, sia una politica legislativa comune in grado di arginare il fenomeno dello spreco, l'Europa ha annunciato l'obiettivo generale della riduzione dei rifiuti alimentari del 30%³². Sennonché, l'insieme delle politiche europee afferenti la sicurezza alimentare (la c.d. *food safety*) ha determinato, e determina, un incremento dello spreco³³. Basti solo pensare alle caratteristiche (di forma, dimensione, colore) richieste per la commercializzazione del prodotto agricolo e alla stessa categoria di rifiuto organico al cui interno sono compresi gli scarti alimentari. Immaginare le conseguenze è facile: proprio la classificazione dello spreco alimentare come rifiuto non permette di intervenire a monte del problema e impedisce,

di SWG alla presenza del Ministro delle Politiche agricole in occasione dell'evento Expo 2015, per maggiori informazioni <http://www.expo2015.org/it/rapporto-2014-sullo-spreco-alimentare--cosa-e-emerso>. Un ulteriore studio statistico è quello di R.M. FANELLI-A. DI FLORIO, *Lo spreco alimentare nella fase del consumo domestico*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 2013, 3, 33-50.

³¹ Comunicazione della Commissione *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, 20 settembre 2011. Si v. anche P. LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, cit., 272-276. L'Autore definisce ambizioso l'obiettivo alla luce dei dati statistici sullo spreco alimentare nell'Unione europea. La produzione di "rifiuti" alimentari ammonta a circa 89 milioni di tonnellate, ossia 179 kg pro capite (Dati elaborati da BIO INTELLIGENCE SERVICE, *Preparatory study on food waste across Eu* 27, 2010, in <http://ec.europa.eu/environment/eussd>).

³² Commissione, Comunicazione 2014/398, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a rifiuti zero*, in <http://eur-lex.europa.eu/>.

³³ Una sintesi chiara degli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare si trova in Y.R. WAARTS-M. EPPINK-E.B. OOSTERKAMP-S.R.C.H. HILLER-A.A. VAN DER SLUIS-T. TIMMERMANS, *Reducing Food Waste; Obstacles Experience in Legislation and Regulations*, in <https://www.wageningenur.nl/en/Publication-details.htm?publicationId=publication-way-343134363631>, 25 ss. Gli Autori hanno classificato gli ostacoli giuridici nei seguenti settori: gli standard commerciali europei; norme sulla contaminazione del cibo; controlli sull'importazione; le politiche fitosanitarie; la disciplina dei nuovi prodotti alimentari; la refrigerazione e il controllo della carne; i requisiti d'igiene; la fornitura di informazioni alimentari e la disciplina attinente le caratteristiche e la quantità del pescato.

de facto, l'applicazione di qualsiasi politica di recupero³⁴. In sintesi, ricondurre una sostanza o una materia entro, o fuori, la categoria del rifiuto³⁵ comporta implicazioni di vario tipo inerenti il regime giuridico; la maggiore o minore commerciabilità; il regime fiscale; il sistema sanzionatorio e le responsabilità individuate per i soggetti "gestori"³⁶.

I paradossi non si fermano all'Unione europea: le recenti proposte di riforma – costituzionale e non³⁷ – per l'inserimento di un diritto al cibo nell'ordinamento giuridico italiano prendono, solo collateralmente, in considerazione le conseguenze dello spreco alimentare sull'accesso al cibo quale diritto universale³⁸.

Qualcosa sembra muoversi: nella "Carta di Milano", elaborata per l'evento di Expo 2015, si afferma che solo una "azione collettiva" potrebbe "consentire di vincere le grandi sfide connesse al cibo, combattere la denutrizione, la malnutrizione e lo spreco"³⁹. L'art. 1 del "Protocollo di Milano sull'Alimentazione e la Nutrizione" pone l'obiettivo della riduzione dello spreco alimentare del 50% entro il 2020. Secondo i redattori, tale scopo può essere raggiunto tramite quattro azioni: inquadramento nozionistico dello spreco alimentare; predisposizione di una gerarchia per l'uso dell'alimento; pianificazione della domanda dei consumatori e promozione di generali iniziative di sensibilizzazione⁴⁰. Solo recentemente le conseguenze ambientali ed economiche dello spreco alimentare hanno ricevuto un timido riconoscimento nel Piano nazionale di

³⁴ Si v. la direttiva n. 2008/98/Ce sulla classificazione dei rifiuti. Sul punto P. LATTANZI, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, cit., 281.

³⁵ Per una definizione di rifiuto si rinvia a P. DELL'ANNO, *Rifiuti*, in S. CASSESE, *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, 5302-5306.

³⁶ V. A. PIEROBON, *Gli istituti rilevanti: il campo di applicazione (e di esclusione) della nozione di rifiuto, di sottoprodotto, di materia prima secondaria, di imballaggio, tipologie di rifiuti rilevanti nella gestione pubblica, le fasi di gestione, in particolare lo smaltimento e il recupero*, in A. LUCARELLI-A. PIEROBON (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009, 352.

³⁷ Recentemente, proposta di legge cost. C. 3133 "Modifica all'articolo 32 della Costituzione, in materia di tutela della salute e della sicurezza alimentare e di diritto alle cure e all'accesso al cibo da parte degli indigenti", in <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3133>.

³⁸ Sulla relazione spreco alimentare e diritto al cibo si v. per tutti V. SMIL, *Feeding the world. A challenge for the Twenty-First Century*, Cambridge-London, 2000, 183. L'Autore scrive: "This neglect make no sense as there are enormous opportunities for increased, and improved, food supply that could result from reducing postharvest food losses and from rationalizing human nutrition".

³⁹ Si v. anche A. MORRONE, *Problematica del diritto dell'alimentazione*, Relazione al Convegno, El Lentiscal-Sevilla, 5 giugno 2015.

⁴⁰ Art. 1, lett. a)-d) del Protocollo di Milano sull'Alimentazione e la Nutrizione, 3 aprile 2015.

prevenzione degli sprechi alimentari⁴¹. Malgrado ciò, il presente atto non ha carattere normativo e si limita a proclamare azioni per limitare gli sprechi. L'aleatorietà del documento è ancor più evidente nel paragrafo dedicato a "ricerca e legislazione" nel quale si afferma una generale predisposizione di "eventuali"⁴² interventi normativi. A tal proposito, si registra qualche iniziativa legislativa, basti qui fare riferimento all'emendamento 25.0.1 "Misure per ridurre la produzione dei rifiuti e favorire la lotta allo spreco alimentare"⁴³ al d.d.l. S. 1676 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di 'green economy' e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali"⁴⁴ in cui si propone la cessione gratuita delle eccedenze alimentari e non. Più attivi si sono dimostrati da un lato le Regioni, con diverse leggi "anti-spreco" volte a incentivare sia comportamenti di prevenzione sia la re-immissione nel volontariato delle eccedenze⁴⁵, e dall'altro gli enti locali con una serie di politiche a carattere sociale ed educativo.

4. Riflessioni conclusive

L'ambiente, inteso come l'insieme di ciò che di naturale circonda l'uomo, subisce un processo di continua erosione, sia qualitativa sia quantitativa. Questo fenomeno, le cui origini sono state indagate dalla scienza sociale, richiede l'intervento del giurista, al fine di predisporre strumenti idonei di tutela. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale del concetto di ambiente, in combinato disposto con lo sviluppo sostenibile, può rappresentare il punto di partenza per un fondamento giuridico del dovere di responsabilità verso le generazioni future.

In questi termini, il contrasto allo spreco alimentare, inteso come paradosso

⁴¹ V. Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari. Le azioni prioritarie per la lotta allo spreco, 5 giugno 2014, in <http://carta.milano.it/wp-content/uploads/2015/04/76.pdf>. Critico sul punto A. MURATORI, *Piano Nazionale Prevenzione Rifiuti: parole, parole, parole... (seconda parte)*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2015, 7, 423.

⁴² *Op. ult. cit.*, par. 4, 2.

⁴³ In <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emendc&leg=17&id=901257&idoggetto=835544>.

⁴⁴ In <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44994.htm>, ad oggi ancora in discussione in Commissione Ambiente.

⁴⁵ L'unica Regione a occuparsi chiaramente di spreco alimentare è il Piemonte con legge reg. 12/2015. Le altre Regioni si sono occupate di eccedenze alimentari per fini sociali: si v. legge reg. Campania n. 5/2015; legge reg. Emilia-Romagna n. 12/2007; legge reg. Lombardia n. 25/2006; legge reg. Toscana n. 32/2009; la Valle d'Aosta, limitatamente all'art. 21, 2° comma, lett. b) della legge reg. n. 3/2015; legge reg. Veneto n. 11/2011.

sociale ed economico, può rappresentare un punto di partenza. Il giurista, così, è chiamato a elaborare regole comuni che possano prevenire e ridurre le conseguenze ambientali dello spreco alimentare. Il paradosso è ancor più evidente analizzando l'oggetto del presente convegno: è chiaro che diritto al cibo e tutela dell'ambiente sono concetti giuridici vicini e complementari, la garanzia di un accesso adeguato al cibo dipende anche dalla predisposizione di strumenti di prevenzione e riduzione dello spreco alimentare, al fine di ridurre le pratiche di sfruttamento intensivo del suolo che si registrano, *in primis*, nei paesi in via di sviluppo⁴⁶. Allo stesso modo il fenomeno qui brevemente indagato si lega con la (in)sostenibilità dello sviluppo: lo spreco alimentare, infatti, non solo comporta un abuso delle risorse naturali, ma diviene – all'atto del disfarsi – rifiuto urbano, con tutte le conseguenze legate ora al costo economico (si pensi al sistema di tassazione del rifiuto urbano), ora alle tecnologie impiegate per lo smaltimento.

Predisporre politiche comuni di prevenzione e riduzione dello spreco alimentare è una sfida che il diritto non può mancare.

⁴⁶ Si v. V. SMIL, *Feeding the World. A Challenge for the Twenty-First Century*, Cambridge-London, 2000.

ENERGIE RINNOVABILI E TUTELA DEL PAESAGGIO IN ITALIA FRA STATO E REGIONI: IL CASO SARDEGNA

Pietro Masala

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo europeo e nazionale: quale spazio per l'autonomia regionale? - 2. L'evoluzione della disciplina regionale in materia di localizzazione e di VIA (2004-2011). - 3. Le pronunce della Corte costituzionale e il loro seguito normativo (2012-2015). - 4. Conclusioni.

Abstract

Per conciliare la diffusione delle energie rinnovabili e la tutela dell'ambiente come ecosistema con la tutela del paesaggio, entrambi valori primari per la Corte costituzionale, il legislatore statale italiano ha individuato due strumenti: criteri per l'inserimento degli impianti di produzione nel paesaggio, specificati da linee guida nazionali approvate in Conferenza unificata; e la valutazione di impatto ambientale, pur nella semplificazione del procedimento di autorizzazione. Nell'applicazione di entrambi le Regioni hanno un ruolo. Ma di quali margini dispone una Regione che intenda attuare un modello di sviluppo fondato sulla tutela del paesaggio, rispetto al quale la diffusione delle energie rinnovabili può costituire un limite? L'interrogativo rileva soprattutto per le autonomie speciali, dotate di competenze primarie in materia paesistica: la delimitazione di tali competenze rispetto a quelle statali su energia e ambiente sottintende un bilanciamento fra i corrispondenti interessi costituzionalmente rilevanti (e fra due modelli di sviluppo sostenibile). La Sardegna è un laboratorio: nell'ultimo decennio le sue scelte (prima dirette a privilegiare la tutela del paesaggio, poi meno univoche) hanno originato un ampio contenzioso e la Consulta le ha censurate, fornendo indicazioni per riprogettare la disciplina regionale. L'analisi critica di tali scelte, del contenzioso collegato e del suo seguito è utile per rispondere al quesito formulato e riflettere sull'adeguatezza delle scelte statali.

1. Il quadro normativo europeo e nazionale: quale spazio per l'autonomia regionale?

Negli ultimi quindici anni l'Unione europea ha dato un forte impulso all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, prescrivendo agli

Stati membri l'adozione di misure dirette a conseguire tale obiettivo¹. Questo indirizzo risulta coerente con il principio dello sviluppo sostenibile², in quanto la diffusione delle fonti rinnovabili (alternative) è funzionale a ridurre sia la dipendenza dalle fonti fossili largamente importate da Paesi non facenti parte dell'UE sia le emissioni inquinanti da queste prodotte, permettendo di coniugare la tutela dell'ambiente inteso come ecosistema con la crescita dell'economia e dell'occupazione. Tuttavia un elemento di criticità è rappresentato dall'impatto degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili su risorse quali il paesaggio, la flora e la fauna selvatiche, il suolo e le produzioni agricole, la cui salvaguardia e valorizzazione sono ugualmente fondamentali in un'ottica di sviluppo sostenibile. È in primo luogo questo stesso principio, pertanto, a imporre l'esigenza di regole che evitino la proliferazione incontrollata degli impianti, assicurando un contemperamento fra la diffusione delle energie rinnovabili e la salvaguardia delle risorse paesaggistico-ambientali, nonché delle connesse possibilità di progresso economico e sociale.

Nell'ordinamento italiano la diffusione delle energie rinnovabili pone il problema di conciliare le esigenze di tutela di due interessi dotati entrambi di rilevanza costituzionale, che sono di norma fra loro convergenti, ma, nel caso in questione, possono risultare confliggenti: da un lato, la tutela dell'ambiente come ecosistema, che trae vantaggio dall'incremento della produzione di energia pulita; dall'altro, la tutela del paesaggio, "forma" esterna e percepibile dello stesso ambiente, che può risultare pregiudicata, in particolare, dalla realizzazione di impianti di produzione di energia eolica, aventi un forte impatto visivo. Secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata, le esigenze di tutela di entrambi gli interessi sono fondate sull'art. 9 Cost. e entrambi rappresentano "valori primari" dell'ordinamento: non vi è perciò un rapporto di gerarchia fra gli stessi, ma qualora entrino in conflitto, si rende necessario un bilanciamento ragionevole, nel cui ambito deve essere data adeguata rappresentazione di ciascuno³, come impone anche il principio di integrazione⁴. Inoltre, se il principio di diffusione delle energie rinnovabili trova un fondamento nel diritto dell'UE, anche la tutela del paesaggio costituisce un obbligo internazionale, imposto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla materia⁵. Sotto l'aspetto del riparto di competenze fra Stato e autonomie

¹ Cfr. direttive NN. 2001/77/CEE e 2009/28/CE.

² Art. 3 TUE.

³ Per riferimenti più precisi v. L. FERRARO, *Costituzione, tutela del paesaggio e fonti di energia rinnovabili*, in L. CHIEFFI-F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima*, Napoli, 2013, 209 ss.

⁴ Art. 11 TFUE.

⁵ Sottoscritta a Firenze nel 2000 e ratificata ex legge n. 14/2006.

territoriali, la localizzazione e la realizzazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili si pongono invece al crocevia fra le potestà legislative statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, 2° comma, lett. s), Cost.) e di energia (art. 117, 3° comma, Cost.) e la potestà concorrente delle Regioni in quest'ultimo ambito; inoltre le Regioni speciali sono titolari, in base ai loro Statuti, di competenze primarie in materia di tutela del paesaggio.

Per garantire l'incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili mediante l'introduzione di procedure amministrative semplificate in conformità alle prescrizioni provenienti dall'UE, il legislatore statale ha previsto che la realizzazione di nuovi impianti e l'ampliamento o modifica di quelli esistenti siano soggetti a "autorizzazione unica", rilasciata dalle Regioni⁶ all'esito di una conferenza di servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate; stabilendo che il rilascio di tale autorizzazione costituisce titolo a costruire e gestire l'impianto in conformità al progetto approvato e altresì che le opere così autorizzate debbano considerarsi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti (art. 12, commi 1 e 3, d.lgs. n. 387/2003).

Al fine di conciliare la diffusione delle energie rinnovabili con la tutela del paesaggio lo stesso legislatore statale ha individuato due strumenti principali, prevedendo un ruolo significativo delle Regioni nell'applicazione di entrambi. In primo luogo l'art. 12, 10° comma, d.lgs. n. 387/2003, nel disporre l'adozione di linee guida nazionali per lo svolgimento del procedimento unico di autorizzazione "volte, in particolare, ad assicurare il corretto inserimento degli impianti, con specifico riferimento agli impianti eolici, nel paesaggio", ne ha previsto l'approvazione, su proposta del Ministro delle attività produttive (di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle attività culturali), nella Conferenza unificata in cui sono rappresentati i livelli di governo substatali, e ha rimesso alle singole Regioni il compito procedere, in attuazione di tali linee guida, alla "indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti" nei rispettivi territori. In secondo luogo, la procedura semplificata di autorizzazione non esclude che ciascun progetto riguardante la costruzione o modifica di un impianto debba essere comunque sottoposto a valutazione di impatto ambientale, in ordine alla quale sono competenti, di norma, le stesse Regioni⁷. Dalla legislazione statale si evince perciò che tanto

⁶ O dalle Province, secondo una scelta rimessa alle stesse Regioni; o, per impianti con potenza pari o superiore a 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico.

⁷ In generale la VIA compete all'autorità individuata dalla Regione con propria legge, tenuto conto della competenza al rilascio dell'autorizzazione (salvo che per i progetti sottoposti a autorizzazione statale o aventi impatto ambientale internazionale o interregionale, per i quali compete al Ministro dell'ambiente di concerto con quello dei beni culturali: art. 25, d.lgs. n. 152/2006). La VIA dei progetti relativi a impianti di produzione di energie rinnovabili compete di norma alle Regioni in quanto l'art. 12, 3° comma, d.lgs. n. 387/2003

alle Regioni ordinarie come a quelle speciali spetta assumere, nel rispetto di criteri predefiniti a livello nazionale ma bisognosi di specificazione e attuazione, le decisioni relative: all'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di produzione delle energie rinnovabili; alla VIA dei progetti di costruzione o modifica degli stessi. Il necessario bilanciamento fra la tutela dell'ambiente e la tutela del paesaggio è compiuto solo in parte dal legislatore statale, che rimette alle Regioni il compito di contemperare in concreto, attraverso scelte di carattere legislativo, programmatico e amministrativo, i contrapposti interessi di rilevanza costituzionale.

Un simile quadro normativo induce a chiedersi di quali margini effettivi dispongano le Regioni nell'esercizio della propria autonomia, per quanto attiene alle scelte in materia di localizzazione degli impianti e di VIA. L'interrogativo rileva soprattutto per le Regioni speciali, posto che – si è detto – queste sono titolari di competenze primarie in materia paesistica; e soprattutto nel caso in cui una di tali Regioni intenda attuare un modello di sviluppo sostenibile fondato su attività quali il turismo ambientale e le produzioni agroalimentari di qualità, rispetto alle quali la diffusione degli impianti di produzione di energie rinnovabili, e il *favor* per questa espresso nel diritto europeo e nella legislazione statale, possono costituire dei limiti. In casi simili, la delimitazione delle competenze regionali in materia di paesaggio rispetto a quelle statali su energia e ambiente sottintende un bilanciamento fra i corrispondenti interessi costituzionalmente rilevanti e, in definitiva, fra due modelli di sviluppo sostenibile che, sebbene non inconciliabili, sono distinti.

Per cercare di rispondere è utile considerare il caso della Sardegna, Regione speciale che nell'ultimo decennio, pur con fasi alterne riconducibili alla diversa sensibilità degli schieramenti politici succedutisi alla sua guida, ha perseguito come obiettivo primario la salvaguardia e valorizzazione delle proprie bellezze paesaggistiche, compiendo scelte legislative e programmatiche peculiari nella materia che qui interessa. La Corte costituzionale ha giudicato illegittime le soluzioni individuate dal legislatore sardo, esprimendo, con riguardo alla corretta interpretazione delle regole costituzionali di riparto delle competenze, precise indicazioni che il Consiglio e la Giunta insediati dopo le elezioni del 2014 hanno dovuto rispettare. La Sardegna, più di altre Regioni, può perciò essere considerata un laboratorio.

attribuisce a esse il potere di autorizzazione (salvo che per gli impianti con potenza pari o superiore ai 300 MW, per i quali è competente lo Stato). Il d.lgs. n. 4/2008 (art. 1 e all. III, lett. b)) ha disposto che sono sottoposti a VIA secondo le leggi regionali tutti progetti relativi agli impianti eolici, "con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali".

2. L'evoluzione della disciplina regionale in materia di localizzazione e di VIA (2004-2011)

L'analisi dell'evoluzione della normativa sarda in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili permette di constatare che in una prima fase (culminata nell'esperienza della Giunta Soru: 2004-2008) la politica regionale ha accordato una netta priorità alla salvaguardia del paesaggio, mentre in seguito (durante l'esperienza della Giunta Cappellacci: 2009-2014) le sue scelte sono divenute meno univoche, senza per questo cessare di originare un ampio contenzioso davanti ai giudici amministrativi e costituzionali.

Per quanto riguarda la specificazione dei criteri di localizzazione degli impianti, occorre premettere che le linee guida nazionali volte ad assicurarne un corretto inserimento nel paesaggio sono state approvate soltanto mediante un decreto del Ministro dello Sviluppo economico emanato il 10 settembre 2010. Prima di tale data la Regione Sardegna era tuttavia già intervenuta più volte, sia con disposizioni di legge sia con atti di programmazione e altri atti amministrativi generali, nell'ambito delle proprie competenze in materia di paesaggio⁸.

Con specifico riferimento agli impianti eolici, la legge reg. n. 8/2004, nel rimettere alla Giunta il compito di approvare entro un anno il Piano paesaggistico regionale (PPR), aveva disposto il divieto di realizzarne di nuovi in tutto il territorio regionale fino all'approvazione del Piano (art. 8, 3° comma). L'art. 112 delle norme tecniche di attuazione del PPR (approvato con d.g.r. 5 settembre 2006, n. 36/7), oltre a introdurre un divieto generalizzato di realizzare nuovi impianti negli "ambiti di paesaggio costieri", aveva quindi previsto l'elaborazione di uno studio per l'individuazione delle "aree a basso valore paesaggistico" in cui collocarli, in linea con le previsioni del Piano energetico e ambientale (PEARS, approvato con d.g.r. n. 34/13 del 2 agosto) secondo cui tutti gli impianti di conversione di energie, inclusi quelli eolici, fotovoltaici e solari per la produzione di potenza elettrica a scala industriale, avrebbero dovuto essere realizzati "in siti compromessi, preferibilmente in aree industriali esistenti" e "in coerenza" con il PPR. L'art. 18 della legge reg. n. 2/2007 aveva ancora disposto che la realizzazione di nuovi impianti eolici potesse essere consentita "nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti in ambiti di paesaggio costieri, o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale", da individuarsi puntualmente nell'apposito studio menzionato; e la d.g.r. 26 luglio 2007, n. 28/56, con cui questo fu approvato,

⁸ Fondate sull'attribuzione statutaria della competenza su edilizia e urbanistica: cfr. Corte cost., sentenza n. 51/2006.

individuò con maggiore precisione le aree idonee⁹, delimitate su una mappa del territorio regionale. Similmente era imperniata sull'individuazione delle aree "ammissibili" la disciplina relativa agli impianti fotovoltaici: anche in questo caso si indicavano aree già impiegate a fini produttivi o degradate¹⁰.

Negli atti approvati dalla Giunta Soru o su suo impulso risultava pertanto evidente l'intento di circoscrivere la porzione di territorio regionale destinabile a nuovi impianti, limitandola a aree industriali o comunque già compromesse nei loro valori paesistici così da salvaguardare "a monte" (prima di qualsiasi valutazione "a valle" riferita al singolo impianto) tutte le altre, implicitamente considerate non idonee. Altrettanto evidente era il contrasto fra tale impostazione – coerente con la scelta di fondo di fare della tutela del paesaggio una priorità della politica regionale, resa manifesta dall'adozione del PPR – e quella alla base della disciplina statale, secondo cui le Regioni avrebbero dovuto individuare le aree "non" idonee.

L'approvazione delle linee guida nazionali rese il contrasto ancor più manifesto. Da un lato, dopo le elezioni regionali del 2009 e l'insediamento della Giunta Cappellacci, la Regione era ancora intervenuta in materia di impianti eolici con la legge reg. n. 3/2009, che rivelava il chiaro intento di renderne più facile la realizzazione e ampliare la porzione di territorio destinabile alla loro ubicazione, ma senza per questo mettere in discussione il criterio generale di individuazione delle aree idonee su cui si fondavano le norme adottate nella legislatura precedente: oltre a prevedere che gli impianti con una potenza inferiore a una determinata soglia non fossero sottoposti a VIA (art. 23, 5° comma), essa aveva infatti modificato l'art. 18, legge reg. n. 2/2007, precisando che l'installazione nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri doveva ritenersi consentita anche "oltre

⁹ Le aree industriali o interessate da Piani per insediamenti produttivi di superficie superiore a 20 ettari e quelle contermini ("retroindustriali"); nonché, per gli impianti di potenza non superiore a 100kW con non più di tre aerogeneratori, anche le "altre aree industriali e artigianali così come individuate dagli strumenti pianificatori vigenti", quelle di pertinenza di "attività di servizio" (depuratori, impianti di trattamento dei rifiuti, ecc.) o "compromesse dal punto di vista ambientale". La d.g.r. indicava altresì vincoli preclusivi in riferimento sia alle NTA del PPR sia a prescrizioni urbanistiche, territoriali, morfologiche e climatiche (distanze minime da edificato urbano, strade o ferrovie; limiti di acclività e ventosità).

¹⁰ Coerentemente con il PEARS (per cui erano "ammissibili ad accogliere impianti fotovoltaici" le aree industriali e artigianali e quelle di pertinenza di altri impianti o stabilimenti produttivi o "compromesse") e in considerazione dell'esigenza di limitare l'impatto ambientale costituito dall'impegno di notevoli porzioni del territorio regionale", la d.g.r. n. 28/56 ne escludeva la realizzazione in zone agricole, con l'eccezione di quelli destinati all'autoproduzione; e fissava un tetto massimo (in termini di superficie occupabile) alla potenza installabile.

la fascia dei 300 metri” dalla battigia (art. 6, 8° comma)¹¹. Dall’altro, il d.m. del 2010 esigeva che le Regioni esprimessero il giudizio sulla non idoneità in base a un’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”; e prescriveva che gli esiti di tale istruttoria dovessero 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”. Inoltre si precisava che l’individuazione delle aree e dei siti non idonei – configurata non come un “divieto preliminare”, bensì come “atto di accelerazione e semplificazione dell’iter di autorizzazione”, funzionale ad “offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti” – “non può riguardare porzioni significative 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 non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela”: giacché “la tutela di tali interessi” è garantita dalle amministrazioni centrali e periferiche “all’interno del procedimento unico e della VIA”.

3. Le pronunce della Corte costituzionale e il loro seguito normativo (2012-2015)

La descritta normativa sarda in materia di impianti eolici è stata oggetto di pronunce di illegittimità costituzionale per violazione delle regole di riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

In materia di localizzazione degli impianti la sentenza n. 224/2012 ha dichiarato illegittimo l’art. 18, legge reg. n. 2/2007 (come sostituito ex legge reg. n. 3/2009) in quanto, ravvisato il contrasto fra il criterio dell’individuazione delle aree “idonee” impiegato dal legislatore sardo e il criterio dell’individuazione

¹¹ Con riguardo agli impianti fotovoltaici la d.g.r. n. 27/16 del 2011 individuava invece le aree non idonee, “particolarmente sensibili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio” causate dalla loro installazione, descrivendo, per ciascuna di tali aree, le “incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati”. Al contempo, seguendo un’indicazione contenuta nelle linee guida nazionali, si indicavano “aree preferenziali” (degradate), la cui occupazione allo scopo di realizzare gli impianti “costituisce di per sé un elemento utile alla valutazione del progetto”.

delle aree “non idonee” indicato dal legislatore statale, ha giudicato la norma regionale lesiva della competenza statale a dettare i principi fondamentali della materia “energia”. La Corte costituzionale non si è limitata a ribadire quel che aveva già affermato in precedenti pronunce riferite a discipline adottate da altre Regioni: ovvero che il criterio indicato nell’art. 12, 10° comma, d.lgs. n. 387/2003 e quelli “secondari” dettati dalle linee guida nazionali devono considerarsi principi fondamentali della legislazione statale e più precisamente “punti di equilibrio” (fra le competenze statali in materia di energia e tutela dell’ambiente e le competenze regionali)¹², come tali non derogabili neanche dalle Regioni speciali, le quali sono tenute a osservare anche le prescrizioni delle linee guida, con la sola eccezione di quelle aventi carattere di dettaglio¹³; e che è inammissibile un “divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili” (e pertanto una disciplina regionale che individui le aree non idonee senza una previa istruttoria che tenga conto dei diversi interessi coinvolti e vieti l’installazione di ogni impianto, indipendentemente dalla sua tipologia e potenza)¹⁴. La decisione ha aggiunto la precisazione che il “criterio residuale” di selezione del territorio regionale ai fini dell’installazione degli impianti indicato dal legislatore statale (di individuazione delle aree “non idonee”) non è “rovesciabile”, perché “con la trasformazione dell’eccezione in regola” sarebbe contraddetto il “principio di massima diffusione delle energie rinnovabili derivante dalla normativa europea”, che ne costituisce la “ratio ispiratrice”¹⁵. Al contempo essa ha puntualizzato che, se anche le Regioni speciali sono tenute a

¹² Cfr. sentenze nn. 282/2009, 124/2010, 313/2010, 192/2011, 275/2011, 308/2011.

¹³ Cfr. sentenze nn. 168/2010 e 275/2011.

¹⁴ Cfr. sentenza n. 308/2011.

¹⁵ Principio che “trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l’inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di interessi costituzionalmente protetti, nell’ambito delle materie di [loro] competenza”: cfr. cons. n. 4. La Corte muove dalla premessa che, poiché l’art. 12, d.lgs. n. 387/2003 è “espressione di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici”, il giudizio sulle previsioni regionali impone che se ne verifichi la “compatibilità con il bilanciamento previsto dalla norma statale interposta”. Nel caso delle Regioni speciali “che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie, nell’ambito delle quali si possono ipotizzare particolari limitazioni”, “l’ampiezza della portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell’esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita”. Nella fattispecie “la delimitazione di campo e il bilanciamento” richiedono di verificare se la disciplina regionale “si sia contenuta nell’ambito della tutela del paesaggio o abbia invece violato un principio fondamentale in materia di energia”.

individuare le aree non idonee, esse possono farlo “con riferimento alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni in cui tale competenza non è attribuita”, attraverso una “istruttoria nella quale si dia rilievo agli interessi di natura paesaggistica”¹⁶.

In seguito la d.g.r. 12 novembre 2012, n. 45/34 ha previsto un nuovo studio per l'individuazione di aree e siti “non idonei”, ma la legislatura si è conclusa senza la sua approvazione. Nel frattempo l'art. 8, 2° comma, legge reg. n. 25/2012 aveva inserito nell'art. 6, legge reg. n. 3/2009 un comma 7-*bis* allo scopo di consentire la realizzazione di nuovi impianti eolici o l'ampliamento di quelli esistenti oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché ricompresi in aree industriali o già destinate ad attività produttive. La sentenza n. 199/2014 ha dichiarato illegittima anche tale disposizione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte nella sentenza n. 220/2012. Nonostante l'intento perseguito dalla norma fosse quello di estendere la porzione di territorio suscettibile di ospitare gli impianti¹⁷, essa è stata giudicata incostituzionale in quanto determinava, in relazione agli ambiti di paesaggio costieri, il rovesciamento del criterio previsto dal legislatore statale, continuando a indicare i siti idonei e pertanto escludendo ogni altra area non espressamente richiamata: così limitando le aree disponibili e inserendo eccezioni al principio della massima diffusione delle energie rinnovabili “senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica” della Regione speciale¹⁸.

Infine, dopo le ultime elezioni regionali, la legge reg. n. 8/2015 ha disposto la disapplicazione del divieto previsto dall'art. 112 delle NTA del PPR e demandato alla Giunta Pigliaru il compito di individuare le aree e i siti non idonei all'installazione di impianti eolici. A ciò si è provveduto con la d.g.r. n. 40/11, del 7 agosto: la valutazione di non idoneità è stata compiuta attraverso un'istruttoria nella quale, in conformità alle prescrizioni delle linee guida statali

¹⁶ Invece “non appartiene” alla loro competenza “la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, co. 10”: con l’“inversione del criterio di scelta” si superano i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di energia”. Il “rovesciamento metodologico” non è ammissibile perché “l’inserimento di eccezioni dovrebbe essere sorretto 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 inidoneità di specifiche tipologie di aree” (cons. n. 4).

¹⁷ Nel presupposto che essa fosse necessaria a rimuovere il divieto di realizzazione negli ambiti costieri *ex art.* 112 NTA, PPR (come asseriva la difesa regionale): presupposto erroneo per la Corte, poiché il divieto era previsto da fonte di rango secondario contrastante con le linee guida statali.

¹⁸ Cfr. cons. n. 3.3.

e ai principi indicati dalla Consulta, sono stati esaminati “i caratteri dei siti, gli obiettivi di protezione e le ragioni di incompatibilità alla localizzazione dei vari impianti di energia eolica, previa classificazione delle differenti tipologie di aerogeneratori, sia in funzione delle dimensioni, sia in funzione della potenza degli impianti”. Ciò ha permesso di individuare le aree in cui, in ragione dei caratteri intrinseci del sito, gli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica prevalgono e rendono l’insediamento delle varie tipologie di impianti eolici non compatibile, determinando “un’elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione”¹⁹.

In materia di VIA, con la sentenza n. 188/2013 la Corte ha dichiarato illegittimo l’art. 5, 23° comma, legge reg. n. 3/2009 nella parte in cui disponeva che gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 kW non fossero assoggettati alle relative procedure, avendo rilevato un contrasto con la normativa statale che prescrive la VIA per tutti gli interventi riguardanti impianti eolici, compresi quelli di potenza inferiore ai limiti previsti a livello regionale. Poiché “l’obbligo di sottoporre qualunque progetto alla procedura di VIA attiene al valore della tutela ambientale”, la Corte ha ritenuto che la norma regionale, sottraendo a tale obbligo gli impianti sotto soglia invadesse l’ambito di competenza statale dell’art. 117, 2° comma, lett. s) Cost.

4. Conclusioni

Il caso Sardegna induce a una riflessione critica sulla legislazione statale e sulla giurisprudenza costituzionale descritte.

Il legislatore statale attribuisce funzioni distinte alla individuazione delle “aree non idonee” previa istruttoria (funzione di semplificazione e solo secondariamente di bilanciamento “a monte” fra la diffusione delle energie rinnovabili e la tutela del paesaggio) e alla VIA (funzione di bilanciamento “a valle”, in relazione al caso concreto). L’impressione è che esso consideri strumento e momento decisivo per la tutela del paesaggio soprattutto la seconda. La rassegna svolta nel paragrafo precedente ha reso chiaro che la Corte costituzionale riconosce nei criteri di localizzazione degli impianti fissati dalla legge statale un “punto di equilibrio” fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni speciali in materia di paesaggio, tanto da escludere che queste possano derogarvi *in melius* (dal punto di vista della tutela paesistica); e considera lo svolgimento della VIA e il suo esito positivo condizioni imprescindibili per

¹⁹ La Giunta ha aperto un dibattito pubblico (sino al 31 ottobre), impegnandosi a valutare le osservazioni raccolte. Inoltre è stata prevista la futura individuazione di ulteriori aree non idonee in ragione di esigenze di tutela connesse alle tradizioni agroalimentari, a produzioni agroalimentari di qualità o di un’elevata capacità d’uso del suolo.

il rilascio dell'autorizzazione – e pertanto la sua previsione (per qualsiasi impianto, a prescindere dalla potenza generata) condizione di legittimità della normativa regionale. Questi orientamenti che lasciano margini ridotti all'autonomia sono in linea con la generale tendenza “centralista” che da anni caratterizza le decisioni della Corte sul riparto di competenze nei diversi settori riconducibili alla materia “ambiente”.

Se nell'ottica della tutela del paesaggio l'imprescindibilità della VIA rappresenta una chiara garanzia (contro il rischio di normative regionali “lassiste”), dubbi suscita invece l'inderogabilità *in melius* dei criteri di localizzazione. In linea di principio alle Regioni speciali si riconosce la possibilità di differenziarsi mediante un'istruttoria che dia rilievo alle esigenze di natura paesistica, nell'esercizio della loro competenza primaria statutariamente attribuita in quest'ambito. Tuttavia, in concreto, i margini di differenziazione in funzione di una più rigorosa tutela paesistica non appaiono significativi²⁰. L'immodificabilità dell'equilibrio definito dal legislatore statale sembra comportare di fatto una “normalizzazione” delle competenze in materia paesistica delle Regioni speciali, alle quali si precludono scelte di tipo politico: alla luce di quanto si è visto, può parlarsi di esecuzione quanto all'individuazione delle aree “non idonee” e di amministrativizzazione quanto al concreto esercizio di quelle competenze. Momenti centrali sono l'istruttoria che prelude all'individuazione delle aree non idonee e soprattutto la VIA dei singoli progetti: mentre è scarso lo spazio che residua per l'autonomia nella definizione dei criteri di tale individuazione. Ciò comporta non soltanto che una Regione, qualora intenda perseguire un modello di sviluppo sostenibile alternativo, imperniato sulla tutela del paesaggio, incontri limiti insormontabili, anche quando, come nel caso della Sardegna, gode di autonomia speciale (e si può riconoscere nei valori paesistici un elemento caratterizzante – forse oggi il principale – dell'identità regionale²¹, che come tale può ritenersi giustificativo della stessa specialità). Ma implica altresì che essa, non potendo elaborare e implementare una visione generale, propriamente politica, stenti a governare la diffusione delle energie rinnovabili. Il rischio è quello della degradazione di ampie porzioni di territorio di valore paesistico “medio” (per le quali non sussistono esigenze di tutela tali da rilevare in sede di istruttoria) e di una loro “svendita” a interessi speculativi: rischio, e spesso realtà, che le procedure di

²⁰ Di fatto l'ultima d.g.r. del 2015, sopra citata, individua le aree non idonee sulla base di criteri coincidenti con quelli indicati nelle linee guida statali: e in effetti risulta difficile immaginare ulteriori tipologie di siti per cui possano invocarsi specifiche ragioni di tutela paesaggistica.

²¹ I. RUGGIO, *L'identità sarda*, in G. DEMURO-F. MOLA-I. RUGGIO (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, 53 ss.

VIA svolte caso per caso possono non essere in grado di arginare.

Criteri e obiettivi della legislazione statale dovrebbero pertanto essere, almeno in parte, ripensati. Ciò è possibile, perché il criterio dell'individuazione delle aree "non idonee" non è imposto dal diritto europeo: se esso è funzionale a consentire la diffusione delle energie rinnovabili, non è per ciò solo l'unico adatto allo scopo. Né sembra certo che l'obiettivo da perseguire debba essere la "massima diffusione": in quanto appare meglio conciliabile con le esigenze di tutela del paesaggio una "ragionevole programmazione" che tenga conto dell'effettivo fabbisogno energetico, rispetto alla quale è da ritenersi coerente un criterio di localizzazione preferenziale degli impianti in aree già destinate a usi produttivi o degradate.

LA EFICIENCIA DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS

María Nazarena Rodríguez Firpo

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Derecho ambiental argentino antes de la reforma constitucional de 1994. - 3.1. La reforma de 1994. - 3.2. Fuentes del artículo 41. - 4.1. Leyes de presupuestos mínimos. - 4.2. Ley 25.675 general del ambiente. 4.3 Régimen forestal, ley de bosques. - 4.4. Situación hídrica. - 5. Conclusiones.

Abstracto

Con la modificación de la Constitución Argentina de 1994 el derecho ambiental pasa a formar parte de la misma junto con otros grupos de derechos denominados de tercera generación. La defensa del ambiente esta declarada en el artículo 41 Es así surgen leyes de presupuesto mínimo en la que se establece la reglamentación mínima e indispensable por parte de la nación para el cuidado del medio ambiente dejando en mano de las provincias el dictado conforme el criterio de cada una los mecanismos de ejecución control y puesta en marcha. Hoy en argentina existen 10 leyes de este tipo. El objeto de este trabajo es analizar algunas de estas leyes, comparar mediante datos estadísticos de impacto ambiental y demográfico si dichas son eficaces o si tal vez sea conveniente un solo marco normativo dictado por la nación.

1. Introducción

El paradigma dominante del desarrollo económico sustentable, fundado en el patrón antropocéntrico llevo a considerar que el progreso y la evolución permitían generar tecnología sin limites a tal punto de destruir el ambiente en donde el hombre esta inserto y se desarrolla, medio que lo condiciona y a su vez es modificado por su acción.

Contra esa concepción se reacciona y se comienza a retomar una visión antropológica de lo pueblos americanos que consideran “el hombre es parte integrante de la naturaleza y debe extender su valor a toda ella sin que esta actitud signifique que pierda su creatividad”.

Surgen los términos ecología, recurso, ambiente, impacto ambiental, daño ambiental, biodiversidad, vocablos que en principio son utilizados en otras disciplinas ajenas al derecho pero que poco a poco se incorporan a el.

Los recursos naturales son aquellas manifestaciones y materias naturales

que el hombre puede utilizar para satisfacer sus necesidades, anhelos y aspiraciones. Se tratan de recursos prístinos.

Originalmente el ambiente fue un conjunto de elementos naturales que acogen al hombre pero también lo arremete y limita, se presenta como una realidad compleja.

El bien ambiental es susceptible de una definición formal y racional. En el primer sentido porque se lo puede aprehender como la alteración del principio organizativo de la naturaleza. En el segundo por que adquiere significación en cuanto afecta a otro bien jurídico protegido, cual es la vida en todas sus formas¹

El ambiente calificado como bien publico de uso común, presenta algunas características:

- la indivisibilidad de los benéficos: puesto que el bien no es divisible entre quienes lo utilizan. Ello trae como consecuencia la prohibición de la apropiación privada individual y el carácter difuso de la titularidad.

El principio de no exclusión de benéficos: en razón que todos los individuos tiene derecho al ambiente, aun las generaciones futuras. Es de todos y no es de nadie, lo cual plantea problemas de acción colectiva, puesto que de tal modo nadie se preocupa por cuidarlo en la creencia que rodos lo harán y uno disfrutara gratuitamente².

El cuidado del medio ambiente paso a ser parte importante de la agenda política global a principio años 70 prueba de eso son las diversas cumbres , documentos y tratados que se hicieron a partir de esas fechas siendo los mas destacados la conferencia de Estocolmo 1972 la que marco el punto de inflexión sobre las políticas medio ambientales y allanando el camino para que se pudiera crear en 1977 el Protocolo de Kyoto, en 1982 la Carta Mundial de la Naturaleza y finalmente las declaraciones del documento final “Cumbre de la Tierra de Río 92”.

Argentina no solo formo parte activa en la discusión sino que adhirió y ratifico los documentos y tratados derivados de dichos encuentros. Es así que con la modificación de la Constitución Argentina de 1994 el derecho ambiental pasa a formar parte de la misma junto con otros grupos de derechos denominados de tercera generación. La defensa del ambiente esta declarada en el articulo 41 en el que se establece “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas que satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; tiene el deber de preservarlo. El daño ambiental generara prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezcan la ley. Las autoridades preverán la protección de este

¹ R. LORENZETTI, *Las Normas Fundamentales del derecho Privado*, Santa Fé, 1995, 492.

² R. LORENZETTI, *Las Normas Fundamentales del derecho Privado*, cit., 494.

derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales. Corresponde a la nación las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos”. Es así surgen leyes de presupuesto mínimo en la que se establece la reglamentación mínima e indispensable por parte de la nación para el cuidado del medio ambiente dejando en mano de las provincias el dictado conforme el criterio de cada una los mecanismos de ejecución control y puesta en marcha. Hoy en argentina existen 10 leyes de este tipo. El objeto de este trabajo es analizar algunas de estas leyes, comparar mediante datos estadísticos de impacto ambiental y demográfico si dichas son eficaces o si tal vez sea conveniente un solo marco normativo dictado por la nación.

2. Derecho ambiental argentino antes de la reforma constitucional de 1994

Antes de la reforma, el derecho ambiental no estaba contemplado en forma expresa, solo se encontraban tacitas referencias a la preservación del ambiente y al uso racional y sostenible de los recursos naturales. El derecho ambiental se encontraba implícito entre los objetos constitucionales de: Proveer a la defensa común (lo que incluye al ambiente) y el de promover el bienestar general proclamadas en el Preámbulo y el derecho a condiciones dignas de labor y el acceso a la vivienda digna, según el art. 14 bis, de los derechos no enumerados que nacen de la soberanía del pueblo y la forma republicana a la cual se refería el art. 33.

Con respecto al art. 33, la doctrina consideraba en forma unánime, el reconocimiento implícito de gozar de un ambiente sano y equilibrado para todos los habitantes y en el Preámbulo se hace referencia a las generaciones futuras el problema de competencia en materia ambiental venia resultado de forma dispar ya sea por medio de sentencias o de opiniones sobre discusiones doctrinarias que la mayoría sostenía que se trataban de competencias concurrentes entre nación y provincias.

En esos años la regulación básica correspondía a las provincias en virtud del antiguo artículo 104 que traba sobre las facultades no delegadas a la nación. El congreso nacional tenía una facultad de excepción que debía resultar de una delegación expresa de las provincias en el caso puntual, conservando estas la competencia básica, con excepción de las que debían ser reguladas por los códigos de fondo.

En ese entonces la mayoría de las leyes como la 13273 “ley de defensa de

riqueza forestal” o la 22421 “ley de conservación de fauna”, eran leyes dictadas por el gobierno nacional con el objeto de ser aplicadas únicamente en los territorios de jurisdicción federal. Excepcionalmente esas leyes incluían un mecanismo de adhesión provincial para extender su aplicación a las provincias, ello por que las provincias poseían la competencia general en la materia y el congreso no tiene facultades.

En esos tiempos como señala el Dr. Pigretti “Las competencias expresamente delegadas por las provincias a la nación en la constitución, poderes implícitos que amplían su esfera de atracción. Las provincias conservan la titularidad de los bienes situados en su territorio en la medida que fueron detentados por la corona de España, pero la falta de texto expreso deriva la cuestión a las normas que en los códigos fundamentales se establezcan. Los códigos respetaron el dominio de las provincias sobre los bienes. El aprovechamiento de las aguas, el uso del dominio público y la disposición de las tierras del patrimonio privado estatal (sin dueños, vacantes) se los considero como pertenecientes a la jurisdicción local”³.

3.1. La reforma de 1994

En los nuevos derechos y garantías introducidos a la constitución nacional por la convención constituyente de 1994 con respecto al medio ambiente podemos mencionar el siguiente:

El artículo 41 de la constitución nacional, el cual consta de los siguientes párrafos⁴:

1° Párrafo:

- Derecho de los habitantes al ambiente sano
- Deber de preservación
- Obligación de recomponer con carácter prioritario en caso de daño ambiental.

2° Párrafo: funciones estatales Obligatorias para todos los poderes públicos según sus competencias:

- Proveer a la protección de derecho ambiental
- Proveer la utilización racional de los recursos naturales
- Proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural y a la diversidad biológica
- Proveer a la información y educación ambiental.

³ E.A. PIGRETTI, *Derecho Ambiental*, Buenos Aires, 2000, 32.

⁴ M. LOPEZ ALFONSIN, *La cláusula ambiental y sus leyes de desarrollo constitucional*, en *Ambientes y recursos naturales*, 2008.

3° Párrafo: Dispone la distribución de competencia normativa en relación a esas funciones estatales entre la nación y las provincias, incorporando el concepto de “presupuestos mínimos de protección ambiental”.

4° Párrafo: se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos tóxicos o radioactivos.

3.2. Fuentes del artículo 41

Las fuentes de este artículo provienen del derecho español donde se dan de manera similar la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas, en relación la protección del ambiente. La terminología “leyes de bases” utilizadas por Quiroga Lavie para describir el sistema proviene de las bases del sistema español: el que establece como tipo de técnica la ley marco. Nuestra doctrina y jurisprudencia afirma que el objeto califica al reparto y provoca que cada estado adopte sus sistemas de funciones sin perder la idea central en cuanto a los sistemas ambientales que son las universalmente aplicables a todos los esquemas estadales. Por eso a pesar de la diferencia en los modelos de estado, en España, Alemania, Brasil, Australia se han establecido de manera similar la competencia para legislar en materia ambiental

4.1. Leyes de presupuestos mínimos

A partir de los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional de 1994 y en los tratados internacionales ratificados sobre la protección del medio ambiente, la Argentina cuenta con 10 leyes de presupuestos mínimos para el cuidado del medio ambiente: Ley 25.675 denominada “Ley General del Ambiente” que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación. Ley 25.612 que regula la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios. Ley 25.670 que sistematiza la gestión y eliminación de los PCBs, en todo el territorio de la Nación en los términos del Art. 41 de la Constitución Nacional. Prohíbe la instalación de equipos que contengan PCBs y la importación y el ingreso al territorio nacional de PCB o equipos que contengan PCBs. Ley 25.688 que establece el “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas” consagra los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Para las cuencas

interjurisdiccionales se crean los comités de cuencas hídricas. Ley 25.831 sobre “Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental” que garantiza el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. Ley 25.916 que regula la gestión de residuos domiciliarios. Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional. Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Ley 26815 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales se aplican las acciones y preacciones de prevención y combate de incendios forestales rurales que quemen vegetación viva o muerta, en bosques nativos o implantados, áreas naturales protegidas, zonas agrícolas, praderas, pastizales, y humadales en áreas donde las estructuras edilicias se entremezclan con la vegetación fuera del ambiente estrictamente urbano o estructural.

4.2. Ley 25.675 general del ambiente

La ley 25.675 se compone de 35 artículos y 2 anexos

1. Acta constitutiva del consejo federal de medio ambiente (COFEMA) de fecha del 31 de agosto de 1990 el cual fue firmado en la provincia de la Rioja. Es un organismo permanente para la concertación y elaboración de políticas ambientales coordinadas entre los miembros (las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno federal) actúa como una persona jurídica compuesto por una asamblea y dos secretarias una administrativa y otra de ejecutiva
2. el pacto ambiental federal el cual fue firmado en julio de 1993 en la capital federal por las provincias el gobierno nacional y la Ciudad Autónoma de buenos aires , cuyo fin es proveer políticas ambientales adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo acuerdos marcos entre los estados y la nación o los estados entre si, en este documento se reconoce la COFEMA como organismo valido para la coordinación de las políticas ambientales en Argentina y los estados firmantes se comprometieron a compatibilizar e instrumentar la legislación ambiental en su jurisdicción.

La ley contiene tres grandes capítulos que determinan esa línea directriz:

1. Política ambiental (titulado por la ley Bien Jurídicamente protegido)
2. Principios de la política ambiental (donde se establecen los principios de congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, sustentabilidad, subsidiariedad, solidaridad, cooperación

que deben ser respetados por la política ambiental nacional)

3. Instrumentos de la política de gestión ambiental

- Ordenamiento ambiental territorial
- Evaluación del impacto ambiental
- El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas
- La educación ambiental
- El sistema de diagnóstico e información ambiental
- El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable⁵.

La ley también abarca conceptos necesarios para normas ambientales futuras, como ser participación ciudadana, seguros ambientales y daño ambiental.

4.3. Régimen forestal, ley de bosques

Ya desde los códigos antiguos se puede apreciar la importancia de los árboles para las sociedades tal es así que el Código de Hammurabi del 1700 A.C. legisla sobre el que hacer de los campesinos, sobre los cereales y los árboles y peno la destrucción de estos estableciendo que quien talara un ejemplar del huerto debía pagar media mina de plata. Este no es el único ejemplo también podemos encontrar la protección de los árboles y bosques en el código de Manú que data del 1.300 A.C. en el que se establecía “Cuando se daña grandes árboles se debe establecer una multa proporcionada a su utilidad y su valor”. Esto se debe a que los árboles, bosques, montes y selvas juegan un papel de suma importancia para la vida humana ya que estos, no solo proporciona materia prima sino que sirven como refugios de animales y hombres.

Luego de la reforma del 94 las provincias argentinas comenzaron a legislar sobre el aprovechamiento y conservación e importancia de los bosques, pudiéndose citar la constitución de La Pampa entre las atribuciones de la legislatura. Art. 61 Inc. 14 indica legislar sobre bosques y dictar leyes de defensa contra el erosión y de protección a la riqueza forestal, lo que es razonable dado que el 59,3% de la provincia esta cubierto de formaciones forestales de interés, que se vieron reducida debido a la intensa actividad agropecuaria llevada a cabo en la región, asimismo la constitución de Misiones en su art. 65 establece “el bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su mejor aprovechamiento social” y el las atribuciones de la cámara se vuelve a destacar la necesidad de “planificar una plantación forestal que persiga una racional explotación de sus bosques y la forestación y reforestación” (art. 10 Inc. 7) cosa que no es de extrañar por que aunque sea la segunda provincia mas pequeña de Argentina con una superficie de 29.801KM2 posee un 77,3% de superficie boscosa.

⁵ D. BELLORIO CLABOT, *Traslado de Derecho Ambiental*, t. II, Buenos Aires, 2004, 418.

Significativamente la constitución de Formosa establece “el aprovechamiento racional de los bosques, teniendo en cuenta las necesidades de superación, conservación y mejoramiento de las especies, la reposición de aquellas de mayor interés económico y la forestación de zonas de producción”. Limita la entrega de superficie boscosa fiscales a 1.500 hectáreas por concesionario, siendo que el 55% de la provincia de Formosa está cubierta de bosques.

La ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos fue promulgada en el año 2007, pero recién en el 2009 entro en vigor. La misma establece en su art. 1 los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad. Asimismo establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos. A pesar de todo esto Argentina es uno de los países que mayor tasa de deforestación mostró en los últimos tiempos. Fue tan acelerado el proceso, que en el siglo pasado el país perdió el 70% de sus bosques nativos: las zonas más afectadas fueron las provincias del Noroeste, los bosques chaqueños y la Selva de Yungas (en Salta, Jujuy, Tucumán y Catamarca). Y las consecuencias son más extendidas de lo que parece: con el bosque también desaparecen animales, plantas y muchas personas se ven obligadas a trasladarse a zonas marginales en las ciudades. Greenpeace señaló que a la provincia de Córdoba le queda menos del 4% de sus bosques nativos originales y que, a pesar de la sanción de la Ley Nacional de Bosques, los desmontes para desarrollo agropecuario y urbano arrasaron con bosques nativos en zonas frágiles, perdiendo la protección de la vegetación frente a las fuertes lluvias (que alcanzaron los 320 milímetros en apenas 12 horas).

Según datos oficiales, entre 1998 y 2007 la deforestación en Córdoba alcanzó las 247.967 hectáreas. Mientras que desde la sanción de la Ley de Bosques (fines de 2007) hasta mediados de 2013 se desmontaron 44.823 hectáreas, de las cuales 10.796 hectáreas eran bosques protegidos por la normativa.

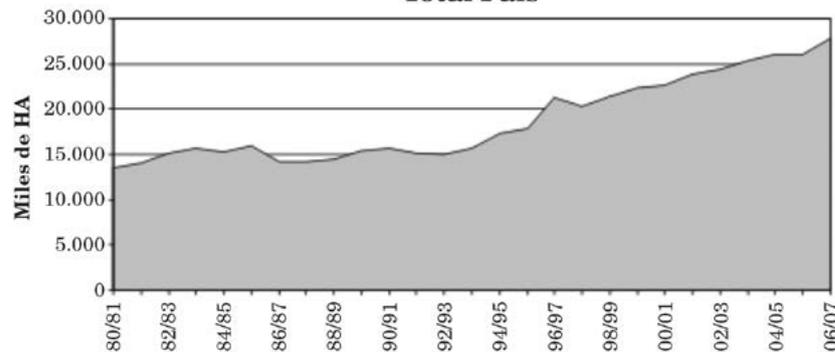
Asimismo desde la sanción de la Ley de Bosques ya se desmontaron en Salta más de 400.000 hectáreas, de las cuales 120.000 eran zonas protegidas. Esto se debe a que el gobierno salteño autoriza la recategorización de áreas protegidas a pedido de los propietarios. La Ley de Bosques es clara: los cambios a realizarse en el Ordenamiento Territorial no deben implicar una disminución de las categorías de conservación.

A pesar de lo establecido en su constitución provincial y la ley de bosques Formosa perdió mas de un millón de de hectáreas que debían de haber estado protegidas, según el informe titulado “Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina” elaborado por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) afirma que la superficie desmontada es el equivalente a 50 veces la capital federal, dicho informe revela que durante el

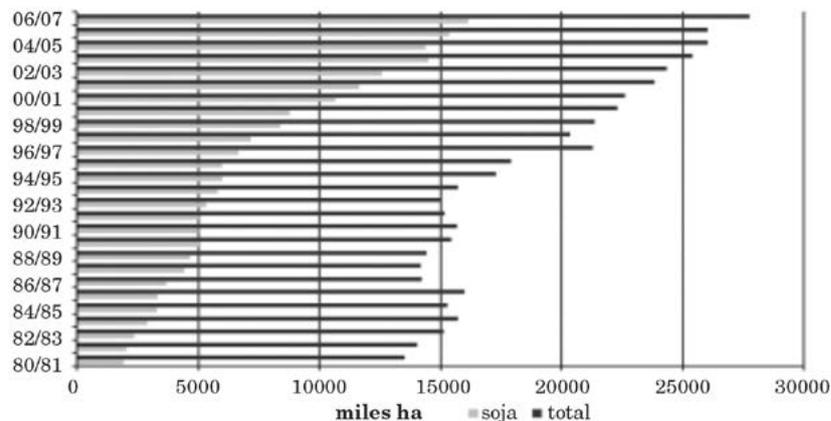
periodo 2006-2011 la deforestación fue mayor a un 50 % al periodo 1998-2002 cuando la ley de bosques era inexistente.

La deforestación y la tala indiscriminada de bosques nativos en argentina se debe en gran parte a la expansión agrícola que vivió el país en estos últimos 20 años, sobre todo desde el BOOM de la soja que hoy en día es el principal grano exportado, en el la superficie sembrada crece un 4,7% anuales, en el periodo 1980/81 el total de superficie sembrada era de 13.581 miles de hectáreas, mientras que en el periodo 2006/2007 la superficie creció 27.777 miles de hectáreas, de las cuales el 47% esta destinado a la soja⁶.

**EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA
Total País**



EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE SOJA Y TOTAL



⁶ Ing. Agr. L. RAMÍREZ-Ing. Agr. (MSc) J.C. PORSTMANN, *Evolucion de la Frontera Agrícola, Campaña 80/81- 06/07*, *Revista Agromensajes de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario*, <http://www.fcagr.unr.edu.ar/Extension/Agromensajes/25/10AM25.htm>.

4.4. Situación hídrica

El 97% del agua que existe en el planeta es agua salada, el resto lo constituye el agua dulce, de ese porcentaje se calcula que un 2% esta contenido en hielo y glaciares, lo cual deja un 1% en los ríos lagos y aguas subterráneas, por lo que el recurso agua es en si mismo causa de conflicto entre los estados cuando tiene que compartir cuencas y realizar un uso conjunto. Argentina posee recursos hídricos compartidos, uno de ellos es la cuenca del plata que es una de las más importantes del mundo. Muchos de los ríos que integran la cuenca son compartidos con países vecinos (Río de la Plata, Uruguay, Paraguay, Bermejo, Paraná, Pilcomayo, Iguazú) pero además integran la cuenca otros ríos que corren íntegramente por el territorio argentino. Asi mismo existen cuencas interprovinciales como ser la cuenca Rios Desaguadero-Salado-Atuel (comprende la provincia de la Rioja, San Juan, San Luis, La Pampa) la cuenca Río Colorado (comprende la provincia de Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires) la cuenca Sali-Dulce (comprende las provincias de Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba).

La constitución argentina delimita las esferas de acción de gobierno nacional y de los provinciales y establece principios de políticas hídricas.

El aprovechamiento hídrico corresponde a la jurisdicción provincial, porque las provincias se han reservado todos los derechos que no han delegado expresamente a la nación (art. 121). Siendo así y recordadnos que las provincias preexisten a la organización nacional, es evidente que mantienen el dominio sobre todos los bienes que constituyen su patrimonio natural, por esto y siguiendo el art. 41 de la constitución, y la ley 25688 donde se establecen los presupuestos mínimos para el uso y aprovechamiento del agua , cada provincia tiene su propia ley de aguas.

En la práctica habitual se acostumbra a ubicar las industrias y los asentamientos humanos a las orillas de las corrientes de agua lo que conlleva a una disminución exponencial de la perdida del recurso debido a la contaminación. Argentina no es la excepción a esta regla y como existen gran cantidad de ríos compartidos entre varias provincias esto trae serios problemas, como lo que sucede en la cuenca Salí-Dulce que tiene una situación ambiental critica ya que tiene un grado de contaminación alarmante fundamentalmente a causa de la industria azucarera tucumana. un informe efectuado tiempo atrás por las Universidades Nacionales de Santiago del Estero y Córdoba, comparaba ese daño ambiental con el que podrían provocar unas 50 millones de personas.

El principal contaminante es la vinaza, un desecho generado en la producción de etanol a través de la fermentación de la caña de azúcar. Cada litro de etanol producido genera 13 litros de vinaza como desecho; por lo que se espera que este año, con una producción de 200 millones de litros del biocombustibles, se alcance la alarmante cifra de 2.600 millones de desperdicio industrial.

Cabe recordar que la crítica situación ambiental de la cuenca del Salí-Dulce ingresó fuertemente en la agenda mediática nacional luego de la máxima catástrofe ambiental en Santiago del Estero de los últimos años. Fue en noviembre de 2011, cuando cuatro toneladas de peces murieron en el embalse de Río Hondo, generando la respuesta del Gobierno y la Defensoría del Pueblo de esa provincia que impulsaron distintas presentaciones judiciales para que las industrias tucumanas trataran sus residuos antes de verterlos a los ríos afluentes de la cuenca. Incluso se recurrió a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y se presentó documentación que compromete a cerca de 15 ingenios tucumanos.

5. Conclusiones

El medio ambiente no es algo estático y cualquier perjuicio que este sufra repercutirá no solo en el lugar sino también a miles de kilómetros prueba cabal de esto es el agujero en la capa de ozono que esta situado en la zona antártica, zona que posee una nula actividad industrial, siendo por el contrario el hemisferio norte donde se encuentran los países con mayor nivel de industrialización y por consiguiente los que mayor cantidad de gases de efecto invernadero expulsan a la atmósfera.

Argentina es uno de los países más ricos en recursos naturales, de todo tipo, posee en su vasto territorio todo tipo de climas y relieve, existen provincias con alto nivel de industrialización y otras que basan su economía en la agricultura y la ganadería. Al ser tan variada la realidad del país las leyes de presupuestos mínimos y las políticas ambientales basadas en premios o recompensas como ser la disminución de las tasas impositivas que se tienen que pagar a las provincias, no son eficaces para la conservación ambiental dado que la destrucción o conservación de los recursos obedece al desarrollo económico de cada provincia por lo que no es de extrañar que la tala indiscriminada se realice en provincias como Santiago Del Estero, Salta y Formosa que son provincias con un bajo nivel de industrialización, y con un gran índice de pobreza. Al igual que la contaminación de las aguas en las diferentes cuencas, como por ejemplo en la cuenca Salí-Dulce dado que Tucumán es la provincia con mayor grado de industrialización del NOA y el dinero que perciben de la industria azucarera y citricota representa el 75% de su economía.

Por lo que el hacer local y pensar global no es un enunciado que vale para la realidad del país. Siendo una manera de evitar estos abusos por parte de algunos estados provinciales, la creación de un código ambiental donde sea la nación la que establezca todos los estándares, control y puesta en marcha de las políticas ambientales, siendo las provincias las encargadas de la explotación y concesión de sus recursos manteniendo así sus economías en marcha pero

permettendo de igual manera a las demás provincias desarrollarse de igual manera aprovechando los recursos que comparten y garantizando a los habitantes de gozar de un ambiente sano y preservar las riquezas del país para las futuras generaciones.

EVOLUZIONE NORMATIVA SUI NUOVI SISTEMI DI ANALISI PER LA VALUTAZIONE DEL POTENZIALE RISCHIO AMBIENTALE-INCIDENTALE CONNESSO ALLE ATTIVITÀ INDUSTRIALI

Simona Sasso - Barbara Valenzano

SOMMARIO: 1. Inquadramento normativo. - 2. La direttiva 2012/18/UE e suo recepimento. - 2.1. Aspetti rilevanti introdotti dalla nuova direttiva. - 2.2. D.lgs. 26 giugno 2015, n. 105. - 3. Attività a Rischio d'Incidente Rilevante in Puglia. - 3.1. Regolamentazione delle attività a rischio di incidente rilevante in Puglia. - 3.2. Analisi di ruoli e funzioni tecnico-amministrative. - 4. Conclusioni.

Abstract

La valutazione degli impatti ambientali derivanti dalla presenza sul territorio di complessi impianti industriali sta assumendo notevole importanza. Ai legislatori è dato il difficile compito di sviluppare strumenti utili al fine di ridurre gli effetti e le relative conseguenze dannose per l'ecosistema e la salute umana. Una delle maggiori sfide consiste nel correlare gli effetti nocivi dell'inquinamento (inclusi i prodotti chimici tossici), alle risorse naturali (suolo, acque sotterranee, ecc.) ed alla tutela della salute umana. Per la definizione del rischio ambientale, derivato dall'uso di miscele complesse potenzialmente pericolose nei processi aziendali, sono richieste approfondite analisi di valutazione. Con l'adozione delle direttive nn. 82/501/CE, 96/82/CE e per l'ultima della direttiva n. 2012/18/UE (c.d. direttiva "Seveso III"), recepita con l'emanazione del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105 in vigore dal 29 luglio 2015, sono stati ottenuti importanti obiettivi, fra cui la prevenzione dei Rischi di Incidenti Rilevanti connessi all'uso di determinate sostanze pericolose, la riduzione delle conseguenze degli incidenti non solo sull'uomo (aspetti di sicurezza e salute) ma anche sull'ambiente, con l'introduzione del concetto di "Effetto Domino", nonché l'adeguamento al regolamento CLP per la Classificazione, Imballaggio ed Etichettatura delle sostanze chimiche (1272/2008/CE).

Nel presente studio verranno trattati i presupposti teorici alla base della vigente normativa, gli obiettivi pragmatici ed i principali risultati derivanti dall'esperienza applicativa nella Regione Puglia.

1. Inquadramento normativo

La disciplina comunitaria relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose impone che venga assicurato “un elevato livello di tutela” secondo i principi “della precauzione e dell’azione preventiva”, nonché “della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente”. Si tratta di un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza¹.

L’analisi e la regolamentazione del Rischio di Incidente Rilevante sono state avviate per la prima volta, nell’ambito della Comunità europea, con la direttiva n. 82/501/CE, “Direttiva Seveso”, a seguito dell’incidente avvenuto nel 1976 all’ICMESA di Seveso (MI), ove vi fu un’emissione di diossina in atmosfera. L’Italia recepì tale direttiva con l’entrata in vigore del d.p.r. 17 maggio 1988, n. 175². Nel corso degli anni, però, è stato necessario procedere alla revisione della direttiva comunitaria che ha portato all’emanazione della direttiva n. 96/82/CE, detta “Seveso bis”, recepita in Italia con il d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, abrogando quasi integralmente il d.p.r. 17 maggio 1988, n. 175.

La direttiva n. 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose è stata intesa a prevenire gli incidenti rilevanti nei quali sono coinvolte quantità elevate delle sostanze pericolose elencate nell’allegato I della direttiva (o miscele di tali sostanze), nonché a limitare le conseguenze di tali incidenti per le persone e per l’ambiente. I diversi livelli di controllo riflettono un approccio progressivo in base al quale maggiori sono le quantità di sostanze, più rigide sono le norme³.

Con l’entrata in vigore del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 è stato introdotto il concetto di “Effetto Domino”⁴, ossia un approccio integrato alla valutazione delle problematiche derivanti dall’analisi del rischio tecnologico con particolare riferimento alla pianificazione territoriale in prossimità di aree industriali ad elevata concentrazione di impianti di processo e depositi. In tal senso, il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 9 maggio 2001 ha definito i “Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante”.

Successivamente, il decreto è stato modificato dal d.lgs. 21 settembre 2005,

¹ Direttiva n. 2003/105/CE che modifica la direttiva n. 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

² D.p.r. 17 maggio 1988, n. 175, attuazione della direttiva n. 82/501/CE.

³ Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea, Proposta di direttiva 21 dicembre 2010 n. Com (2010) 781 definitivo.

⁴ D.lgs. 17 agosto 1999, n. 334.

n. 238⁵, in attuazione della delega prevista all'art. 20 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (c.d. Legge comunitaria 2004), con la quale il Governo è stato autorizzato ad apportare al d.lgs. n. 334/99 sia le modifiche necessarie per recepire la direttiva n. 2003/105/CE, che modificava la predetta direttiva n. 96/82/CE, sia le correzioni volte a superare i rilievi formulati dalla Commissione europea nella procedura d'infrazione avviata per non conforme recepimento della citata direttiva n. 96/82/CE.

Il disposto normativo è inserito nel quadro normativo comunitario e nazionale che, ai fini della tutela dell'ambiente, persegue una politica preventiva contro i rischi di incidenti rilevanti, disponendo misure di sicurezza durante i vari stadi dell'attività (progettazione, esercizio, gestione), nella fase anteriore e posteriore ad ogni singolo processo produttivo. Alle Regioni è stata attribuita la disciplina delle competenze amministrative relative agli incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari delle funzioni stesse, competenti ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e di stabilire le modalità per l'adozione di questi ultimi⁶. Già il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, all'art. 72, disponeva il conferimento delle richiamate competenze amministrative in favore delle Regioni, pur subordinandolo all'adozione delle specifiche normative, di cui al 2° comma, volte a "garantire la sicurezza del territorio e della popolazione", all'attivazione dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA), ed infine alla stipula di un accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni. In tale ottica, la Regione Puglia, con la legge n. 6/2008, ha inteso disciplinare, in applicazione dell'art. 18, 1° comma, del d.lgs. n. 334/99, le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose⁷.

2. La direttiva 2012/18/UE e suo recepimento

La nuova direttiva n. 2012/18/UE, c.d. direttiva "Seveso III", costituisce la seconda revisione importante della norma europea in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, a 30 anni di distanza dall'emanazione della prima

⁵ Il d.lgs. n. 238/05 integrava ma non sostituiva il d.lgs. n. 334/99, pertanto, non è stata considerata una vera revisione. Questo è il motivo per cui viene attribuita alla nuova direttiva, che ha sostituito la precedente 96/82, la dizione di "Seveso III".

⁶ D.lgs. 21 settembre 2005, n. 238, attuazione della direttiva n. 2003/105/CE, che modifica la direttiva n. 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

⁷ Corte cost., sentenza 24 luglio 2009, n. 249.

direttiva, la n. 82/501/CEE⁸.

Tale revisione, a differenza di quella precedente, non è derivata dalla necessità di integrare opportunamente le norme esistenti a causa del manifestarsi di gravi incidenti⁹, ma dalla opportunità di adeguare la direttiva al regolamento CLP su Classificazione, Imballaggio ed Etichettatura delle sostanze chimiche (1272/2008/CE)¹⁰. Ne è conseguita, quindi, una riscrittura ragionata dell'intera direttiva; introducendo, oltre alla modifica dell'allegato I, anche alcune delle novità del Trattato di Lisbona, le indicazioni concordate in seno al *Committee of Competent Authorities (CCA) responsible for the implementation of Directive 96/82/EC*, nonché le risultanze dell'esperienza maturata dal 1996 al 2010.

2.1. Aspetti rilevanti introdotti dalla nuova direttiva

La direttiva n. 2012/18/UE ha proposto le seguenti principali modifiche al previgente contesto normativo:

1. adeguamento dell'allegato 1 alla direttiva, contenente l'elenco, e le relative soglie, delle sostanze e delle categorie di sostanze pericolose assoggettate alla normativa, al nuovo sistema di classificazione ed etichettatura delle sostanze GHS-CLC (*Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals*) delle Nazioni Unite, che è stato recepito nell'Unione europea con il regolamento CLP n. 1272/2008. Tale regolamento ha sostituito le direttive nn. 67/548/CEE e 1999/45/CE riguardanti, rispettivamente, sostanze e preparati pericolosi, sulle quali l'allegato I della vigente direttiva n. 96/82/CE si basava. La data di entrata in vigore in tutti i Paesi dell'Unione europea della "Seveso III", fissata al primo giugno 2015, è stata determinata dalla definitiva entrata in vigore, nello stesso giorno, del regolamento n. 1272/2008.

Non essendoci corrispondenza tra vecchie e nuove classificazioni, è facile immaginare come il passaggio non sia stato automatico. Di seguito si riporta il confronto tra le diverse classificazioni per quanto concerne la tossicità, da cui emerge come si sia passati da tre a quattro classi i cui contorni non coincidono e soprattutto variano per modalità di esposizione e stato fisico delle sostanze.

⁸ Direttiva n. 2012/18/UE.

⁹ Tolosa AZF 2001 – esplosione deposito di fertilizzanti (nitrato d'ammonio) con 30 morti, migliaia di feriti e gravi danni per un raggio di diversi chilometri; Baia Mare Romania 2000 – cedimento di una diga di un bacino di decantazione di sterili di una miniera d'oro, fanghi e acque reflue contenenti cianuro nel bacino del Danubio gravissimo inquinamento transfrontaliero; Enschede 2000 Olanda – incendio ed esplosione in una fabbrica di materiale pirotecnico con 22 morti e un migliaio di feriti.

¹⁰ Regolamento CLP n. 1272/2008/CE.



Figura 1. Confronto tra le classificazioni di tossicità

La scelta conseguita, pertanto, è stata la seguente:

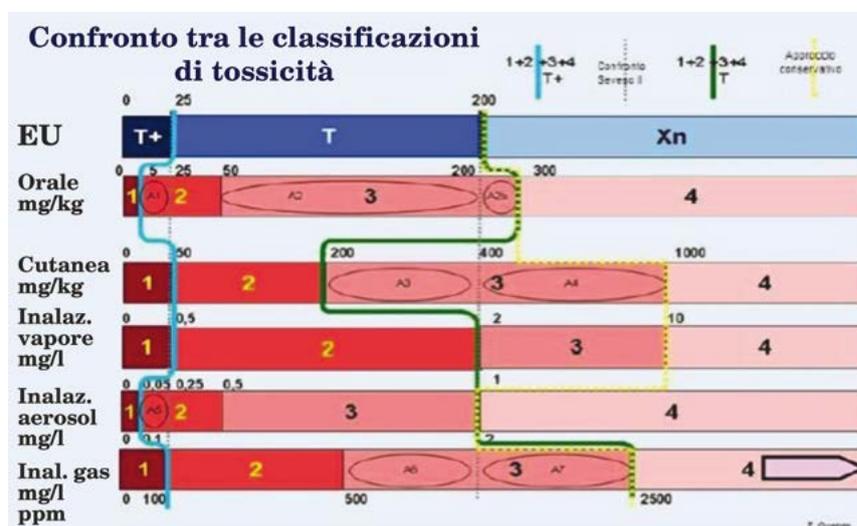


Figura 2. Criterio adottato nella direttiva 2012/18/UE¹¹

¹¹ E. GALATOLA, *Legislazione sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, Direttiva 2012/18/UE del 4 luglio 2012, cosiddetta Seveso III*, Lodi, 2015.

Le linee azzurra e verde sono quelle scelte per individuare le soglie corrispondenti alle classi T+ e T della Seveso II. La linea gialla è quella che avrebbe coinciso con l'approccio più conservativo. Le linee a puntini grigi invece sono quelle corrispondenti ad una trasposizione della norma senza variazioni. Si nota, inoltre, come non vi sia più corrispondenza tra classe Seveso e frasi di rischio (frasi H che hanno sostituito le frasi R).

2. Adeguamento della direttiva alla Convenzione di Aarhus del 1998 (UNECE), relativa all'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, e alle direttive comunitarie di recepimento della convenzione (direttive nn. 2003/4/CE, 2003/35/CE) in analogia con quanto è stato fatto per altre norme di settore comunitarie, come per esempio la direttiva n. 2010/75/UE (c.d. IED – *Industrial Emissions Directive*).
3. Aggiornamento della direttiva in base alle esperienze derivate dall'applicazione della Seveso II nei Paesi europei, introducendo miglioramenti "tecnici" anche con l'obiettivo di semplificare le procedure e ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

In base a queste premesse la direttiva è stata, quindi, revisionata e riorganizzata, ma senza modificarne radicalmente gli strumenti ed il campo di applicazione, perché la comune esperienza europea maturata negli anni ha mostrato che l'impianto normativo attuale ha comunque garantito un buon livello di sicurezza della popolazione e dell'ambiente dal verificarsi degli incidenti rilevanti.

2.2. D.lgs. 26 giugno 2015, n. 105

Il d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105¹², recependo la direttiva n. 2012/18/UE, ha aggiornato la normativa previgente (d.lgs. n. 334/99, così come modificato dal d.lgs. n. 238/05), aggiornando, oltre all'elenco delle sostanze pericolose e delle relative soglie di assoggettabilità, tutte le norme di carattere tecnico necessarie per la sua applicazione (allegati da A ad M) al fine di garantire la piena operatività delle disposizioni previste.

Il d.lgs. n. 105/05 ha, inoltre, confermato l'assegnazione al Ministero dell'Interno delle funzioni istruttorie e di controllo sugli stabilimenti di soglia superiore (già definiti come "articolo 8" ai sensi del d.lgs. n. 334/99) ed alle Regioni le funzioni di controllo sugli stabilimenti di soglia inferiore (già definiti come "articolo 6" ai sensi del medesimo decreto legislativo).

Si tratta, in sostanza, della consistente decretazione attuativa, già prevista dal d.lgs. n. 334/99, ma emanata solo parzialmente nel corso degli anni

¹² D.lgs. 26 giugno 2015, n. 105.

passati. La completezza del provvedimento permette, dunque, ai gestori degli stabilimenti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva "Seveso III" ed alle Amministrazioni coinvolte nelle fasi di controllo e verifica di disporre di un unico strumento normativo in materia di controllo del pericolo di incidenti industriali rilevanti che definisce contestualmente ogni aspetto tecnico ed applicativo senza la necessità di riferimenti a successivi provvedimenti attuativi.

Fra le principali innovazioni introdotte, oltre a quanto sopra riportato, rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 334/99 e s.m.i., il d.lgs. n. 105/2015 dispone:

- il rafforzamento del ruolo di indirizzo e coordinamento espletato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM). Si prevede, infatti, l'istituzione, presso il MATTM, di un coordinamento per l'uniforme applicazione nel territorio nazionale della normativa introdotta (art. 11);
- l'introduzione di una modulistica unificata, a livello nazionale, utilizzabile in formato elettronico per la trasmissione della notifica e delle altre informazioni da parte del gestore (allegato 5);
le procedure per l'attivazione del meccanismo della "deroga", previsto dalla direttiva n. 2012/18/UE per le sostanze non in grado, in determinate condizioni chimico-fisiche, di generare incidenti rilevanti (art. 4);
- il rafforzamento del sistema dei controlli, attraverso la pianificazione e la programmazione delle ispezioni negli stabilimenti (art. 27);
- il rafforzamento delle misure necessarie a garantire maggiori informazioni al pubblico, nonché a permettere una più efficace partecipazione ai processi decisionali, in particolare nelle fasi di programmazione e realizzazione degli interventi nei siti in cui sono presenti stabilimenti a rischio di incidente rilevante (artt. 23-24);
- la definizione delle tariffe per le istruttorie e i controlli (art. 30 e allegato I);
- misure semplificate al sistema vigente, in particolare per quanto riguarda gli adempimenti a carico dei gestori, senza pregiudicare il livello di sicurezza; ad esempio procedure semplificate di prevenzione incendi per gli stabilimenti di soglia superiore (art. 31 e allegato L).

3. Attività a Rischio d'Incidente Rilevante in Puglia

Tra le Regioni meridionali con il maggior numero di attività a rischio di incidente rilevante la Puglia si colloca al terzo posto dopo la Sicilia e la Campania. Su scala nazionale troviamo la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, l'Emilia Romagna, la Toscana ed il Lazio. Per quel che riguarda le tipologie di attività a rischio presenti in Puglia si rileva la presenza di un maggiore

numero di depositi di sostanze pericolose rispetto agli impianti di processo. Infatti, sebbene la stragrande maggioranza degli stabilimenti a rischio presenti nel territorio regionale siano depositi di gas liquefatti e di oli minerali, dislocati prevalentemente nella provincia di Bari, si osserva, nelle due aree ad elevato rischio di crisi ambientale, delle province di Brindisi e di Taranto, la presenza di due poli industriali di notevole importanza in cui si trovano complessi impianti di processo.

Non si può prescindere, quindi, dall'analisi della complessità del processo, delle dimensioni degli impianti e della tipologia di sostanze trattate, per una corretta valutazione ed analisi dei rischi connessi alla presenza di attività a rischio d'incidente rilevante.

3.1. Regolamentazione delle attività a rischio di incidente rilevante in Puglia

La Regione Puglia, con l'emanazione della legge reg. n. 6/08¹³, ha intrapreso l'iter normativo necessario a disciplinare gli aspetti tecnici connessi alla Pianificazione e Gestione dell'Emergenza, alla Sicurezza dei Processi Chimici Industriali ed alla Tutela del Territorio, attraverso l'emanazione di una specifica legge regionale e dei conseguenti regolamenti attuativi.

Il disposto normativo ha consentito il raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria tecnica, gli organi di governo preposti alla sicurezza del territorio e la popolazione, senza tralasciare l'individuazione di opportune misure di controllo e di verifica finalizzate a garantire la tutela del territorio e del contesto produttivo pugliese. Tale legge ha individuato le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose, al fine di prevenirli, e di limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente, secondo quanto previsto dall'art. 72 del d.lgs. n. 112/98¹⁴.

In particolare, tale dispositivo normativo ha disciplinato:

- l'esercizio delle competenze amministrative, tecnico procedurali ed ispettive in materia di incidenti rilevanti;
- le Autorità Competenti titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica, stabilendo le modalità per l'adozione degli stessi, prevedendo la semplificazione dei procedimenti ed il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale;
- l'esercizio delle funzioni istruttorie e di coordinamento dei diversi organi tecnici coinvolti, ed in particolare del Comitato Tecnico Regionale (CTR),

¹³ Legge reg. 7 maggio 2008, n. 6.

¹⁴ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

di cui all'articolo 8 della legge reg. n. 6/2008, al fine di ottimizzare la gestione dei rischi e garantire la sicurezza della popolazione e la tutela dell'ambiente;

- le modalità per il coordinamento dei soggetti che procedono all'istruttoria tecnica ed alle verifiche ispettive, raccordano le funzioni di ARPA Puglia con quelle del CTR, di cui all'articolo 20 del d.p.r. 29 luglio 1982, n. 577, e degli altri organismi tecnici coinvolti nell'istruttoria;
- il Programma Regionale dei Controlli e l'organizzazione delle Verifiche Ispettive.

3.2. Analisi di ruoli e funzioni tecnico-amministrative

La Regione Puglia, per garantire un'omogenea applicazione delle norme della legge reg. n. 6/2008, esercita funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose (art. 2). In particolare, emana direttive e specifiche indicazioni applicative, tecniche e procedurali in materia di rischi industriali e tecnologici e definisce le modalità per il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela ambientale con quelle derivanti dalla direttiva Seveso III e dal d.m. 9 maggio 2001¹⁵, prevedendo anche opportune forme di concertazione tra gli enti territoriali competenti e gli altri soggetti interessati.

Sono, invece, pertinenti alle Province le funzioni amministrative connesse alla definizione dei requisiti e criteri e delle eventuali ulteriori prescrizioni inerenti la localizzazione degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, nell'ambito del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), in attuazione degli indirizzi regionali e anche sulla base di quanto previsto nel Piano di Assetto Idrogeologico (PAI), di cui alla legge n. 183/89, e del Documento Regionale di Assetto Generale, di cui alla legge reg. n. 20/2001 e s.m.i., nonché all'individuazione e perimetrazione delle aree a elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi, sulla base dei criteri definiti dalla direttiva Seveso III.

Sono, invece, di competenza dei Comuni le funzioni amministrative concernenti l'adeguamento dei Piani Regolatori Generali alle prescrizioni derivanti dai Piani di Emergenza Esterni (PEE), di cui all'art. 6, dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e dall'art. 4 del d.m. 9 maggio 2001. Sono, altresì, spettanti ai Comuni gli obblighi connessi alla diffusione delle informazioni alla popolazione sulle attività a rischio di incidente rilevante, e la redazione dell'elaborato tecnico "Rischi di incidenti rilevanti (RIR)" al fine di individuare le aree da sottoporre a specifica regolamentazione, tenuto conto

¹⁵ D.m. 9 maggio 2001.

delle problematiche territoriali, infrastrutturali derivanti dalla presenza di stabilimenti assoggettati alla direttiva Seveso, stabilimenti con possibilità di generazione di effetto domino, nonché di aree a elevata concentrazione industriale, e garantire il controllo dell'urbanizzazione.

Tale Elaborato Tecnico RIR è inserito tra gli strumenti urbanistici e deve essere redatto secondo quanto previsto dall'allegato al d.m. del 9 maggio 2001.

4. Conclusioni

Le modifiche della direttiva n. 2012/18/UE, c.d. "Seveso III", recepite con l'entrata in vigore del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105, hanno consentito di trattare problematiche di particolare rilievo derivanti dall'incompiuta attuazione delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 334/99 e s.m.i. Seppure, resta ancora da completare la decretazione tecnica attuativa su temi rilevanti quali i criteri di redazione del Rapporto di Sicurezza - RdS, l'informazione e addestramento lavoratori *in situ*, ecc. Le valutazioni di *risk analysis* derivanti dall'attuale disposto normativo consentiranno di quantificare non solo il danno sul territorio derivante da incidenti rilevanti, che possano verificarsi durante la realizzazione e gestione di un sistema industriale ed infrastrutturale, ma anche di individuare e valutare le criticità di funzionamento degli stessi, suggerendo azioni di prevenzione e mitigazione al fine di eliminare o, quantomeno, rendere il rischio socialmente tollerabile.

EXCURSUS LEGISLATIVO SUL “CASO ILVA”. SCENARI PRESENTI E FUTURI

**Simona Sasso - Emanuela Laterza
Claudio Lofrumento - Barbara Valenzano**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il riesame dell’AIA ed il Piano Ambientale. - 3. Il valore di legge dell’AIA e gli eventi conseguenti. - 4. La necessità di un approccio di *risk assessment*. - 5. Conclusioni.

Abstract

Le questioni ambientali correlate alla conduzione degli impianti dello stabilimento siderurgico ILVA S.p.a. di Taranto sono state interessate, negli ultimi anni, da importanti confronti tra Azienda, cariche governative e magistratura; rappresentando uno dei casi maggiormente emblematici della giurisprudenza moderna in merito al ruolo ed all’efficacia dei provvedimenti normativi sulla valutazione ed analisi degli impatti ambientali correlati all’esercizio dei complessi industriali.

Nell’ultimo triennio sono stati emanati ben otto dispositivi legislativi; per ultimo il d.l. del 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con legge del 4 marzo 2015, n. 20, con il quale sono state concesse ulteriori proroghe dei tempi di attuazione degli interventi, già posticipati col Piano delle Misure Ambientali approvati dal d.p.c.m. del 14 marzo 2014 e previsti dal decreto di riesame dell’Autorizzazione Integrata Ambientale del 26 ottobre 2012. Provvedimenti legislativi non supportati da valutazioni di *risk assessment* e, quindi, non pertinenti ad individuare il livello di accettabilità dei rischi per la salute umana e per la salvaguardia dell’ambiente conseguenti. Il presente lavoro si prefigge, quindi, di approfondire aspetti correlati alla salvaguardia dei diritti per la tutela della salute umana e dell’ambiente e di quelli del lavoro e dell’esercizio dell’attività industriale.

1. Introduzione

L’attività industriale svolta nello stabilimento di Taranto è soggetta al rilascio dell’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) di competenza statale (Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), ai sensi del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

L’Autorizzazione Integrata Ambientale, secondo quanto disposto dall’art.

4 del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., “ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento e prevede misure intese a evitare ove possibile, o a ridurre le emissioni nell’aria, nell’acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell’ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale”¹.

La finalità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 è quella della “promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”². Il citato decreto legislativo fissa alcuni principi generali, tra cui il principio dell’azione ambientale e il principio dello sviluppo sostenibile.

In riferimento agli aspetti di tutela ambientale, lo Stabilimento ILVA S.p.a. di Taranto è stato autorizzato all’esercizio dal Ministero dell’Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare con il provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), ai sensi dell’art. 29-sexies del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., emesso con decreto prot. DVA-DEC-2011-000450 del 4 agosto 2011.

Tale autorizzazione è stata oggetto di procedura di riesame, ai sensi dell’art. 29-octies del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., avviata da parte dell’Autorità Competente a seguito di richiesta espressa dalla Regione Puglia nel marzo 2012 “sulla base della relazione tecnica dell’ARPA Puglia n. 5520 del 1° febbraio 2012 contenente risultati del monitoraggio “diagnostico” del benzo(a)pirene effettuato a Taranto in ottemperanza al Protocollo Integrativo di Intesa ARPA – Regione del 4 marzo 2010”³.

Il riesame di detto provvedimento è stato preceduto, accompagnato ed imposto (nonché seguito) da una serie di eventi che hanno riguardato lo stabilimento sotto molteplici aspetti (svolgimento di procedimenti penali, provvedimenti amministrativi, pronunce della Magistratura amministrativa, ecc.)⁴.

In data 25 luglio 2012, con decreto n. 938/2010 R.N.G.R. e n. 5488/2010 R.G.GIP, il Giudice per le Indagini Preliminari, dott.ssa Patrizia Todisco, del 25 luglio 2012, ha disposto il “sequestro preventivo delle seguenti aree, e degli impianti e materiali ivi esistenti, dello stabilimento siderurgico ILVA S.p.a. di Taranto: Area Parchi, Area Cokerie, Area Agglomerato, Area Altiforni, Area Acciaierie, Area GRF (Gestione Rottami Ferrosi)”.

In data 7 agosto 2012, a seguito di richiesta di riesame, ex artt. 322 e 324

¹ V. CAVANNA, *Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 3, 221.

² V. *supra* nt. 1.

³ Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Mare, Provvedimento AIA prot. DVA-DEC-2012-0000547, ottobre 2012.

⁴ V. *supra* nt. 1.

c.p.p. avverso l'ordinanza emessa dal GIP in data 25 luglio 2012, il Tribunale di Taranto ha disposto che l'esercizio dello stabilimento fosse vincolato alla "la sicurezza degli impianti ed (...) in funzione della realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti".

Contestualmente l'Autorità Competente ha accelerato i tempi del procedimento di riesame che si è concluso con l'emanazione del Provvedimento di "Riesame dell'autorizzazione integrata ambientale n. DVA/DEC/2011/450 del 4 agosto 2011 rilasciata per l'esercizio dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.a. ubicato nei comuni di Taranto e Statte" emanato in data 26 ottobre 2012 dalla medesima Autorità Competente⁵.

Con l'emanazione del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, G.U. 3 gennaio 2013 recante "Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale", finalizzato a "garantire la continuità produttiva e la salvaguardia dell'occupazione presso lo stabilimento di Taranto", il provvedimento di AIA ha assunto lo "status di legge". L'esercizio dello stabilimento risulta, quindi, vincolato all'attuazione delle prescrizioni indicate nel provvedimento AIA del 26 ottobre 2012.

Successivamente, a seguito dell'emanazione del d.l. 4 giugno 2013, n. 61, convertito con la legge 3 agosto 2013, n. 89, il quale prevede che "il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, può deliberare il commissariamento straordinario dell'impresa, esercitata anche in forma di società, (...⁶) che gestisca almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale (...⁷), la cui attività produttiva abbia comportato e comporti (oggettivamente⁸) pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza (reiterata⁹) dell'autorizzazione integrata ambientale", la gestione dello stabilimento è stata affidata ad un Commissario Straordinario nominato dal Presidente della Repubblica.

In attuazione di quanto disposto dal 5° comma dell'art. 1 del predetto d.l. n. 61/2013, attualmente convertito nella legge n. 89/2013, contestualmente alla nomina del Commissario Straordinario, il Ministro dell'Ambiente e della

⁵ V. *supra* nt. 3.

⁶ "Che impieghi un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a mille e" modifica apportata dalla legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89.

⁷ "Ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, (con modificazioni), dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231".

⁸ Modifica apportata dalla legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89.

⁹ V. *supra* nt. 8.

Tutela del Territorio e del Mare ha nominato un Comitato di tre esperti per la definizione del “Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell’A.I.A.”.

Secondo tale legge n. 89/2013, l’approvazione del Piano delle Misure e delle Attività di Tutela Ambientale e Sanitaria, di cui al 5° comma, “equivale a modifica dell’A.I.A., limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni”.

Il d.l. 4 giugno 2013, n. 61, successivamente convertito con la legge 3 agosto 2013, n. 89, ha attribuito al Commissario e al sub Commissario “i poteri per i piani e le azioni di bonifica previsti dall’A.I.A.” ed, in particolare, per l’esecuzione degli interventi previsti dal “Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell’A.I.A.”, approvato dal d.p.c.m. del 14 marzo 2014.

Allo stato attuale, lo Stabilimento ILVA S.p.a. di Taranto è, quindi, autorizzato all’esercizio a seguito dell’emanazione del d.l. del 4 giugno 2013, n. 61 convertito con la legge del 3 agosto 2013, n. 89, così come successivamente modificato dal d.lgs. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con legge 4 marzo 2015, n. 20.

Pertanto, con ulteriori dispositivi legislativi, per ultimo il d.lgs. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con legge 4 marzo 2015, n. 20 “recante disposizioni urgenti per l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell’area di Taranto”, sono state concesse innumerevoli proroghe dei tempi di attuazione degli interventi previsti dal decreto di riesame di Autorizzazione Integrata Ambientale del 2012.

Provvedimenti normativi non supportati da valutazioni di *risk assessment* e, quindi, non pertinenti ad individuare il livello di accettabilità dei rischi per la salute umana e per la salvaguardia dell’ambiente conseguenti.

2. Il riesame dell’AIA ed il Piano Ambientale

Le ipotesi di riesame dell’AIA sono definite dall’art. 29-*octies* del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; in particolare, il riesame è effettuato quando “l’inquinamento provocato dall’impianto è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell’autorizzazione o l’inserimento in quest’ultima di nuovi valori limite”.

L’art. 29-*octies*, al 5° comma, prevede inoltre la possibilità di deroghe temporanee al rispetto dei requisiti fissati secondo le migliori tecniche disponibili, nel caso in cui vi sia un piano di ammodernamento, approvato dall’Autorità Competente, che assicuri comunque il rispetto di detti requisiti entro un termine di sei mesi e qualora il progetto determini una riduzione dell’inquinamento.

Il procedimento di riesame dell'AIA dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto è stato avviato da parte dell'Autorità Competente su richiesta del Regione Puglia di procedere "al riesame ai sensi dell'articolo 6 del provvedimento di A.I.A. del 4 agosto 2011, prot. n. DVA-DEC-2011-450, sulla base della relazione tecnica dell'ARPA Puglia n. 5520 del 1° febbraio 2012 contenente risultati del monitoraggio 'diagnostico' del benzo(a)pirene effettuato a Taranto in ottemperanza al Protocollo Integrativo di Intesa ARPA – Regione del 4 marzo 2010"¹⁰. Esso è stato concluso con l'emanazione del decreto direttoriale n. DVA/DEC/2012/547 del 26 ottobre 2012 che modifica ed integra il provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale n. DVA/DEC/2011/450 del 4 agosto 2011.

Tuttavia, i citati interventi legislativi ed, in particolare, il Piano Ambientale approvato dal d.p.c.m. del 14 marzo 2014, hanno apportato ulteriori modifiche nei tempi e nelle modalità di attuazione delle prescrizioni indicate nel predetto decreto di riesame.

3. Il valore di legge dell'AIA e gli eventi conseguenti

In seguito all'entrata in vigore del d.l. n. 207/2012, pubblicato in G.U. il 3 dicembre 2012, recante "Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale", il provvedimento di AIA ha assunto lo "status di legge".

Tale decreto appare motivato dal presupposto di "garantire la continuità produttiva e la salvaguardia dell'occupazione presso lo stabilimento di Taranto", così come il Ministro per lo Sviluppo Economico, nel corso dell'Audizione al Senato del 5 settembre 2012, spiegava che "(...) il raggiungimento di un necessario e doveroso punto di equilibrio tra la continuità produttiva di un grande stabilimento industriale e la tutela della salute e dell'ambiente rappresenta un obiettivo che travalica anche la vicenda di Taranto e costituisce un importante punto di riferimento per la politica industriale in molte aree del Paese che propongono analoghe problematiche"¹¹.

Tali considerazioni risultano tuttavia difficilmente comprensibili in un contesto in cui quel "punto di equilibrio tra la continuità produttiva di un grande stabilimento industriale e la tutela della salute e dell'ambiente" è, di fatto, già sbilanciato a sfavore del secondo come accertato dal decreto di Sequestro Preventivo delle aree, degli impianti e dei materiali siti nelle seguenti aree dello Stabilimento ILVA (area parchi, area cokerie, area agglomerato, area altiforni, area acciaierie, area gestione rottami ferrosi) adottato il 25 luglio 2012

¹⁰ V. *supra* nt. 3.

¹¹ Ministero dello Sviluppo Economico, Audizione al Senato, 5 settembre 2012.

dal Giudice per le Indagini Preliminari di Taranto, da cui emergeva la “grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria in cui versa il territorio di Taranto, imputabile alle emissioni inquinanti (convogliate, diffuse e fuggitive) dello stabilimento ILVA S.p.a. e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico sottoposti a vincolo cautelare”¹² ed, in merito al quale, il Provvedimento del Tribunale del Riesame del 10 agosto 2012 precisava che tale sequestro preventivo risultava essere “misura funzionale alla tutela delle esigenze preventivo – cautelari indicate dalla legge ai sensi dell’art. 321 c.p.p.”¹³.

Attualmente, a seguito dell’ammissione di ILVA S.p.a. all’amministrazione straordinaria, secondo l’art. 2 del d.lgs. n. 347/03, la gestione degli impianti e, in particolare, le responsabilità connesse all’attuazione degli interventi impiantistici previsti dal provvedimento di riesame dell’Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciatoo dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare emesso in data 26 ottobre 2012, sono in capo ai Commissari Straordinari¹⁴.

Ai Commissari Straordinari è affidata l’attività di gestione dell’impresa nel rispetto delle prescrizioni previste dal “Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell’A.I.A.” approvato con d.p.c.m. del 14 marzo 2014¹⁵.

L’attività di gestione dell’impresa eseguita nel rispetto delle prescrizioni del d.p.c.m. 14 marzo 2014 è considerata di “pubblica utilità ad ogni effetto e gli interventi ivi previsti sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità e costituiscono varianti ai piani urbanistici”¹⁶.

4. La necessità di un approccio di *risk assessment*

L’esercizio dello stabilimento siderurgico di Taranto è quindi autorizzato dallo Stato sulla base di ben otto dispositivi di legge che, di fatto, hanno disposto innumerevoli proroghe dei tempi di attuazione degli interventi individuati dall’Autorità Competente attraverso un complesso iter istruttorio conclusosi

¹² Tribunale di Taranto, decreto del Giudice per le Indagini Preliminari n. 938/10, luglio 2012.

¹³ Tribunale di Taranto, sentenza di riesame del decreto di sequestro RGNR n. 938/10, agosto 2012.

¹⁴ Ministero Dello Sviluppo Economico, decreto MSE, 2015.

¹⁵ D.lgs. n. 1/15, “Disposizioni urgenti per l’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell’area di Taranto”, 3 gennaio 2015, G.U.

¹⁶ V. *supra* nt. 15.

con il decreto di riesame del 26 ottobre 2012.

Proroghe non motivate da valutazioni di *risk assessment* tali da consentire un'adeguata individuazione del livello di accettabilità dei rischi, per la salute umana e per la salvaguardia dell'ambiente, conseguenti all'esercizio delle produzioni industriali del siderurgico.

Valutazioni che consentirebbero di definire un modello affidabile ed equilibrato di gestione di interessi in cui si rifletta un bilanciamento effettivo, e non puramente formale o apparente, dei diritti di tutela della salute e dell'ambiente rispetto a quelli di prosecuzione dell'attività industriale.

Tutti diritti fondamentali che, come sancito dalla Costituzione, si trovano in rapporto di integrazione reciproca e “non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri”¹⁷. La tutela di tali diritti deve essere tuttavia garantita da una gestione “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”¹⁸.

Infatti, l'assenza di analisi sistemiche palesa, quantomeno, il sintomo di una potenziale disparità di trattamento dovuta all'espansione del diritto al lavoro ed all'esercizio dell'attività produttiva, che diviene così “tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”¹⁹.

5. Conclusioni

Le mille proroghe stabilite dal legislatore in relazione alle modalità ed ai tempi di attuazione delle prescrizioni indicate dal decreto di riesame dell'AIA e recepite dal Piano Ambientale del d.p.c.m. del 14 marzo 2014 non trovano fondamento sugli esiti di alcuno studio condotto sulla base dei principi di precauzione e di prudenza scientifica mediante procedure di *risk assessment* atte a valutare il livello di rischio del potenziale sbilanciamento del punto di equilibrio dei diversi diritti costituzionali in gioco.

Tale condizione viene quotidianamente confermata dai numerosi incidenti e quasi incidenti che negli ultimi tre anni hanno coinvolto lo stabilimento

¹⁷ Legge n. 20/15, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto”, 4 marzo 2015, G.U., Serie generale.

¹⁸ V. *supra* nt. 17.

¹⁹ Corte cost., sentenza n. 85 “Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale artt. 1 e 3 del decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, della legge 24 dicembre 2012, n. 231”, 15 maggio 2013, G.U. n. 20.

siderurgico determinando una palese rinuncia del diritto alla vita ed alla salute umana in favore del diritto al lavoro.

Circostanza, di fatto, accettata dal legislatore attraverso l’emanazione del d.lgs. 4 luglio 2015, n. 92, il quale dispone che l’esercizio dell’attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, quando lo stesso si riferisca ad “ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori”²⁰.

Il tutto giustificato dal fine di “garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva, di salvaguardia dell’occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia”.

²⁰ V. CAVANNA, *Ilva: criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 7, 631B.

3^a Sessione

**TUTELA DELL'AMBIENTE
E BIODIVERSITÀ**

Terzo Atelier Roma

Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio,
Aula della Commissione V (Bilancio)

TUTELA DELL'AMBIENTE E BIODIVERSITÀ. ILLUSTRAZIONE DEI CONTENUTI DELLA SESSIONE

Carmela Decaro

SOMMARIO: 1. Tutela dell'ambiente e uso del suolo. - 2. Tutela dell'ambiente e transizione energetica. - 3. In conclusione.

Luogo – la Commissione bilancio della Camera dei Deputati¹ – metodo e riflessioni dell'*atelier*, che abbiamo animato con giovani studiosi, sulla “Tutela dell'ambiente e biodiversità”, hanno rappresentato un'esperienza concreta destinata a durare, di “comunità di menti” e, aggiungo, di relazione fra generazioni, secondo l'espressione usata questa mattina dal Prof. Avallone, Rettore dell'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza: un'espressione più evocativa e coinvolgente di quella della comunità degli interpreti, usata da noi giuristi. Per le persone di buona volontà, infatti, la scelta fra essere pericolosi per il creato o custodi del creato – come questa mattina Tania Groppi ci ha ricordato, richiamando l'Enciclica “Laudato si” di Papa Francesco – è ovviamente scontata. Sicché più che l'utopia degli *ateliers nationaux* del 1848, durati soltanto tre mesi e chiusi dai repubblicani conservatori, i nostri *ateliers* richiamano i luoghi di pensiero e poi di azione dell'*homo faber*.

Primo felice punto di partenza: i due paradigmi comuni che hanno attraversato tutti gli interventi. Da un lato, il contesto di riferimento, positivamente segnato dal diritto internazionale e dal diritto comparato che hanno introdotto lessico, principi e diritti del costituzionalismo globale in cui sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future sono affermazioni teoricamente acquisite. La Comunità, fin dal 1972 e la Unione europea con il Trattato di Lisbona e la Agenda 2020 per una crescita intelligente, verde e coesa hanno dimostrato sensibilità sempre maggiore e adottato risposte sempre più concrete, anche se non sufficienti, per la tutela dell'ambiente e della biodiversità, questioni geneticamente trans-costituzionali. Nello spazio giuridico europeo e negli ordinamenti dei Paesi dell'Unione si trovano quindi passi normativi interessanti da confrontare con le esperienze avanzate, presentate dai colleghi del centro e sud America. Dall'altro, la necessità di ulteriori saperi per garantire effettività e concretezza ai nuovi diritti, dalla difesa dell'ambiente e della biodiversità,

¹ Nello stesso giorno si svolgeva il primo Forum parlamentare Italia America Latina e Caraibi, sul ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione, con la terza sessione dedicata alla “Crescita sostenibile, lotta alla povertà e alla governance economica”.

al risparmio energetico, alla coesione sociale a tutto quello che lo sviluppo sostenibile riassume: è una strada frequentata con naturalezza dai giovani studiosi, rispetto a una tradizione giuridica più autoreferenziale.

Tutela dell'ambiente e biodiversità sono condizioni, generale e specifica, del principio generale dello sviluppo sostenibile, che il legislatore italiano definisce, nel Codice dell'ambiente del 2006, come: “equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro” (art. 3-*quater*, 3° comma). Per la biodiversità, invece, manca una definizione legislativa: un esempio del necessario ricorso al linguaggio scientifico che la definisce come “la variabilità degli organismi viventi, degli ecosistemi terrestri, acquatici e dei complessi ecologici che essi costituiscono. La diversità biologica è la diversità intra e inter specifica e degli ecosistemi”. Definizione, questa, fatta propria dalla Convenzione ONU del 1992 sulla diversità biologica che, durante la sua decima Conferenza delle parti, nel 2010 a Nagoya, in Giappone, approva il Piano strategico per la biodiversità 2011-2020. In Italia, parte contraente della Convenzione, la Strategia Nazionale per la Biodiversità² è realizzata grazie ad un percorso di partecipazione e condivisione fra i diversi attori istituzionali, sociali ed economici interessati, che attraverso specifici *workshop* territoriali è culminato nella Conferenza Nazionale per la Biodiversità (Roma, 20-22 maggio 2010). Nella strategia nazionale sono previste azioni efficaci e urgenti per fermare la perdita di biodiversità “al fine di assicurare che entro il 2020 gli ecosistemi siano resilienti e continuino a fornire servizi essenziali, in modo da mettere al sicuro la varietà della vita nel pianeta e contribuire al benessere umano e all'eradicazione della povertà. (...) le pressioni sulla biodiversità saranno ridotte, gli ecosistemi restaurati, le risorse biologiche utilizzate in maniera sostenibile e i benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche saranno condivise in maniera equa e solidale; risorse finanziarie adeguate saranno fornite, (...) politiche appropriate saranno attuate e la presa delle decisioni sarà basata su basi scientifiche e sull'approccio precauzionale”.

Come sono stati declinati questi temi nelle numerose comunicazioni dei giovani studiosi? Tranne per qualche cenno fugace, la tutela della biodiversità non è stata considerata a dimostrazione della ancora scarsa sensibilità politico-legislativa, nonostante la estrema delicatezza degli interessi in gioco; in realtà alcuni passi si stanno facendo e ne è confermata l'approvazione definitiva il 19 novembre 2015 del ddl. “Disposizioni per la tutela e la biodiversità di interesse agricolo e alimentare” in corso di pubblicazione.

² <http://www.minambiente.it/pagina/strategia-nazionale-la-biodiversita>.

La tutela dell'ambiente, invece, ha costituito l'asse di riferimento costante: dai temi più comuni, come la tutela dell'uso del suolo, anche con riferimento alle zone montane e a quelle marine, ai temi più recenti della transizione energetica e dell'equilibrio da garantire nella promozione delle energie alternative fra i diversi interessi, ai temi più trasversali, quali l'informazione ambientale, la responsabilità per danno e il sistema fiscale dell'ambiente. In queste direzioni, parole e prospettive nuove, assunte anche da saperi diversi, si sono intrecciate con quelle tradizionali e "resilienti". Ed è questa traccia delle parole, nuove o tradizionali e resilienti, che seguirò nella sintesi delle comunicazioni, alla cui lettura invito.

1. Tutela dell'ambiente e uso del suolo

È nuova l'attenzione giuridica a *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo* comunicazione di Elena Buoso. Questo super-interesse a non trasformare in modo irreversibile terreni agricoli e naturali andrebbe garantito dal "governo del territorio" nelle relative forme di pianificazioni, espressione costituzionale entrata nel 2001. Il concetto positivo di risparmio o di tutela e difesa del suolo stenta ad affermarsi, come conferma il ddl. C. 2039, in corso di esame sul "contenimento di consumo" – ma anche "riuso" del suolo edificato – che introduce positive novità, mettendo a sistema norme nazionali sporadiche e più vivaci interventi regionali sul tema. "Compensazioni ecologiche", principio di "proporzionalità ambientale" e giustiziabilità dell'interesse diffuso al non consumo del suolo sono le direzioni da seguire.

In questa prospettiva si inseriscono anche alcune nuove risposte del legislatore alla crisi economica: Greta Massa Gallerano nella comunicazione su *Crisi economica, dismissione dei terreni demaniali agricoli e consumo di suolo in Italia* analizza l'art. 66 del d.l. sulle liberalizzazioni (n. 1 del 2012, convertito in legge n. 27 del 2012), e del decreto "terre vive" di attuazione (20 maggio 2014). L'esperienza concreta di questi interventi in Calabria, nel quadro del federalismo demaniale e della alienazione dei beni pubblici, evidenzia dubbi interpretativi e interventi della Corte costituzionale in materia.

Così sono relativamente nuovi gli strumenti – e i relativi problemi di coordinamento – della valutazione ambientale strategica (VAS) e della valutazione di impatto ambientale (VIA), previsti da direttive europee, che supportano *Le nuove sfide della pianificazione urbanistica, fra sostenibilità ambientale e resilienza* comunicazione di Sara Benvenuti. Difronte al crescente fenomeno di urbanizzazione "l'impronta ecologica" spiega il ruolo della crescita demografica nella crisi ambientale e viene applicata come indicatore globale di sostenibilità; la pianificazione urbanistica tradizionale si trasforma per

continuare a durare nella sua funzione. Con il recepimento delle direttive negli Stati dell'Unione, si costruisce il nuovo spazio giuridico in cui sono sottoposti a valutazione i piani e i programmi pubblici che possano produrre "effetti negativi sull'ambiente", elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale.

Infine due comunicazioni sono particolarmente sintomatiche delle trasformazioni antropologiche e legislative che la tutela all'ambiente sta producendo.

La prima di Gaia Allori, *L'identità sostenibile: nuovi modi di abitare l'ambiente. Una prospettiva comparata sul riconoscimento degli ecovillaggi*, riguarda le nuove forme abitative, caratterizzate dalla intenzionalità della condivisione. "Condominio solidale", *cohousing*, *gated community*, "comunità intenzionali/ecovillaggi" sono esperienze, diffuse a livello mondiale, senza un riconoscimento giuridico specifico che si avvalgono di forme legali, le più vicine alle loro finalità, e nell'ordinamento italiano, di quelle dell'associazionismo cooperativo e del volontariato con problemi di tutela delle situazioni soggettive.

La seconda comunicazione di Solange Fatal riguarda l'ingresso, de *La nozione di "sobrietà" nel diritto francese. Transizione energetica, diritto dell'energia e diritto dell'ambiente* dal 2006 e poi nel 2009, nel 2013 e nel 2015. Il Codice dell'ambiente del 2006 ha segnato una svolta decisa, anche in attuazione della riforma costituzionale del 2005 che ha introdotto la *Charte de l'environnement*: "lo scopo della transizione verso un'economia circolare è di superare il modello economico lineare fondato sull'estrazione, la fabbricazione, il consumo e il gettare, chiamando a un consumo sobrio e responsabile delle risorse naturali e delle materie prime" (art. l. 110-1-1). Una nozione che, nonostante i margini di ambiguità in essa contenuti, scopre "la ricchezza del diritto nel generare i suoi propri strumenti teorici", con riferimento alla crescita verde e consente alla giurisprudenza interessanti ulteriori interpretazioni. Tema quest'ultimo della comunicazione di Chiara Sorbello con *L'ambiente nella giurisprudenza QPC del Conseil constitutionnel: recenti sviluppi e criticità alla luce della Charte de l'environnement a "geometria variabile"*. La *Charte* del 2005 ha operato una "véritable révolution celle de l'écologie humaniste", anche per la partecipazione ai processi delle decisioni pubbliche che riguardano l'ambiente (art. 7). Una partecipazione che il *Conseil constitutionnel* ha arricchito segnando le linee di un nuovo intervento del legislatore per il rafforzamento dei diritti dei cittadini e dei doveri delle pubbliche Autorità.

Focus particolari sono dedicati, in due comunicazioni, alla montagna e al mare. Nella comunicazione di Bruno Di Giacomo Russo *Specificità montana, ambiente ed energia. Un modello di sviluppo sostenibile della montagna*, si analizza la c.d. riforma Delrio (legge n. 56/2014) sui livelli di governo locali, che introduce la provincia montana di confine con autonomia "specificata" e con particolari funzioni in attuazione del fondamento costituzionale di particolare

tutela delle zone montane. Il nuovo modello giuridico ed economico per il governo di area vasta della montagna rappresenta un originale progetto di valore nazionale e internazionale per la gestione sostenibile anche del demanio idrico e per la istituzione di un'azienda energetica di montagna che coinvolga *profit* e *non profit*. Anche la comunicazione di Francesca Della Rosa riguarda la montagna, in modo mirato alla *“Energia sostenibile” nelle zone montane: criticità e prospettive di sviluppo a livello internazionale*. Negli scenari mondiali i problemi sullo sfruttamento dei terreni agricoli (*land grabbing* e *water grabbing*) – tema particolarmente rilevante per l'America latina, uno dei bacini più ricchi di biodiversità al mondo – e l'evoluzione della politica agricola comune per lo sviluppo dell'energie rinnovabili, rende di particolare interesse il confronto comparato fra l'ordinamento europeo e quello dei Paesi latino-americani. Un *focus* particolare è dedicato al settore forestale e alla valorizzazione delle zone montane nella nuova politica di sviluppo rurale.

L'approccio precauzionale alla tutela del mare e lo sfruttamento sostenibile delle risorse alieutiche è il titolo della comunicazione di Tiziana Fortuna, che approfondisce il principio di precauzione, entrato nell'ordinamento comunitario con il Trattato di Maastricht (art. 174 TCE), applicato per la sostenibilità delle risorse alieutiche contro la irreversibilità del depauperamento ittico. Il principio integra le varie fonti di tutela internazionale degli oceani e dei mari e il codice di condotta FAO, non vincolante, per lo sviluppo di forme di pesca responsabile. E, tuttavia, a livello internazionale, non si ferma l'eccesso di sfruttamento delle risorse ittiche, mentre la riforma della politica comune della pesca (Reg. n. 812/2015) ha segnato importanti progressi.

2. Tutela dell'ambiente e transizione energetica

La comunicazione di Alessandra Tommasini, *Fonti rinnovabili in funzione della “sostenibilità” (ambientale e alimentare)* riguarda il bilanciamento fra la politica energetica europea, che nel Trattato di Lisbona assume una dimensione di integrazione globale (art. 194 TFUE), e gli interessi ulteriori, dalla sostenibilità ambientale alla sicurezza degli approvvigionamenti. Dopo un'analisi che sottolinea l'ingiustificato ridotto interesse della UE per l'agricoltura e la difficoltà di un equilibrio tra le esigenze di tutela agricolo-ambientale e lo sviluppo economico, si sostiene la promozione di distretti agro-energetici come possibilità di contemperamento fra i diversi interessi, con una adeguata pianificazione territoriale per lo sviluppo di interventi concertati fra regioni, comuni e altri enti pubblici.

Un ulteriore difficile equilibrio da raggiungere è quello fra *Tutela dell'ambiente* (mediante lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile) e *del paesaggio: profili critici e aspetti controversi*, comunicazione di Luca Di Giovanni.

La tesi sostenuta, anche sulla base di richiami di diritto comparato, considera valore prioritario quello della tutela dell'ambiente che può anche comportare il danneggiamento dell'“aspetto culturale identitario dei luoghi che ci circondano” ; tuttavia, proprio il piano paesaggistico, strumento di pianificazione generale, può risolvere a monte il conflitto “ambiente vs paesaggio”.

Due approfondite comunicazioni sono dedicate ai Paesi dell'America centro-meridionale: *Il ruolo della biomassa come fonte di energia rinnovabile nella promozione dei diritti sociali in Brasile*, comunicazione di Vania Aieta, e *Le energie rinnovabili nella riforma energetica messicana*, comunicazione di Valerio Lubello. Nel caso brasiliano la promozione e l'uso estensivo delle biomasse ha contribuito allo sviluppo sostenibile, al rimboschimento di aree degradate e a ridurre il fenomeno migratorio degli agricoltori verso i centri urbani. Nel caso messicano è analiticamente descritta la riforma del settore elettrico che ha costruito un nuovo mercato che punta sulle fonti rinnovabili con una *governance ad hoc*: la *Secretaria de energia*, organo governativo di decisione strategica e pianificazione del settore; una Commissione regolatrice; un'Autorità indipendente di riferimento per l'intera rete (CENACE); un *Banco virtual de energia*.

Enti locali e sviluppo energetico sostenibile è l'oggetto della comunicazione di Pier Marco Rosa Salva che richiama le norme internazionali, europee e alcune esperienze dei Paesi membri sottolineando gli aspetti positivi della partecipazione in particolare dei comuni nella produzione di energia rinnovabile e al tempo stesso il pericolo di forme di ostruzionismo che può essere superato dal governo di area vasta, come prospettato nella riforma italiana del 2014 e nella riforma francese dello stesso anno, sul livello di cooperazione intercomunale che entrerà in vigore nel 2017.

3. In conclusione

Tre comunicazioni trasversali alla tutela dell'ambiente considerano in successione tre diversi piani per passi ulteriori nella effettiva garanzia di questa tutela: il diritto alle informazioni ambientali; la responsabilità per il danno ambientale; la redistribuzione del costo di questa tutela attraverso il sistema fiscale.

Stella Romano, nella comunicazione *Il diritto all'informazione come “interesse pubblico fondamentale” per la tutela internazionale dell'ambiente*, richiama la Convenzione di Aarhus del 1998, limitata ad aspetti procedurali della tutela dell'ambiente, e l'ulteriore positivo sviluppo della direttiva comunitaria n. 4 del 2003, che ha previsto il principio generale dell'informazione ambientale e del diritto di accesso a tali informazioni; grazie all'interpretazione estensiva della Corte di giustizia, questo diritto consente la partecipazione informata dei

soggetti interessati e la corresponsabilizzazione delle scelte amministrative, alla luce del principio di sussidiarietà.

Francesca Degl'innocenti *La responsabilità per danno ambientale come efficace strumento di tutela per uno sviluppo sostenibile?* approfondisce il nesso virtuoso che si è andato sviluppando nella evoluzione normativa fra il principio di responsabilità per danno ambientale e lo sviluppo sostenibile. Dalla responsabilità civile legata al principio “chi inquina paga” alla introduzione del principio precauzionale (2006), accanto alla tutela di tipo riparatorio, alla recente introduzione di responsabilità di tipo oggettivo – modello prevalente negli Stati membri dell’Unione – più efficace per realizzare la internazionalizzazione dei costi ambientali a garanzia della posterità.

Floriana Santagata nella comunicazione *Rivisitazione del sistema fiscale in materia ambientale: riflessioni e proposte* sottolinea opportunamente la necessità che le misure fiscali favoriscano l’attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di “solidarietà globale”, così contrastando lo sfruttamento e il degrado del “bene comune” ambiente. Superato il concetto tradizionale di sovranità fiscale nazionale, si sottolinea la necessità di una “responsabilità ascendente e discendente” di tutti i livelli di governo per la razionalizzazione e l’alleggerimento del sistema fiscale nei Paesi dell’Unione, in particolare in Italia, e l’opportunità dell’introduzione di un tributo ambientale europeo.

Come si vede, una varietà di temi che, grazie alla intelligente selezione operata dal Comitato scientifico rispetto ad un numero molto alto di *paper* presentati, ha permesso uno sguardo di insieme sulla complessità della questione ambientale, in modo realistico e utopistico come i versi di Borges, riportati in chiusura della comunicazione di Elena Buoso, con cui anch’io voglio concludere, in omaggio agli ospiti ibero-americani: *El futuro no es lo que va a pasar, sino lo que vamos a hacer.*

L'IDENTITÀ SOSTENIBILE: NUOVI MODI DI ABITARE L'AMBIENTE. UNA PROSPETTIVA COMPARATA SUL RICONOSCIMENTO DEGLI ECOVILLAGGI

Gaia Allori

SOMMARIO: 1. Nuove tipologie dell'abitare: una breve panoramica. - 2. Cause e vantaggi. - 3. Ostacoli e criticità. - 4. La mancanza di riconoscimento giuridico. - 5. Il caso statunitense. - 6. Il caso sud-americano. - 7. Il caso italiano. - 8. La ricerca di legittimazione giuridica e la costruzione di identità.

Abstract

Uno dei modi cosiddetti resilienti di affrontare la crisi ambientale, economica, politica e valoriale che ci circonda si concretizza nella creazione, o forse nella riscoperta, di differenti modi dell'abitare. Condomini solidali, *cohousing* ed eco-villaggi sono difatti in continua proliferazione. Al loro interno la sostenibilità ambientale si intreccia, con maggiore o minore intensità, con l'intenzionalità della vita comunitaria. Ha così luogo la costruzione di una nuova identità individuale – e al medesimo tempo collettiva – all'interno di un *habitat* ecocompatibile oltre che economicamente vantaggioso. L'intervento, dopo aver brevemente spiegato queste forme coabitative e co-residenziali, si concentrerà sulla quasi totale assenza, a livello mondiale, di una qualsivoglia forma di riconoscimento giuridico. Si tenterà, quindi, di individuare le risposte giuridiche, economiche e sociali che i differenti ordinamenti si sono comunque trovati costretti a dare. Un dubbio rimarrà irrisolto: siamo certi che ecovillaggi e *cohousing* abbiano davvero bisogno – o meglio, voglia – di un riconoscimento statale o la loro forza vitale nasce proprio da questa estraneità alle strutture sociali già normativizzate?

1. Nuove tipologie dell'abitare: una breve panoramica

Negli ultimi anni si stanno diffondendo sempre di più nuove forme abitative – ecovillaggi, *cohousing*, *social housing*, condomini solidali, *gated communities* – che, pur differenziandosi nettamente fra di loro, hanno in comune quella che Bauman chiama “voglia di comunità”¹. Tutto prende origine dalle comuni *hippy*

¹ Z. BAUMAN, *Voglia di comunità*, Bari, 2009, ed. or. *Missing Community*, Cambridge, 2000.

degli anni '60 e, volendo scendere a ritroso nel tempo, dalle comunità utopistiche del 1800² ma adesso il fenomeno sembra aver trovato rinnovato vigore. Prima di approfondire i motivi di questa “rinascita”, conviene analizzarne le principali tipologie (condomini solidali, *cohousing* e comunità intenzionali), premettendo che si tratta di classificazioni incerte e flessibili³. Queste nuove forme abitative sono caratterizzate dall’“intenzionalità” ovvero dalla volontà di condividere il luogo antropologico per antonomasia, la casa.

Il “condominio solidale” è un condominio con aree comuni dove si sviluppa una particolare esperienza abitativa: i vari nuclei familiari attuano differenti forme di cooperazione (familiare, lavorativa, domestica) e – pur continuando ad abitare in residenze private – condividono spazi, tempi e attività. Ad esempio, possono esservi locali in comune come la lavanderia, la sala dei giochi per i bambini, la cantina. Può esserci una stanza dedicata al “fai da te”, un deposito dove vengono sistemati, a disposizione dei condomini, tutti gli oggetti e gli elettrodomestici in disuso oppure un orto condominiale. In altri casi troviamo addirittura una cassa comune, un servizio di *baby-sitter*, di “dopo-scuola” o di assistenza agli anziani. Spesso si tratta di iniziative legate al mondo del volontariato cattolico e comunque finalizzate al reinserimento di soggetti ai margini della società.

Il passo successivo è quello rappresentato dai *cohousing*. Il *cohousing* nasce in Danimarca negli anni '70 e, da lì, si diffonde in Olanda, negli Usa e poi in tutto il mondo, toccando solo abbastanza recentemente l'area mediterranea. Non è un caso che il *cohousing* nasca negli Stati del Nord Europa, dove il *welfare* entra in crisi prima che altrove. Il *cohousing* somiglia ad una comunità ma è vissuto con un approccio assolutamente moderno. Normalmente vi sono delle case private dove abitano le singole famiglie e un edificio comune dove invece si svolgono le attività di gruppo. All'interno (spesso il *cohousing* è recintato e questo sembra avvicinarlo ad una cosiddetta *gated community*⁴) vi sono molti servizi comuni, gestiti direttamente dai residenti. Quasi tutti lavorano all'esterno poiché nel *cohousing* raramente si produce reddito. Semplicemente si utilizzano gli spazi e si organizzano attività in comune, scambiandosi esperienze e competenze. La condivisione può essere di varia intensità e non vi sono schemi prefissati. I servizi e le attività possono essere come quelli già esemplificati per i condomini. Non è assolutamente necessaria una visione ideologica comune anche se

² Fra queste ricordiamo le comunità religiose californiane di stampo agricolo e a carattere transitorio.

³ Per esempio, i condomini solidali e i *cohousing* possono essere compresi nelle comunità intenzionali.

⁴ Le *gated communities* sono complessi residenziali di lusso, recintati per motivi di sicurezza. Sono diffuse soprattutto in America Latina e negli Usa.

spesso i residenti hanno un patrimonio valoriale unico, per esempio, per ciò che riguarda la sostenibilità ambientale, le energie rinnovabili, la riscoperta della vita comunitaria e delle tradizioni.

Accanto ai condomini solidali e ai *cohousing*, ci sono le “comunità intenzionali”. Una comunità intenzionale è formata da un gruppo di persone che hanno scelto di lavorare insieme con l’obiettivo di sviluppare un’idea o una visione comune, condividendo terra e casa. Non si tratta più di co-residenza ma di coabitazione con un alto livello di condivisione. Gli abitanti non si limitano ad avere spazi in comune o ad organizzare attività insieme ma lavorano nella comunità, condividono cibo e servizi (spesso essenziali), cercando di improntarsi all’autosufficienza. È una scelta di vita radicale, che spesso isola dal resto del mondo, anche perché solitamente le comunità sono di stampo ideologico (religioso, spirituale o ecologico). Gli spazi privati sono quasi irrilevanti rispetto a quelli comuni che sono invece il perno dell’organizzazione.

2. Cause e vantaggi

Questi nuovi modi di abitare, caratterizzati appunto dalla volontarietà – che li distingue da altre realtà come le comunità spontanee o le comunità tradizionali – possono essere definiti come metodi cosiddetti “resilienti”. Se è vero infatti che la “resilienza” è un insieme di strategie che il singolo o il gruppo mettono in atto per superare una crisi e gli ostacoli che ne conseguono, riuscendo anzi a trarne profitto e a migliorare la situazione di partenza, *cohousing* e forme similari possono sicuramente farne parte e questo è il motivo della loro diffusione. Ma di quali ostacoli stiamo parlando? In primo luogo, ovviamente, dello stallo economico globale, il quale impone una rivalutazione delle aspettative e la necessità di ridurre il più possibile la spesa. Queste strutture sociali diventano così un modo per risparmiare anche sul costo dell’abitazione, sia essa in affitto oppure in vendita, e sulle spese di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria. Il dissolvimento dello stato sociale e del *welfare*, unito al crollo della tradizionale famiglia allargata (che ha ceduto sempre più il posto a famiglie di tipo mononucleare) ha reso necessario adoperarsi per creare servizi sociali alternativi che sostituissero l’apporto familiare e quello statale ormai venuti meno. A tutto ciò dobbiamo aggiungere la crisi energetica e ambientale che merita una riflessione a sé stante. Quando la scelta di vivere in comune dipende soprattutto da motivazioni ecologiche, al carattere di “intenzionalità” dobbiamo aggiungere quello della “sostenibilità”. Le nuove forme abitative cambiano così aspetto. Merita fare, a tal proposito, una premessa: è un errore pensare, come spesso accade, che queste strutture siano necessariamente ecologiche. Soprattutto in caso di comunità intenzionali di matrice spirituale o religiosa, questo profilo può anche essere del tutto

assente. È però ovvio che così non sia nella maggior parte dei casi: vivere in spazi comuni, oltre al risparmio di denaro, comporta quasi necessariamente un risparmio dal punto di vista ambientale, una minor “impronta ecologica”, utilizzando un termine caro agli ambientalisti. L'ecovillaggio è infatti la perfetta sintesi fra l’“intenzionalità” e la “sostenibilità” e può essere definito come “una comunità intenzionale e sostenibile insieme, situata in un’area rurale, urbana e suburbana e dotata di un corpo sociale e di propri organismi decisionali”⁵. Non è altro che un insediamento abitativo ove le attività umane sono integrate in modo non dannoso per l’ambiente, secondo i principi cardine dello sviluppo sostenibile. Abitare in un ecovillaggio significa quindi scegliere uno stile di vita ecosostenibile, preferendo, per esempio, l’utilizzo di energie rinnovabili, l’autoproduzione di cibo, un limitato uso di elettrodomestici, la centralizzazione del riscaldamento, il compostaggio, la raccolta dell’acqua piovana, metodi di trasporto come il *car-sharing*.

Oltre ai vantaggi che abbiamo appena citato – il risparmio economico, la possibilità di usufruire di servizi sociali alternativi, il risparmio ambientale – ve ne sono altri che potremmo definire come collaterali. In primo luogo, coabitare nei medesimi spazi, soprattutto quando è presente una rete di servizi condivisi, permette di avere maggior tempo libero da utilizzare in altre attività. Un altro lato positivo è rappresentato dalla convivenza intergenerazionale fra bambini, adulti e anziani che così possono scambiarsi esperienze e conoscenze. Inoltre, grazie a queste soluzioni abitative, si possono risolvere problemi di marginalità sociale: soggetti disabili, malati, anziani o disoccupati trovano uno spazio in cui ricostruire un nuova esistenza.

3. Ostacoli e criticità

Accanto a questi profili vantaggiosi, vi sono anche diverse criticità nel vivere in comune e questo è confermato dall’altissima percentuale di insuccesso alla quale vanno incontro i nuovi progetti di questo tipo⁶. Si deve considerare infatti che queste strutture che cercano di combinare spazi privati e spazi comuni non giungono sempre a risultati ottimali. In primo luogo, non sono da sottovalutare le difficoltà di creazione e di gestione. L’investimento iniziale spesso è assai consistente e raramente le autorità pubbliche offrono incentivi e finanziamenti. Conseguentemente, i residenti trovano grandi difficoltà nel reperire i fondi

⁵ D. KENNEDY, *Ecovillaggi intenzionali o reali?* in G. CAPRIOLO-B. NARICI (a cura di), *Ecovillaggi. Una soluzione per il futuro?*, Padova, 1999, 52.

⁶ Cfr. D. LEAFE CHRISTIAN, *Perché solo il 10 % ci riesce!*, in M. LIETAERT (a cura di), *Cohousing e condomini solidali*, Firenze, 2007.

necessari per acquistare il terreno, per la progettazione e per la costruzione delle residenze. In secondo luogo, la burocrazia e la legislazione ritardano il progetto, senza considerare i costi delle consulenze legali o amministrative necessarie. È complicato anche trovare gli spazi adatti – urbani o non urbani – per ospitare queste strutture. I partecipanti dovranno poi affrontare quelli che vengono chiamati problemi di “vicinato elettivo”: con che criteri scegliere i membri, permettere oppure no l’entrata di nuovi soggetti (e, nel caso, quali requisiti richiedere), regolare l’uscita dal gruppo. Proprio a tal proposito, bisogna considerare che l’eccessiva condivisione e la mancanza di *privacy*, portano spesso alla fuoriuscita di membri dalla comunità. Un altro problema abbastanza frequente è quello che viene chiamato “eccesso di democrazia”: nella fase di autoregolamentazione interna, la parte più complessa è proprio quella che riguarda la risoluzione dei conflitti e spesso i metodi risolutivi (per esempio il metodo del “cerchio con il bastone”⁷) sono troppo partecipati e di conseguenza poco produttivi. Spesso poi, quando si arriva al momento di dover organizzare le attività comuni, emergono inaspettate carenze di competenze tecniche fra i residenti. Bisogna poi affrontare le problematiche relative agli aspetti economici, fiscali e giuridici della vicenda, soprattutto per ciò che riguarda la proprietà dei beni. Un altro pericolo è quello di un eccessivo rifiuto della società. Mentre il condominio solidale e il *cohousing* vivono di scambi con l’esterno, la comunità intenzionale (e quindi l’ecovillaggio) tenta di creare una struttura autonoma e questo può condurre ad un rischioso isolamento. Connesso a questo profilo, vi è anche un ulteriore aspetto: spesso le comunità intenzionali vanno nella direzione di una deriva settaria, con i pericoli che ciò comporta sia a livello sociale che a livello giudiziario.

4. La mancanza di riconoscimento giuridico

Ciò che colpisce è che, nonostante l’elevato numero di ecovillaggi, comunità, condomini e *cohousing* esistenti, sia quasi impossibile, a livello mondiale, trovare un riconoscimento giuridico di queste entità. L’unico caso di effettiva legittimazione riguarda i *kibbutz* israeliani. La legge israeliana definisce infatti il *kibbutz* come “a cooperative society that is a separate settlement, organized on the basis of collective ownership of assets, self-employment, equality and cooperation in production, consumption and education”⁸. I *kibbutz* sono comunità collettive di lavoro che nascono nel 1910, precedendo così la creazione

⁷ I membri si posizionano in cerchio e parlano uno alla volta, passandosi il bastone: ciò dà inizio ad un dibattito che ha come scopo il raggiungimento di un consenso unanime.

⁸ *Cooperative societies regulations*, 1995, Jerusalem Registrar’s Office.

dello Stato di Israele. Lo Stato li trova già presenti e attivi sul territorio e sceglie una forma di coesistenza fra ordinamenti giuridici differenti, definendo legalmente i *kibbutz* e iscrivendoli nel registro nazionale delle cooperative. Negli ultimi anni queste comunità sono state oggetto di una forma di privatizzazione sempre più intensa che ha portato alla ricerca di nuove definizioni legali del *kibbutz* che tenessero conto dei cambiamenti intervenuti.

Oltre ai *kibbutz*, vi sono altre speciali forme di riconoscimento, concesse però in ragione delle strutture peculiari delle comunità. Una di queste è il caso della comunità di Christiania in Danimarca⁹. Christiania nasce nel 1971, quando un gruppo di *hippy* occupano una base navale dismessa a Copenaghen con l'idea di creare una comunità economicamente autosufficiente e solidale, prevedendo la coabitazione e la condivisione di spese e redditi. Da lì in poi, nonostante i periodici tentativi da parte del governo di sgombrare gli occupanti, la città (chiamata "frastad", città libera) è stata tollerata come una sorta di esperimento sociale e giuridico: ha proprie norme e una propria valuta, al suo interno non vi è polizia e non circolano macchine. Nel 1989 – e fino agli anni 2000, a partire dai quali l'autonomia di Christiania viene assai ridimensionata – la città è tutelata da una apposita normativa. Proseguendo con gli esempi, vale la pena citare alcune legittimazioni conferite dalle Nazioni Unite: è il caso di Findhorn, in Scozia, che è stata riconosciuta come membro della Conferenza Ong dell'ONU e, in Italia, della comunità di Damanhur, la quale ha avuto un premio come modello di sostenibilità applicata. Anche Auroville, in India, riceve consistenti contributi statali e ha ottenuto una rappresentanza in Parlamento, grazie al sostegno economico fornito ai villaggi vicini. Non possiamo tralasciare infine il caso del Senegal che ha istituito un Ministero dell'ambiente e degli ecovillaggi, il quale dovrebbe occuparsi della trasformazione dei villaggi tradizionali in villaggi ecosostenibili¹⁰.

Ad eccezione dei *kibbutz*, negli altri casi non siamo in presenza di un vero e proprio riconoscimento giuridico, inteso come modello di tutela di creazione legislativa, ma piuttosto di forme di incentivazione o di mera tolleranza da parte delle autorità. Infatti, come dicevamo sopra, vige nel mondo una quasi completa assenza di normativa a tal proposito. In mancanza di tutele e modelli appositi, le comunità intenzionali, i *cohousing* e gli ecovillaggi si trovano costretti a scegliere fra le strutture legali già esistenti negli ordinamenti di appartenenza la forma più idonea a soddisfare le varie esigenze.

⁹ www.corriere.it/esteri/11_giugno_22/christiania-hippy-riscatto_f9594468-9cd1-11e0-ad47-baea6e4ae360.shtml.

¹⁰ AA.VV., *Aspetti giuridici e normativi*, in F. GUIDOTTI (a cura di), *Ecovillaggi e cohousing*, Firenze, 2013, 244 ss.

5. Il caso statunitense

Negli Stati Uniti, per esempio, le possibilità sono molteplici e quasi tutte prese in prestito dal mondo del diritto societario. Le opzioni possono essere le seguenti¹¹: *simple partnerships*¹², *for profit corporations*¹³, *subchapter corporations*¹⁴, *limited liability companies*¹⁵ (riconosciute solo in alcuni Stati), *limited partnerships*¹⁶, *cooperatives or mutual benefits corporations*¹⁷ e *no profit corporations*¹⁸. Quest'ultima struttura include al suo interno altre varianti che comportano differenti esenzioni fiscali¹⁹ ed è il modello scelto dalla maggior parte delle comunità. Prendiamo, a titolo di esempio, la comunità di The Farm. Si tratta di una comunità intenzionale ispirata ai principi dello sviluppo sostenibile, fondata nel 1971 nel Tennessee. The Farm ha un numero elevato di componenti e ha raggiunto l'autosufficienza alimentare, sviluppandosi enormemente e garantendo assistenza medica anche agli abitanti delle zone circostanti. Dal punto di vista giuridico, The Farm, che negli ultimi anni sta lasciando i panni della comunità intenzionale e assomigliando sempre più ad un ecovillaggio, ha scelto il modello dell'impresa cooperativa di famiglie.

¹¹ www.ic.org/wiki/legal-options-intentional-communities/.

¹² Hanno il vantaggio della semplicità della costituzione, anche orale, e dal fatto che sono tassati solo i membri e non vi è una doppia tassazione; lo svantaggio, oltre alla mancanza di una normativa dettagliata, è che i membri sono responsabili in via solidale. Se le Corti o l'IRS non sanno come definire una comunità, usano questa formula.

¹³ Il vantaggio è la responsabilità limitata dei soci; lo svantaggio è la doppia tassazione.

¹⁴ È un tipo di corporazione ideata per i piccoli *business*: mantiene la responsabilità limitata ma evita la doppia tassazione. È possibile solo in presenza di determinati requisiti economici e numerici.

¹⁵ Sono strutture non corporative a responsabilità limitata che associano il potere decisionale alla quota di partecipazione finanziaria e dove i redditi non sono tassati direttamente in capo alla società; rischiano di incorrere in serie problematiche quando pongono in essere atti giuridici in Stati dove non sono riconosciute.

¹⁶ Sono forme non corporative composte da "general partners", che gestiscono la società e sono responsabili, e "limited partners", che invece contribuiscono solo finanziariamente e nei limiti della quota versata. Il problema è che presentano regole diverse nei vari Stati e che la loro costituzione è complessa e costosa.

¹⁷ Si tratta di forme cooperative *no profit* o *for profit*, a seconda di quanto previsto dalle legislazioni statali; devono prevedere la responsabilità limitata per i soci e una serie di requisiti di controllo e di democraticità, oltre che di limitazioni nella distribuzione degli utili.

¹⁸ Anche queste, come le corporazioni corporative, nascono con la registrazione e con questa possono ottenere l'esenzione dalle imposte; la maggior parte delle comunità sceglie questo sistema.

¹⁹ Per esempio, *Social and recreation club* o *Educational, charitable or religious corporations*.

6. Il caso sud-americano

Spostandoci invece nel mondo ibero-americano, troviamo anche qui – come in Usa – un numero assai rilevante di ecovillaggi e comunità sostenibili. Nemmeno in Sud America tuttavia vi è un riconoscimento formale di queste strutture comunitarie residenziali e, anche qui, si è costretti ad attingere dalle opportunità giuridiche già esistenti. Nella maggior parte dei casi, esse assumono la forma di Ong, di associazioni o di fondazioni, comunque preferendo, rispetto agli Stati Uniti, il mondo del *no profit* a quello del diritto commerciale²⁰. Per esempio, l'ecovillaggio Gaia di Buenos Aires, è una associazione *no profit*. L'ecovillaggio, pur essendo stato fondato nel 1992 e ospitando l'Istituto argentino di permacultura, è composto da strutture quasi completamente autocostruite ma abusive, anche grazie ad una certa carenza di controlli nelle zone rurali da parte del governo.

Ciò che però caratterizza il mondo degli ecovillaggi latini-americani è la vicinanza con il mondo indigeno. Il problema della sistemazione territoriale degli autoctoni è avvertito da sempre in queste zone. Prima abbiamo detto che non vi sono riconoscimenti giuridici nemmeno qui ma questo non è esattamente vero se allarghiamo il campo di indagine. Merita infatti citare due istituti: il *cabildo indigena* e il *resguardo indigena*. Il *resguardo* è un istituto coloniale con il quale l'autorità spagnola riconosceva alle popolazioni indigene appezzamenti di terreno trasformandoli in proprietà collettive inalienabili. Venuto sostanzialmente meno durante il XVI e il XVII secolo, nel 1920 Simone Bolivar lo reinserisce²¹ nell'ordinamento giuridico colombiano²², conferendo alla comunità indigena, oltre che la proprietà della terra, anche uno speciale statuto autonomo e permettendo così la preservazione delle tradizioni culturali. Il *cabildo* invece è una speciale entità pubblica riconosciuta in Argentina, formata da membri di una comunità indigena. Si tratta di un'organizzazione elettiva con una struttura socio-politica tradizionale che ha come scopi primari la rappresentanza legale della comunità, l'esercizio dell'autorità al suo interno e l'applicazione delle attività e delle possibilità loro riconosciute dalle leggi, dai costumi e dalle normative interne vigenti²³. Se è inevitabile che una comunità intenzionale (o un *cohousing*) tenda – per sua stessa natura – ad

²⁰ Questi dati sono stati raccolti soprattutto attraverso alcune interviste a rappresentanti di comunità sudamericane e attraverso l'analisi dei siti dell'associazione sudamericana C.A.S.A., www.casacontinental.org; www.casa.ecovillage.org.

²¹ Decreto de 20/5/1920, art. 1.

²² Constitución, Artículos 63, 246, 329 y 357; Capítulo XIV de la ley 160 de 1994; Decreto 2164/1995.

²³ www.mininterior.gov.co/content/cabildo-indigena.

essere ecosostenibile, ciò si può sostenere, a maggior ragione, anche per quello che concerne le comunità indigene. Rispetto a quelle finora esaminate, queste non presentano tuttavia la caratteristica dell'intenzionalità, proprio perché caratterizzate dallo spontaneo senso di appartenenza alla medesima comunità autoctona e, quindi, dovremmo escluderle dalla definizione di ecovillaggi, così come delimitata fino ad ora²⁴. Intenzionale e ecosostenibile è invece la straordinaria esperienza di Las Gaviotas. Nel 1971, un italiano, Paolo Lugari, esperto di sostenibilità ambientale, sceglie una delle zone più climaticamente ostili a lui conosciute – il deserto colombiano – per dimostrare che una comunità ecologica può resistere ovunque, anche negli ambienti più estremi. Poco dopo l'insediamento in questa terra inospitale, iniziano ad arrivare i primi contadini, attirati dalle migliori condizioni di vita e dai salari più alti. In breve, Las Gaviotas diventa uno dei pochi esempi mondiali di villaggio completamente autosufficiente dal punto di vista energetico. Vi sono installate pompe che scavano in profondità e cucine elettriche che sterilizzano l'acqua; è stato effettuato un ripopolamento delle specie vegetali autoctone dalle quali viene prodotta resina (utilizzata poi come carburante); non c'è televisione né telefono, nessun organo di polizia e nessuna amministrazione che non sia quella del villaggio²⁵. In questo caso l'intenzionalità rileva quanto la sostenibilità, tanto che, Jorge Zapp, un famoso ingegnere di Bogotá che collabora al progetto, lo ritiene eccessivamente artificiale e troppo influenzato dalla figura del suo creatore, Paolo Lugari²⁶.

7. Il caso italiano

Passiamo ora all'analisi dell'ordinamento italiano. Qui sono utilizzate frequentemente, come in America Latina, le forme legali tipiche del mondo del volontariato e dell'associazionismo, cercando in particolar modo le strutture maggiormente aperte all'ingresso di nuovi soci e con una maggior democraticità interna. In particolare le strutture che possono essere utilizzate sono le società cooperative e gli enti *no profit*. Per quello che concerne le prime, queste possono essere cooperative edilizie o abitative, cooperative agricole, cooperative di lavoro e anche cooperative sociali²⁷. La forma della cooperativa permette di

²⁴ Si pensi al Senegal, dove il Ministero nasce proprio per trasformare villaggi tradizionali in ecovillaggi, fondendo così le due dimensioni dell'intenzionalità e della spontaneità.

²⁵ Per questi motivi è stata inserita anche nella lista ONU delle "appropriate technologies".

²⁶ www.terranauta.it/a1631/citta_ecologiche/las_gaviotas_un_villaggio_sostenibile_e_solidale_nel_deserto_colombiano.html.

²⁷ Legge n. 381/1991.

disporre di autonomia patrimoniale perfetta ma presenta il problema di non essere particolarmente idonea a gestire i profili non economici. Per quanto riguarda gli enti *no profit*, troviamo associazioni culturali, Aps²⁸, associazioni di volontariato²⁹ e Onlus³⁰. Gli enti *no profit* sono perfetti per regolare i profili comunitari in senso stretto ma si scontrano con altre problematiche: in primo luogo, sono strutturati in modo tale da prevedere quasi esclusivamente il lavoro volontario (e questo non è possibile per la sopravvivenza della comunità); in secondo luogo, godono di scarsissima credibilità presso gli istituti di credito e quindi riscontrano enormi difficoltà nel reperimento dei fondi necessari. Esiste poi anche la possibilità della fondazione ma anche questa – data la centralità del patrimonio – è considerata poco idonea a soddisfare gli scopi comunitari. Quindi, anche in Italia, le comunità intenzionali non dispongono di un modello apposito al quale conformarsi. Merita precisare che vi sono stati, negli ultimi anni, alcuni tentativi ufficiali di disciplinare il fenomeno. La prima proposta, presentata in Parlamento il 23 novembre 2010 dall'onorevole Melandri, è nata proprio dal bisogno di “affermare l'esistenza di un modello sociale, economico e di valori che costituisce un patrimonio importante per lo Stato e per il territorio nel quale sono insediate quelle comunità di vita che si costituiscono intorno a uno scopo, a un progetto e che chiameremo comunità ‘intenzionali’”³¹. Il progetto ne disciplinava la costituzione (mediante atto pubblico), i requisiti necessari, la possibilità dell'iscrizione in un “Registro nazionale” e tutta una serie di norme sulla successione, la proprietà e altri aspetti economico-fiscali, rimandando – per quanto non previsto – alle norme sulle associazioni di promozione sociale. Un altro progetto di legge, ancora in fase di assegnazione, è stato presentato recentemente dall'onorevole Busto³². Oltre a queste due iniziative, ve ne sono altre che – pur non disciplinandole direttamente – prevedono contributi e incentivi alle forme comunitarie. Per esempio, merita citare il disegno di legge sulla promozione della solidarietà interfamiliare e sulla cultura della coresidenzialità³³, oltre a leggi e iniziative regionali di incentivazione dell'economia solidale (per esempio, la legge reg. dell'Emilia Romagna sul Distretto solidale dell'economia³⁴). Ad oggi non siamo giunti tuttavia a nessun tipo di risultato e le comunità sono obbligate a scegliere fra uno o più modelli giuridici già vigenti.

²⁸ Legge n. 383/2000.

²⁹ Legge n. 266/1991.

³⁰ D.lgs. n. 460/1997.

³¹ XVI legislatura, Camera dei Deputati, atto n. 3891, proposta di legge del 23 ottobre 2010.

³² XVII legislatura, Camera dei Deputati, atto n. 2250, proposta di legge del 1 aprile 2014.

³³ XVII legislatura, Senato della Repubblica, atto n. 85, disegno di legge del 15 marzo 2013.

³⁴ Legge reg. Emilia Romagna n. 19/2014.

Il Popolo degli Elfi, per esempio, è una grande comunità intenzionale ecosostenibile divisa in due zone del territorio dell'Appennino pistoiense. Come per l'ecovillaggio argentino Gaia, inizialmente tutto è partito dall'occupazione abusiva di alcuni ruderi abbandonati. Dal punto di vista giuridico, gli Elfi scelgono di essere un'associazione non riconosciuta, proprio per evitare strutture gerarchiche e obblighi di gestione troppo rigidi. Nonostante gli iniziali problemi con gli abitanti della zona e con le autorità, negli ultimi anni gli Elfi intrattengono rapporti di collaborazione con la Regione Toscana, la Comunità Montana e i comuni limitrofi per quello che riguarda la tutela del territorio. Essi hanno ottenuto anche una semi-autonomia scolastica, prevedendo una scuola autogestita con la collaborazione di alcune insegnanti esterne.

8. La ricerca di legittimazione giuridica e la costruzione di identità

Abbiamo visto che – nonostante i vari tentativi di formalizzare queste entità – nei diversi ordinamenti le comunità intenzionali prendono in prestito le strutture giuridiche dal mondo dell'associazionismo, del volontariato o del diritto societario.

La mancanza di riconoscimento crea loro problemi soprattutto per quanto riguarda, per esempio, la disciplina dei diritti di proprietà, l'ingresso dei nuovi membri, le successioni e le donazioni. Ancora più rilevante è la problematica relativa al lavoro interno dei residenti, il quale – applicando le normative esistenti – rischia di assumere le forme di sfruttamento del lavoro nero o addirittura minorile. Infine si pensi al profilo fiscale: le comunità sono costrette ad assumere forme che consentono regimi agevolati e incentivi, spesso senza averne i reali requisiti, mettendo così in atto condotte di evasione o elusione fiscale. Dall'altra parte la stessa differenziazione interna ed esterna delle comunità rende complesso trovare una formula che possa essere idonea per tutte e la loro natura fisiologicamente mutevole e flessibile mal si abbina ad un preciso inquadramento legale.

La forza delle comunità vive anche nell'assenza di regole che permette loro di muoversi con una certa agilità proprio perché non inquadrate nel sistema. Del resto, "il privilegio di 'vivere in una comunità' richiede un prezzo da pagare, un prezzo trascurabile o finanche impercettibile fintantoché la comunità resta un sogno. La valuta con cui si paga tale prezzo è la libertà"³⁵. Se questo è vero nel contesto attuale di assenza di riconoscimento giuridico e di strutture legali predefinite, lo sarebbe ancor di più se le comunità fossero costrette in un griglia prestabilita dal legislatore. Sotto un altro punto di vista, però, questo

³⁵ Z. BAUMAN, cit., 6.

consentirebbe loro di meglio tutelarsi, soprattutto nei confronti delle istituzioni statali. Prenderebbe vita un sub-ordinamento giuridico che permetterebbe la formazione di un'identità comunitaria più forte e più credibile davanti alla società. Contemporaneamente, all'interno della comunità stessa, l'identità andrebbe forse perduta. Il bilanciamento è complesso e, come scrive Bauman, "qualunque strada si scelga, da una parte si guadagna e dall'altra si perde"³⁶.

³⁶ *Ibidem.*

IL RUOLO DELLA BIOMASSA COME FONTE DI ENERGIA RINNOVABILE NELLA PROMOZIONE DEI DIRITTI SOCIALI IN BRASILE

Vânia Aieta - Thiago Jordace

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Evoluzione delle biomasse come fonti di energia in Brasile. - 3. L'importanza della conoscenza del *know-how*. - 4. Possibilità di rimboschimento di aree degradate (biomassa). - 5. Promozione dei benefici sociali raggiunti con l'utilizzo delle biomasse come fonti di energia.

Abstract

Il presente lavoro ha come obiettivo la realizzazione di un'analisi tecnica, sociale ed ambientale sulla "biomassa" quale "fonte rinnovabile di energia per contribuire allo sviluppo sostenibile e alla tutela del paesaggio".

Il lavoro analizza l'evoluzione della biomassa come fonte di energia in Brasile e i suoi possibili sfruttamenti, quali la combustione, l'estrazione di oli e la fabbricazione di combustibili come l'alcool, il biodiesel e il biogas. Sarà messa in evidenza la conoscenza del *know-how* che il Brasile ha acquisito in questo processo e i benefici che potrebbero essere ottenuti tramite il rimboschimento di aree degradate.

Inoltre, illustreremo quali benefici sociali possono essere raggiunti con l'adozione della biomassa come fonte di energia alternativa in Brasile. La promozione e l'uso estensivo della biomassa ridurrebbe il fenomeno migratorio degli agricoltori verso i centri urbani. Le zone agricole verrebbero così non solo preservate ma anche sviluppate attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro sostenibili e di qualità. Verrebbe, inoltre, salvaguardata la qualità della rete idrica, senza pericoli di contaminazione, grazie alla produzione di un combustibile di qualità senza zolfo.

Tali benefici, risultanti dallo sviluppo di beni di capitale, possono ampliare l'inclusione sociale di quella fascia di brasiliani che è ancora in condizioni di indigenza. Il conseguimento dei diritti sociali sostenuti dalla Costituzione brasiliana del 1988 diventerebbe così possibile.

1. Introduzione

Il Brasile ha il più grande potenziale energetico di biomassa del mondo perché ha come vantaggio una serie di fattori favorevoli per la produzione

di questa modalità di energia alternativa: la grande disponibilità di campi coltivabili, le perfette condizioni per lo sviluppo delle coltivazione agricole e il know-how acquisito per essere stato uno dei primi paesi a studiare lo sviluppo delle energie rinnovabili, come l'idroelettricità, l'etanolo e la biomassa.

In un panorama di crisi di energia, sommato alla carenza delle risorse naturali, la ricerca di alternative appare come una questione contemporanea di evidente importanza, giustificando gli studi che contemplanano la ricerca di matrici di energia sostenibili nel piano ambientale ed economico.

È preoccupante sotto l'ottica internazionale l'attuale calo del prezzo al barile del petrolio, dovuto a diversi fattori, tra i quali: diminuzione della domanda di energia come riflesso della crisi economica; calo delle importazioni nord americane di petrolio (gli Stati Uniti sono diventati grandi produttori, oltre ad avere variegato la loro matrice energetica); tolleranza della Arabia Saudita (grande produttrice dell'OPEP) nel sostenere i bassi costi della *Commodity*; problemi politici in Russia e Nigeria, entrambi paesi produttori di petrolio; strategie venezuelane di razionalizzazione delle spese pubbliche per la manutenzione delle sue entrate e proposte di licitazioni per l'esplorazione del Golfo del Messico.

Così, diventa evidente la fragilità di una logica mondiale di supporto energetico basata sulle risorse non rinnovabili. Quindi, emergono i dibattiti e gli studi capaci di introdurre nuove logiche a questo sistema. La biomassa è, in questo contesto, una possibilità diversa dai combustibili fossili (che non si rinnovano in un breve periodo di tempo). È una fonte rinnovabile ampia ed a basso costo, che lavora con il riutilizzo dei residui, oltre a portare ad una emissione di gas carbonico praticamente nulla (anche se la sua combustione genera l'emissione, l'assorbimento vegetale iniziale la bilancia).

Il pannello intergovernativo sui cambiamenti climatici, la biomassa e la bioelettricità sono alternative che possono stare tra le tre più grandi tecnologie fondamentali per l'ottenimento di un sistema energetico mondiale di base rinnovabile fino a 2050.

2. Evoluzione delle biomasse come fonti di energia in Brasile

In Brasile, l'evoluzione delle biomasse come fonti di energia ha preso forza da due crisi mondiali del petrolio negli anni '70 (1973 e 1979, precisamente) e, per questo motivo, il Paese ha scelto, a quel tempo, di intensificare l'esplorazione del petrolio, con lo scopo di diminuire la dipendenza delle importazioni, iniziando il processo di sviluppo tecnologico del settore.

Con l'avvento del *Programa Nacional do Alcool* (Programma nazionale dell'alcool), l'obiettivo del governo brasiliano era quello di diminuire la dipendenza del petrolio importato. Tale Programma è stato considerato

un'iniziativa di successo mondiale nella sostituzione dei derivati del petrolio per la biomassa nel settore automobilistico, ha incoraggiato la produzione dell'alcool nell'industria dello zucchero e distillerie indipendenti, il finanziamento per lo sviluppo di motori propri per l'industria automobilistica e la creazione di una ampia rete di distribuzione del combustibile.

Però, con il calo del prezzo del petrolio, l'alcool è diventato poco competitivo, richiedendo sussidi per la manutenzione del Programma, i quali gradualmente sono stati eliminati.

Con lo scoppio della crisi finanziaria internazionale, nel 2008, il governo federale ha deciso un'altra volta di sussidiare la benzina. Il potere pubblico si è tirato indietro con riguardo alla politica di energia rinnovabile quando è stata scoperta una significativa riserva di petrolio nello strato geologico del Pre-Sal.

L'annuncio del Pre-Sal nettamente in ragione della copertura dell'area e l'aspettativa di volume di petrolio che si sperava di estrarre, ha spinto ad un cambiamento sostanziale nella politica energetica brasiliana, diventando una opportunità per il Brasile, nel senso di, finalmente, riuscire a finanziare il suo sviluppo.

Nel 2012, dal contesto della Conferenza Rio + 20, con la scelta di quell'anno come l'anno della "Energia sostenibile per tutti", secondo l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, è stato ripreso il tema e il Brasile ha ricominciato a dare una visibilità più grande alle fonti rinnovabili.

Come ho potuto brevemente esporre, lo storico energetico brasiliano è sempre stato rivolto allo sviluppo di energie rinnovabili. Non è una cosa recente. Quindi, il *know-how* brasiliano nella produzione delle biomasse mette il Paese in una posizione di vantaggio per contribuire con l'evoluzione tecnologica mondiale in questo senso.

3. L'importanza della conoscenza del *know-how*

La biomassa è una fonte di energia rinnovabile, poco inquinante, di alta ricerca, basso costo e, in Brasile, la tecnologia necessaria per produrla è già molto sviluppata.

La domanda per un piano normativo specifico per la produzione energetica a partire dalla biomassa è stata soddisfatta nel progetto di legge n. 3529/2012, in corso di discussione nel Parlamento brasiliano. Questo progetto prevede una politica nazionale di produzione di energia elettrica a partire dalla biomassa, stabilendo anche l'obbligo di impiego di questa energia.

Nel presente momento, il progetto aspetta il parere del Relatore della Commissione delle risorse minerarie ed energetiche.

Istituzionalmente, il reparto responsabile è il Ministero delle Risorse Minerarie e Energetiche, organo dell'amministrazione diretta che è competente

per le politiche pubbliche di questo settore.

Nell'ambito del controllo dell'attività, la responsabilità è dell'Agenzia Nazionale dell'Energia Elettrica, autarchia sotto regime speciale connessa al Ministero delle Risorse Minerarie ed Energetiche, che ha come scopo la normativizzazione e il monitoraggio della produzione, trasmissione e commercializzazione dell'energia elettrica, secondo l'orientamento del Governo Federale.

L'Azienda delle Ricerche Energetiche brasiliana (EPE) attribuisce un'importanza significativa alla pianificazione delle ricerche che hanno lo scopo di sussidiare l'utilizzo delle fonti rinnovabili, come è il caso della biomassa.

Specificamente per quanto riguarda la biomassa, il *know-how* brasiliano è, senza dubbi, uno dei più importanti, perché il Paese ha a livello nazionale il dominio della conoscenza specifica in questo settore.

Il *know-how* brasiliano si articola in quattro pilastri:

- Coltivazione a scopo specifico;
- biocombustibili di prima generazione;
- bioenergia; e
- biocombustibili di seconda generazione.

1° Pilastro:

Coltivazione a scopo specifico: Le industrie di base biologica in scala sono un fenomeno relativamente nuovo. Anche in Brasile, dove l'industria dell'etanolo esiste da decenni, la maggior parte della sua crescita è avvenuta dagli anni 2000 in poi. Essendo nuove e ancora relativamente piccole, le industrie di base biologica hanno cominciato a lavorare con l'utilizzo dei residui (come la bagassa di canna) e coltivazioni previamente esistenti (come la canna da zucchero) sviluppate per altri fini. Queste materie prime non sono sviluppate apposta per queste industrie; tutte hanno dei limiti, sia geografici che riguardanti i requisiti dei mezzi di produzione. Il Brasile ha un vantaggio nel consolidamento dello sviluppo tecnologico di queste coltivazioni perché la sua storia converge intimamente con lo sviluppo della canna da zucchero, da quando il Paese è stato scoperto dai portoghesi (nel 1500). Così, questa materia prima fa parte della storia brasiliana.

2° Pilastro:

Biocombustibili di prima generazione: Attualmente, la maggior parte dell'industria brasiliana di trasformazione dello zucchero in etanolo lavora soltanto durante il raccolto della canna da zucchero, alla fine del mese di marzo o aprile, fino alla fine di ottobre o novembre. Con la piantagione di sorgo saccarina in novembre e raccolta nella fine di febbraio e marzo, si può avere una "estensione della stagione" per produrre l'etanolo – un periodo di frantumazione più lungo usando lo stesso terreno e la stessa attrezzatura. Nelle aree dove le

industrie non riescono ad ottenere forniture di canna da zucchero sufficiente per lavorare con la sua massima capacità, il sorgo saccarina può anche essere piantato come una seconda coltivazione, dopo la soia, per fornire materiale aggiuntivo per la frantumazione nel periodo tradizionale della frantumazione della canna. Come il Brasile ha delle ampie e fertili aree di piantagione, questo tipo di alternanza di colture fa del Paese un produttore di energia costante e inesauribile.

3° Pilastro:

Bioenergia: Tradizionalmente, la bagassa di canna da zucchero è utilizzata da tempo come una fonte di energia per le industrie dello zucchero. Negli ultimi anni, però, alcune industrie hanno cominciato a trasformare la bagassa in un mezzo aggiuntivo di ricetta finanziaria, sia per la creazione dell'energia rinnovabile, che può essere venduta, sia per via della creazione di energia in eccesso, che può essere utilizzata per altri processi industriali stabiliti nello stesso posto. Di fronte a questa nuova opportunità, le principali industrie hanno cominciato a lavorare per complementare la loro fornitura di biomassa tramite l'utilizzo di coltivazione a scopo specifico, tale quale il sorgo di alta biomassa, che, ottimizzato per la bioenergia, fornisce alti indici di reddito di biomassa legnocellulosica per ettaro, con livelli relativamente bassi di umidità nella raccolta, riducendo i costi della raccolta e del trasporto, e migliorando la densità dell'energia della coltura. Questa biomassa immagazzinabile può essere utilizzata sia per fornire materie prime per la caldaia al di fuori del periodo di frantumazione, che per aumentare la produzione della caldaia durante tutto l'anno.

4° Pilastro:

Biocombustibili di seconda generazione: Con il clima favorevole e la crescente esperienza acquisita con l'utilizzo della biomassa, il Brasile è diventato una località ideale anche per gli altri processi. Alcuni attributi del sorgo di alta biomassa che lo fanno diventare una materia prima attrattiva per la bionergia, come costi ridotti di raccolta e di trasporto, fanno del sorgo una coltivazione attrattiva anche per i biocombustibili di seconda generazione. La capacità di ottenere per anni coltivazioni diverse nello stesso terreno aiuta a farlo diventare una soluzione economicamente efficace.

Contando su vantaggi come la significativa disponibilità di campi coltivabili, l'infrastruttura esistente ed un'ampia esperienza acquisita con le caldaie di fornitura per le coltivazioni a scopo specifico, l'industria dello zucchero brasiliana ha l'opportunità di continuare ad avere il ruolo di *leader* nella soddisfazione delle necessità di energia in Brasile e di mettersi nella posizione di *leader* anche per lo sviluppo globale delle industrie di base biologica.

Per permettere una efficienza operativa più elevata, avere una portata

geografica significativamente ampia e flussi addizionali di prodotti e ricette, le coltivazioni a scopo specifico, come il sorgo di alta biomassa, sono fondamentali per far diventare realtà questa opportunità.

4. Possibilità di rimboschimento di aree degradate (biomassa)

Con l'uso della biomassa, si ha la possibilità di rimboschimento di aree degradate, portando a miglioramenti al livello del paesaggio.

Secondo il Codice Forestale brasiliano (legge federale n. 12.651/12) è fondamentale la protezione della vegetazione in equilibrio con le possibilità di esplorazione delle risorse naturali, per ribadire l'importanza della funzione strategica di queste attività, sia per la sostenibilità ambientale che per la crescita economica. Uno dei punti più importanti è giustamente la bioenergia (articolo 1°, I e II).

In questo modo, diventa cruciale che lo sviluppo tecnologico di produzione energetica a partire dalla biomassa consideri tale aspetto di bilancio tra la protezione e lo sviluppo. Un'ideale gestione delle foreste deve garantire la sicurezza ambientale necessaria all'espansione dell'utilizzo delle biomasse, contando, anche, con la riduzione dell'emissione dei gas inquinanti dell'effetto serra.

5. Promozione dei benefici sociali raggiunti con l'utilizzo delle biomasse come fonti di energia

Infine, siamo arrivati allo scopo principale del presente lavoro, ossia, la promozione dei benefici sociali raggiunti con le biomasse come fonti di energia.

L'effettività dei diritti sociali (per l'appunto, educazione, sanità, alimentazione, lavoro, abitazione, sicurezza, tempo libero, previdenza sociale, protezione della maternità e dell'infanzia e assistenza ai bisognosi – articolo 6°, della Costituzione Federale del 1988) è correlata alla disponibilità energetica del Paese perché la sua fruizione è una condizione materiale basilica allo sviluppo del Paese. Una iniziativa in questo senso è stato il tentativo di includere il diritto all'energia nella lista dei diritti sociali. Si può menzionare anche l'esistenza di una corrente dottrinale che afferma che l'energia è fondamentale per la manutenzione di una vita degna.

L'inclusione del diritto all'energia nella lista dei diritti sociali, prevista nella proposta di modifica costituzionale 218/2012, in archivio dal 31 gennaio 2015, ha come una giustificazione, secondo i suoi autori – la parlamentare Jane Rocha Pietà, del partito PT/SP, e il parlamentare Mário Negromonte, del partito PP/BA – il fatto che “nel secolo XXI, ancora migliaia di brasiliani continuano a

non avere l'approvvigionamento di energia elettrica nelle loro abitazioni e che, per questo motivo, la normatività costituzionale assicuratoria dell'abitazione degna resta molto compromessa”.

Un'altra evidenza di questa preoccupazione con la sostenibilità dell'accesso è la creazione della Tariffa Sociale di Energia Elettrica, tramite la legge federale n. 10.438/2002 e regolamentata tramite la legge federale n. 12.212/2010, che stabilisce parametri di riscossione diversificati per fasce di consumo, d'accordo ancora con le condizioni finanziarie dell'utente. Sarebbe una misura di formalizzazione del servizio pubblico di approvvigionamento di energia.

Oltre a questo, il *Programa Luz Para Todos* (Programma Luce per tutti), creato con il decreto n. 4.783/2013, ha l'obiettivo di combattere l'esclusione energetica che tutt'ora colpisce il Paese, a partire dalla destinazione delle risorse provenienti dai fondi settoriali di energia: *Conta de Desenvolvimento Energetico* (Conto dello Sviluppo Energetico) e *Reserva Global de Reversão* (Riserva Globale di Reversione). Questo Programma comprende, attualmente, il *Plano Brasil sem Miséria* (Piano Brasile senza miseria) e il *Programa Território da Cidadania* (Programma Territorio della Cittadinanza), entrambi stabiliti tramite il decreto n. 7.520/2011, con lo scopo di aumentare l'area di copertura della politica pubblica.

Nel contesto rurale, sembra evidente che l'arrivo dell'energia elettrica fa diventare più facile l'integrazione delle iniziative pubbliche, sia per i programmi sociali e le azioni di attenzione ai servizi basici (educazione, sanità, fornitura di acqua), che per le politiche pubbliche di incentivo alla agricoltura familiare, ai piccoli produttori e commercianti locali, contribuendo allo sviluppo economico e sociale delle aree favorite.

In particolare, per quanto riguarda le biomasse, il cui utilizzo occorre soprattutto nelle località rurali, il Programma summenzionato rappresenta una grande possibilità di investimento, sempre che la sua attuazione sia collegata alle altre iniziative di incentivo a tali pratiche e non soltanto all'arrivo dell'energia dalle fonti tradizionali. Rappresenta, in questo modo, una via che si apre davanti un'ampia gamma di possibili azioni capaci di rafforzare la realtà regionale e valorizzare i suoi potenziali.

Oltre a questo, l'adeguata manipolazione delle risorse naturali è imperativa nella logica della preservazione ambientale e molte sono le alternative a questo scopo, come è il caso del recupero delle aree degradate, del rimboschimento, del riutilizzo dei residui e avanzi della produzione agricola.

Secondo una ricerca dello Istituto Internazionale per l'Ambiente e lo Sviluppo (*International Institute for Environment and Development – IIED*), l'utilizzo delle biomasse può essere un importante strumento per la crescita economica e tecnologica delle nazioni in via di sviluppo, nettamente nella lotta contro la povertà e nella creazione di posti di lavoro, oltre a poter significare una indipendenza energetica adatta ai cambiamenti climatici e regionali, con

l'utilizzo delle fonti non fossili e non inquinanti.

Quindi, affrontare la sfida di amplificare la matrice energetica sembra strategico per riuscire a garantire il diritto all'energia. In questo modo, è necessario stimolare la creazione di energia tramite fonti alternative, in modo da far diventare più attraente il prezzo (per la realizzazione delle così dette aste competitive e chiamate pubbliche, entrambi processi di licitazione pubblica in Brasile, oltre alla concessione di incentivi fiscali), così come prevede il progetto di legge che propone la normativizzazione della produzione delle biomasse, un'alternativa pulita di produzione sufficientemente dimostrata realizzabile nel Paese.

LE NUOVE SFIDE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TRA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E RESILIENZA

Sara Benvenuti

SOMMARIO: 1. Pianificazione urbanistica, sostenibilità ambientale e resilienza. - 2. La VAS: uno strumento europeo per promuovere città sostenibili e resilienti. - 3. Il recepimento della VAS negli Stati europei: problemi attuali e prospettive future.

Abstract

La crisi economica e ambientale che ha investito il nostro pianeta ha cambiato il modo di concepire e configurare la città e il suo territorio. La scienza urbanistica si confronta oggi con un “sistema città” nuovo, caratterizzato da assetti urbani radicalmente trasformati, e deve dare risposta con scarse risorse alle diverse esigenze di minor consumo di suolo, di rigenerazione urbana, di sostenibilità energetica e ambientale. La pianificazione urbanistica è costretta a riorganizzarsi e adattarsi ad un nuovo modello di sviluppo “resiliente”, fondato su paradigmi diversi dai tradizionali, spesso di matrice europea, primo fra tutti quello del rispetto ambientale. La pianificazione è chiamata a nuove sfide, a governare le trasformazioni in modo flessibile, a prevederne e correggerne le ricadute future, a liberare le risorse esistenti nel rispetto degli equilibri ambientali, così da reagire alle avverse circostanze in un’ottica di crescita sostenibile.

In tale quadro, divengono essenziali gli strumenti di valutazione ambientale e, tra questi, la VAS che, in attuazione del principio europeo di precauzione, è volta a verificare preventivamente l’impatto che determinati piani/programmi possono produrre sull’ambiente. Il contributo si propone di indagare l’istituto della VAS in prospettiva comparata, le sue potenzialità e la sua capacità di ottimizzare il rapporto tra utilizzazione delle risorse e rispetto ambientale, indirizzando le politiche di governo del territorio verso la promozione di città resilienti.

1. Pianificazione urbanistica, sostenibilità ambientale e resilienza

La storia del piano urbanistico – scriveva Bernardo Secchi – non è mai “una storia lineare. Il suo campo di validità e applicazione assomiglia a un giardino dai sentieri che si biforcano. Di continuo le sue vicende sono attraversate da

deviazioni contingenti e da varianti locali, da nuove declinazioni che possono essere messe in relazione ai differenti ambienti nei quali si sono svolti la sua elaborazione e il suo uso concreto”¹.

Una simile osservazione è oggi più che mai vera. Negli ultimi decenni in particolare, la profonda crisi economica e ambientale che ha investito il nostro pianeta ha cambiato il modo di concepire e configurare la città ed il suo territorio.

Uno studio presentato nel 2014 dal Dipartimento di affari economici e sociali delle Nazioni Unite² evidenzia, seppur con attenuazioni importanti a seconda dell’area geografica interessata e del suo diverso livello di sviluppo³, un crescente fenomeno di “urbanizzazione” (o di *urban transition*): oltre la metà (il 54%) della popolazione mondiale vive oggi in aree urbane (rispetto al 30% soltanto nel 1950) e si stima possa raggiungere nel 2050 i due terzi (il 66%). I livelli più alti di urbanizzazione si registrano in America Latina e Caraibi e negli Stati Uniti (circa l’80%), mentre in Europa la percentuale di popolazione urbanizzata si assesta per il momento sul 73% circa della popolazione totale, con una aspettativa di crescita fino all’80% nel 2050.

La pressione che la città può esercitare sull’ambiente e sulle sue risorse, considerati i dati di crescente urbanizzazione, è divenuta preoccupante. Da tempo alcuni studiosi utilizzano il concetto di “Impronta Ecologica” (*Ecological Footprint*) anche per spiegare il ruolo della crescita demografica nella crisi ambientale⁴. L’Impronta Ecologica misura “la quota di territorio biologicamente produttivo che una popolazione impegna per i suoi consumi e per far assimilare all’ambiente i suoi rifiuti” ed è applicata come indicatore globale di sostenibilità⁵. Stando ai calcoli effettuati, “la città ‘consuma’ uno spazio ben più grande di quello in cui è situata: consuma spazio per il suo approvvigionamento alimentare, energetico, ecc.” ed è evidente la connessione tra livello di urbanizzazione e consumo (anche in termini spaziali) delle risorse⁶. L’Impronta Ecologica di una città sarà infatti proporzionale sia ai consumi materiali pro capite che alla sua popolazione.

¹ B. SECCHI, *Prima lezione di urbanistica*, Roma-Bari, 2009, 118-119.

² UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *World Urbanization Prospects 2014*, Final Report, in www.un.org.

³ In Africa e Asia, infatti, la percentuale di popolazione urbana risulta nel 2014 ancora inferiore a quella rurale, ovvero il 40% e il 48% delle rispettive popolazioni totali.

⁴ M. WACKERNAGEL-W.E. REES, *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on Earth*, Philadelphia, 1996, trad.it. *L'impronta ecologica. Come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra*, Milano, 2000.

⁵ L. IACOPONI, *Ambiente, società e sviluppo. L'impronta ecologica localizzata delle “bioregioni” Toscana costa e area vasta di Livorno, Pisa, Lucca*, Firenze, 2003, 346.

⁶ J. VÉRON, *L'urbanizzazione del mondo*, Bologna, 2008, 97.

La scienza urbanistica deve confrontarsi con un “sistema città” nuovo, caratterizzato da assetti urbani radicalmente trasformati e molto più complessi rispetto al passato, e deve dare risposta con scarse risorse ad esigenze diverse: di minor consumo del suolo, di rigenerazione urbana, di sostenibilità energetica e ambientale.

La sostenibilità dello sviluppo territoriale, in particolare, è divenuta sulla spinta internazionale ed europea un obiettivo prioritario nelle politiche di pianificazione; essa condiziona non solo le scelte di tipo tecnico-scientifico, ma anche quelle di tipo politico-discrezionale, coinvolgendo un’estrema varietà di interessi, anche non propriamente urbanistici⁷.

La strategia di sviluppo sostenibile muove dalla considerazione che l’ambiente presenta risorse non riproducibili, il cui consumo incontrollato può precludere il futuro sviluppo sociale ed economico, oltre che ambientale. Impone, pertanto, di accertare in via preventiva che ogni azione umana sul territorio sia tale da non pregiudicare irrimediabilmente la conservazione delle risorse ambientali.

Definito per la prima volta a livello internazionale nel Rapporto Brundtland del 1987 come “quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”, lo sviluppo sostenibile costituisce inoltre, in virtù dell’art. 3, par. 3, del TUE, un obiettivo trasversale e a lungo termine dell’Unione europea.

Tale concetto non è circoscritto alla semplice conservazione dell’ecosistema, bensì racchiude in sé tre dimensioni – economica, sociale e ambientale – che dovrebbero integrarsi tra loro in modo equilibrato. La protezione ambientale, che pure ne è presupposto, non costituisce l’unico fine dello sviluppo sostenibile⁸. Quest’ultimo guarda oltre, alla qualità del territorio e dell’abitare⁹, promuovendo una crescita economica inclusiva ed equa, che riduca le disuguaglianze e innalzi gli *standard* di vita, rimanendo attenta alla conservazione, alla rigenerazione e al recupero degli ecosistemi¹⁰.

“Preservare la capacità della terra di favorire la vita in tutta la sua diversità, rispettare i limiti delle risorse naturali del pianeta e garantire un livello di protezione e di miglioramento della qualità dell’ambiente”, così come “[p]revenire e ridurre l’inquinamento ambientale e promuovere metodi di

⁷ M. CARRÀ-W. GASPARRI-C. MARZUOLI (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Bologna, 2012, 172.

⁸ L. FUSCO GIRARD-B. FORTE (a cura di), *Città sostenibile e sviluppo umano*, Milano, 2000.

⁹ V. in proposito A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, 2012.

¹⁰ United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20), *The Future We Want*, Rio de Janeiro, Brasile, 20-22 giugno 2012.

produzione e consumo sostenibili al fine di rompere la connessione tra crescita economica e degrado ambientale”¹¹ sono al contempo obiettivi e limiti dell’azione umana.

La valutazione rispetto a simili parametri costituisce “la guida non negoziabile di ogni atto pianificatorio”¹² e costringe la scienza urbanistica ad un “cambiamento metodologico radicale”¹³. In primo luogo, il paradigma della sostenibilità ambientale contribuisce ad allargare i confini della materia urbanistica: il fenomeno urbano diviene infatti più complesso e articolato, coinvolge profili di interesse diversificati (di difesa dell’ambiente e della biodiversità, di risparmio energetico, di coesione sociale, di sviluppo economico equo, ecc.), che ne impongono uno studio più ampio e di tipo interdisciplinare. L’urbanistica moderna è tenuta a confrontarsi costantemente con saperi umani diversi: non solo, come è tradizionalmente avvenuto, con le scienze dell’architettura e dell’ingegneria, ma anche con le scienze matematiche e naturali, con l’archeologia, la sociologia e l’economia.

In secondo luogo, le problematiche legate all’ambiente lasciano molto più margine all’incertezza: i nessi tra i diversi fenomeni e le diverse grandezze non sono sempre facilmente conoscibili e analizzabili *a priori* (si pensi ad esempio ai cambiamenti climatici). I temi ambientali escludono previsioni certe e consentono invece la mera prospettazione di “possibili” scenari futuri, suscettibili di variazioni nel tempo anche importanti. Conseguentemente, le scelte di pianificazione non possono basarsi unicamente su quegli indicatori o andamenti di variabili stabili nel tempo che in passato hanno guidato la scienza urbanistica (si pensi alle stime di “fabbisogni” o alle tendenze demografiche). Questa deve piuttosto “interrogarsi in ordine al possibile e in ordine a ciò che può apparire come l’impossibile”¹⁴, costruendo soluzioni flessibili e adattabili a contesti mutevoli e a situazioni di crisi imprevedibili. Occorre in definitiva prospettare un nuovo modello di città “resiliente”, cioè di città capace di governare il cambiamento urbano e di reagire alle avverse circostanze, correggendone le ricadute negative sull’ambiente e sulla comunità sociale in un’ottica di crescita sostenibile¹⁵.

¹¹ Consiglio UE, *Nuova strategia dell’UE in materia di sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 26 giugno 2006, 10917/06.

¹² M. CARRÀ-W. GASPARRI-C. MARZUOLI (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, cit., 198.

¹³ B. SECCHI, *La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali*, in *Crios*, 2011, 1, 83 ss., spec. 87.

¹⁴ B. SECCHI, *La nuova questione urbana*, cit., 87.

¹⁵ Il concetto di resilienza trova applicazione in diversi ambiti: dalla tecnica dei materiali, all’ingegneria, all’architettura, alla psicologia e, più di recente, all’ecologia e all’urbanistica.

2. La VAS: uno strumento europeo per promuovere città sostenibili e resilienti

A fronte dei nuovi paradigmi di sostenibilità ambientale e di sviluppo urbano resiliente, divengono essenziali per la scienza urbanistica le procedure di controllo e di valutazione ambientale. Tra queste, assume particolare importanza la Valutazione ambientale strategica (VAS) che, se efficacemente attuata, può costituire uno strumento utile ad assicurare “un bilanciamento dinamico con i sistemi naturali” e ad “ottimizzare il rapporto tra risorse, utilizzazione delle stesse e salvaguardia dell’ambiente”¹⁶.

La VAS è volta a verificare preventivamente l’impatto che determinati piani e programmi possono produrre sull’ambiente. Introdotta a livello europeo dalla direttiva n. 2001/42/CE¹⁷ e recepita (seppur con ritardo) dalle legislazioni di tutti gli Stati membri dell’Unione europea, tale procedura si propone la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente, valutando per tutto l’iter di elaborazione, adozione e attuazione di un piano/programma la sua coerenza e compatibilità ambientale. La VAS contribuisce, pertanto, alla promozione di uno sviluppo sostenibile, in virtù dei principi europei di azione preventiva e di precauzione, che impongono agli Stati membri di introdurre strumenti idonei ad evitare il prodursi di effetti dannosi sull’ambiente¹⁸.

Può essere definita in generale come la “capacité de persister et de s’adapter” e, con riguardo alla dimensione urbana, indica la capacità di una città (o di un sistema ecologico) di ritornare al suo stato iniziale a seguito di un evento traumatico. Per approfondimenti, v. M. TOUBIN-S. LHOMME-Y. DIAB-D. SERRE-R. LAGANIER, *La Résilience urbaine: un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine?*, in *Développement durable et territoires*, 2012, 3, 1.

¹⁶ E. CONTICELLI-S. PROLI-S. TONDELLI, *La pianificazione urbanistica e il significato della Valutazione ambientale strategica per promuovere la città resiliente*, in F. SBETTI-F. ROSSI-M. TALIA-C. TRILLO (a cura di), *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, in *urbanistica online*, 2013, 4, 329 ss. V. anche R. DE LOTTO-E.M. VENCO, *Efficacia e attuabilità di indici ecologico-ambientali nella pratica urbanistica*, in F. SBETTI-F. ROSSI-M. TALIA-C. TRILLO (a cura di), *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, in *urbanistica online*, 2013, 4, 75.

¹⁷ Direttiva n. 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, in G.U.C.E. L 197/30, 21 luglio 2001. A commento v. F. DORO, *La Valutazione Ambientale Strategica nella giurisprudenza amministrativa, costituzionale e comunitaria: profili sostanziali e implicazioni processuali*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2013, 1-2, 141 ss.

¹⁸ La direttiva n. 2001/42/CE costituisce attuazione dell’art. 191 TFUE (ex art. 174 TCE), secondo il quale la politica dell’Unione europea in materia ambientale deve perseguire “gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente, della protezione della salute umana e dell’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”, nonché dell’art. 11 TFUE (ex art. 6 TCE), per il quale “le esigenze connesse con la

Più precisamente, sono assoggettati a VAS i piani e i programmi di natura “pubblica”, suscettibili di produrre “effetti negativi sull’ambiente”, elaborati e/o adottati da “un’autorità a livello nazionale, regionale o locale”, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti elencati negli allagati I e II della direttiva n. 85/337/CEE in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA) o per i quali, considerati i possibili effetti sui siti, si ritenga necessaria una valutazione ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva n. 92/43/CEE¹⁹. La normativa europea lascia poi liberi gli Stati membri di estendere l’applicazione della VAS a piani/programmi diversi da quelli menzionati dalla direttiva, che definiscono il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti e possono produrre effetti significativi sull’ambiente. Tra questi, si includono espressamente gli strumenti di pianificazione territoriale²⁰.

La procedura di valutazione comporta la redazione di un “Rapporto ambientale” nel quale sono individuati, descritti e valutati i possibili impatti significativi sull’ambiente derivanti dall’adozione di un piano/programma, nonché le ragionevoli alternative allo stesso, tenuto conto dei suoi obiettivi e dell’ambito territoriale di riferimento²¹. Tale documento diviene parte integrante del piano/programma, accompagnandone per intero l’iter di elaborazione e approvazione, ed è oggetto di “consultazione” con le autorità interessate e di “informazione” al pubblico²². All’adozione del piano/programma segue poi una fase di “monitoraggio” dell’effettivo impatto dello stesso, affinché sia possibile individuare eventuali effetti negativi imprevisti ed apportare i necessari correttivi²³.

Il giudizio di VAS assume quindi natura endoprocedimentale e si pone come un processo necessario, integrato al procedimento di pianificazione/programmazione e in grado di condizionarne gli esiti.

tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

¹⁹ Artt. 2, lett. a) e 3, direttiva n. 2001/42/CE.

²⁰ Art. 6 direttiva n. 2001/42/CE.

²¹ Art. 5 direttiva n. 2001/42/CE.

²² Artt. 6 e 9 direttiva n. 2001/42/CE.

²³ Art. 10 direttiva n. 2001/42/CE.

3. Il recepimento della VAS negli Stati europei: problemi attuali e prospettive future

Il recepimento della direttiva n. 2001/42/CE è avvenuto con forte ritardo in diversi Stati membri ed ha evidenziato non poche difficoltà applicative. Al momento dell'attuazione della disciplina europea, il livello di sviluppo delle normative nazionali in materia di valutazione ambientale risultava assai diversificato, con modalità di funzionamento e capacità di inserimento delle procedure nel processo di pianificazione territoriale quanto mai eterogenei²⁴.

Il Regno Unito, ad esempio, presentava una prassi di pianificazione del territorio già molto vicina a quella delineata dalla direttiva; il recepimento della stessa è avvenuto quindi senza ritardo e con relativa facilità nel giugno 2004, con lo *Statutory Instrument* n. 1633 recante "The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004". Ugualmente la Francia può dirsi tra i Paesi precursori in materia di valutazione ambientale. A partire dalla *loi de protection de la nature* del 10 luglio 1976, il legislatore aveva già previsto i c.d. "études d'impact", con riguardo ai progetti suscettibili di produrre effetti negativi sull'ambiente²⁵. Vista la pregressa esperienza, l'introduzione della VAS, avvenuta con l'*ordonnance* n° 2004-489 del 3 giugno 2004²⁶, non ha incontrato particolari difficoltà.

Diversamente, in Italia e Spagna, l'organizzazione regionale ha reso complesso l'adattamento delle discipline interne ai contenuti europei. L'ordinamento spagnolo, ad esempio, vedeva un numero considerevole di *Comunidades Autónomas* che, prima dell'entrata in vigore della direttiva europea, avevano già emanato atti normativi volti ad integrare la valutazione ambientale nei processi di pianificazione e programmazione. Il recepimento della direttiva,

²⁴ Secondo l'art. 13 della direttiva n. 2001/42/CE, gli Stati membri dell'Unione avrebbero dovuto recepirne la disciplina entro il 21 luglio 2004. A quella data solo venticinque Paesi avevano effettivamente ottemperato all'obbligo. L'Italia è stata a lungo tra i Paesi inadempienti e, conseguentemente, nel novembre 2007 ha subito una condanna da parte della Corte di giustizia. V. Corte giust. UE, sentenza 8 novembre 2007, causa C-40/70, *Commissione c. Repubblica italiana*, in G.U.U.E C 82, 14 aprile 2007. Si v. anche Comm. europea, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)*, 2009.

²⁵ Gli *Études d'impact* sono oggi disciplinati dagli art. 122-1 ss. del *Code de l'environnement*.

²⁶ La VAS è oggi disciplinata nella sez. II del *Code de l'urbanisme* specificamente dedicata alla *Évaluation environnementale* (artt. da L. 121-10 a L. 121-15) e nella sez. II del *Code de l'environnement*, riguardante l'*Évaluation de certains plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement* (artt. da L. 122-4 a L. 122-15). La disciplina si articola, pertanto, in una prima parte di carattere generale e in una seconda parte più specifica, riguardante la pianificazione urbanistica.

avvenuto nell'aprile 2006 con la *Ley 9/2006*²⁷, ha quindi comportato la revisione e l'adattamento di tale corpo normativo regionale secondo le indicazioni europee. La VAS è oggi regolata per tutto il territorio spagnolo dalla *Ley 21/2013* del 9 dicembre 2013²⁸, ferma restando la facoltà costituzionalmente riconosciuta alle *Comunidades Autónomas* di prevedere norme ulteriori e specifiche di tutela.

In Italia la VAS ha trovato attuazione a livello statale con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo unico ambientale - TUA) e la normativa ha richiesto sin da subito alcuni importanti correttivi, l'ultimo dei quali apportato con il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128²⁹. A livello regionale, poi, il quadro normativo è molto eterogeneo. Diverse Regioni (ad es. Lombardia e Toscana) avevano deliberato norme sulla VAS già anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006; altre (ad es. Emilia-Romagna e Piemonte) persino prima della direttiva n. 2001/42/CE. In questi casi, il legislatore regionale ha dovuto procedere all'adeguamento della normativa regionale alla direttiva europea e/o alla legislazione nazionale. Alcune Regioni (ad es. la Regione Liguria) hanno invece legiferato in materia di VAS solo dopo il d.lgs. n. 152/2006, trovandosi così ad applicare fino a quel momento la normativa statale.

Uno dei nodi problematici maggiori si è evidenziato nel coordinamento tra la procedura di VAS e la diversa procedura di impatto ambientale (VIA), già introdotta dalla direttiva n. 85/337/CEE³⁰ al livello di decisione in ordine alla realizzazione di singoli progetti. A differenza della VIA, la VAS consente l'attuazione di una strategia di tutela ambientale con effetto anticipato: interviene infatti già al livello di scelte di pianificazione e programmazione (da cui "strategica"), per consentire un'analisi preventiva dell'incidenza di queste, "in una logica di più ampia valutazione integrata delle politiche pubbliche

²⁷ *Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.*

²⁸ La *Ley 21/2013* del 9 dicembre 2013 *de evaluación ambiental* ha ad oggetto la disciplina della valutazione ambientale di piani, programmi e progetti e accorpa in un unico testo le disposizioni contenute nella *Ley 9/2006* in materia di VAS e nel *Real Decreto Legislativo 1/2008* in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA).

²⁹ Per approfondimenti, v. S. LOMBARDO, *La valutazione ambientale strategica*, in M. BUCELLO-L. PISCITELLI-S. VIOLA (a cura di), *Vas, Via, Aia, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 105/2010*, Milano, 2012, 32 ss.; A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 2-3, 95 ss.

³⁰ Direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, in G.U.C.E. L. 175, 5 luglio 1985, prima modificata dalle direttive nn. 97/11/CE, 2003/35/CE e 2009/31/CE e poi sostituita dalla direttiva n. 2011/92/CE. Quest'ultima è stata recentemente modificata dalla direttiva n. 2014/52/UE, che dovrà essere recepita anche dall'ordinamento italiano entro il 16 maggio 2017.

nell'affrontare i problemi delle complessità e delle variabilità territoriali³¹.

L'interazione tra le due procedure, attivabili contestualmente o in successione, avrebbe presupposto un sistema coordinato di norme in grado di stabilire con certezza quali effetti ricondurre al risultato di un giudizio di VAS già espletato in un'eventuale valutazione di VIA. Invece, almeno inizialmente, il d.lgs. n. 152/2006 modellava il procedimento di VAS su quello di VIA, ricalcandone sostanzialmente le fasi senza evidenziare opportunamente i caratteri distintivi e le diverse finalità. In sede applicativa, le procedure tendevano spesso a sovrapporsi, determinando duplicazioni istruttorie³². Il correttivo apportato con il d.lgs. n. 128/2010 ha inteso garantire una migliore organicità e razionalità della disciplina e, in particolare, provvede a ricondurre le procedure di valutazione ambientale ad un unico quadro definitorio, che ne assicura un più chiaro e puntuale collegamento³³.

Altro fattore decisivo per il buon funzionamento della VAS, non del tutto sviluppato dalla normativa italiana (a differenza, ad es., di quella francese o tedesca), è la partecipazione attiva dei soggetti interessati e del pubblico. Le problematiche che la pianificazione urbanistica deve ordinare e gestire coinvolgono interessi molteplici, pubblici e privati. La stessa natura degli atti di pianificazione (ovvero quella di atti discrezionali, generali e concreti) ha insita una "domanda di partecipazione"³⁴, in quanto presuppone la mediazione tra più posizioni. La valutazione ambientale favorisce un simile confronto. Difatti, uno dei aspetti più innovativi della VAS è individuabile proprio nel suo "carattere intrinsecamente inclusivo, partecipativo, cooperativo"³⁵.

Oltre ad una fase di consultazione c.d. "interna", nella quale il proponente

³¹ A. CROSETTI, *I limiti ontologici della VAS*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2013, 4, 498 ss., spec. 519. Si v. anche A. MILONE, *La disciplina della valutazione di impatto ambientale a seguito delle novità introdotte dal d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 2, 509 ss. Cfr. E. MURTULA, *Venticinque anni di valutazione di impatto ambientale in Europa: verso una revisione della direttiva*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 175 ss.

³² M. MAZZOLENI, *L'attuazione della direttiva sulla valutazione ambientale strategica: un'occasione perduta?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2006, 7, 613.

³³ Le modifiche apportate con il d.lgs. n. 128/2010 interessano sia il Tit. I, relativo ai principi generali comuni a tutte le procedure di valutazione ambientale (artt. 4-10), sia il Tit. II, specificamente dedicato alla VAS (artt. 11-18), della Parte II del TUA.

³⁴ C. CUDIA, *Uti cives "è" uti singulis: considerazione sui modi della partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme di piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, 221 ss., spec. 223-224.

³⁵ C. ZOPPI, *Introduzione. Governance, pianificazione, valutazione*, in C. ZOPPI (a cura di), *Governance, pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*, Roma, 2008, 11 ss., spec. 33.

e/o l'autorità precedente entrano in contatto con l'autorità competente per la VAS e con gli altri soggetti competenti in materia ambientale, ascoltandone e raccogliendone le osservazioni (art. 13 TUA), il d.lgs. n. 152/2006 prevede una fase di consultazione c.d. "esterna", rivolta al pubblico interessato. Quest'ultima consente a "chiunque" di prendere visione dei documenti prodotti e presentare eventuali osservazioni, "anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi" (art. 14 TUA). Lo svolgimento delle consultazioni sin dalle prime fasi di pianificazione impone da subito "uno sforzo di coordinamento delle attività"³⁶, che si rivela in seguito assai utile per ovviare alle possibili resistenze di ordine politico e sociale.

A livello regionale, tuttavia, le soluzioni adottate e la loro efficacia differiscono notevolmente. La legge regionale Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20³⁷, ad esempio, prevede lo strumento della conferenza di pianificazione, che intende garantire un quadro condiviso del territorio, grazie ad un'attività di concertazione con gli enti territoriali e amministrativi coinvolti e con le associazioni economiche e sociali interessate all'esercizio delle funzioni di pianificazione. Tale strumento, tuttavia, assume carattere istruttorio e non vincolante per l'amministrazione precedente, che è obbligata soltanto a tenerne conto.

Rimangono poi senz'altro da perfezionare di strumenti di monitoraggio sugli effetti derivanti dall'attuazione del piano/programma e da chiarire alcuni dubbi interpretativi, quali, ad esempio, la definizione di "significatività" dell'impatto ambientale o la natura dell'autorità competente alla VAS. È controverso, in particolare, se essa debba essere interna o esterna a quella precedente. Il significato complessivo della disciplina europea sembrerebbe escludere una possibile coincidenza tra autorità competente e autorità precedente, lasciando intendere la volontà di affidare il giudizio di VAS ad un soggetto pubblico specializzato, terzo ed imparziale³⁸. La Corte di giustizia dell'Unione europea, tuttavia, ha recentemente accolto un'interpretazione più moderata, ritenendo sufficiente che tra le due sussista una "separazione funzionale", tale da garantire che l'entità amministrativa preposta alla valutazione disponga di "un'autonomia reale", con disponibilità di mezzi e risorse umane propri, e sia

³⁶ A. DE MONTIS, *Comunicazione, partecipazione e consultazione. La VAS nel piano urbanistico provinciale del medio campidano in Sardegna*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009, 257 ss., spec. 262.

³⁷ A.M. DI STEFANO, *La VAS nella Regione Emilia-Romagna*, in M. BESIO-G. BRUNETTA-M. MAGONI (a cura di), *Valutare i piani. Efficacia e metodi della valutazione ambientale strategica*, Milano, 2013, 8 ss.

³⁸ U. FANTIGROSSI, *L'autorità competente in materia di VAS senza terzietà*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 3-4, 531 ss.

in grado “di fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma previsto dall’Autorità dalla quale essa promana”³⁹.

In generale, infine, si riscontra una limitata capacità di incidenza della VAS sulle scelte di pianificazione. Assai spesso, essa viene avviata quando gli orientamenti fondamentali sono stati già definiti, traducendosi in un adempimento formale, compiuto *a posteriori* e poco efficace nell’indirizzare il processo di pianificazione nel rispetto ambientale⁴⁰. Vero è anche, si osserva in dottrina⁴¹, che maggiore è il livello di integrazione dell’istituto con le norme sulla pianificazione, migliore è la qualità dello strumento. E vi sono a livello regionale segnali incoraggianti. Ad esempio in Toscana, dove è stata approvata una legge organica in materia di VAS⁴², l’integrazione tra processi pianificatori e processi valutativi ha consentito una migliore applicazione dell’istituto e, conseguentemente, una maggiore caratterizzazione del piano urbanistico in senso strategico.

Concludendo, se per un verso l’applicazione della VAS evidenzia molti limiti e delinea un modello italiano non ancora giunto a completa maturazione, per altro non mancano sviluppi recenti di segno positivo. L’ultimo studio condotto dal Ministero dell’ambiente sullo stato di attuazione della VAS nei diversi contesti regionali⁴³ mostra alcuni progressi incoraggianti, anche nell’acquisizione di consapevolezza circa l’utilità dello strumento a supporto di strategie di pianificazione sostenibile.

³⁹ Corte giust. UE, sentenza 20 ottobre 2011, C-474/10. A commento, v. M. CERUTI, *La fase della consultazione nella valutazione ambientale strategica di piani e programmi: la Corte di giustizia detta agli Stati membri le regole per la designazione dell’autorità competente (interna o esterna all’ente pianificatore?) e dei termini congrui per l’espressione del parere*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 2, 234B. V. anche R. TUMBILOLO, *Autorità procedente e Autorità competente in materia di VAS: la Corte di Giustizia riapre il dibattito*, in *Federalismi.it*, 2011, 25.

⁴⁰ G. BRUNETTA, *Oltre la conformità e la retorica, la dimensione strategica alla prova*, in M. BESIO-G. BRUNETTA-M. MAGONI (a cura di), *Valutare i piani. Efficacia e metodi di valutazione ambientale strategica*, Milano, 2013, 57 ss.

⁴¹ Un quadro descrittivo delle diverse esperienze regionali è offerto da M. BESIO-G. BRUNETTA-M. MAGONI (a cura di), *Valutare i piani. Efficacia e metodi di valutazione ambientale strategica*, Milano, 2013.

⁴² In Toscana la VAS è regolata dalla legge reg. 12 febbraio 2010, n. 10, avente ad oggetto le “Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza”. La valutazione dei piani urbanistici è inoltre oggetto della legge reg. 10 novembre 2014, n. 65.

⁴³ Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Monitoraggio sull’applicazione della VAS in Italia*, 2013.

IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ AMBIENTALE E IL SUPERINTERESSE AL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO

Elena Buoso

SOMMARIO: 1. Il contenimento del consumo di suolo: elemento del principio di proporzionalità ambientale e superinteresse dell'ordinamento italiano ed europeo. - 2. La centralità del pianificatore. - 3. L'interesse al contrasto del consumo di suolo come figura soggettiva e concetto giuridico autonomo. - 4. La giustiziabilità dell'interesse al contenimento al consumo di suolo.

Abstract

L'esigenza di limitare il consumo di suolo compare nell'ordinamento europeo e in diversi ordinamenti nazionali, come oggetto diretto delle norme o conseguenza indiretta della tutela di altri interessi (paesaggio, ambiente, difesa del suolo, assetto urbanistico) riferiti allo stesso bene materiale, ma talvolta in contrasto tra loro. Le discipline sono complesse e rispondono a esigenze non ben coordinate di tutela e sviluppo. In questo panorama arginare il consumo di suolo si delinea come superinteresse, che si impone sugli altri, perché volto anzitutto a conservare il bene materiale su cui insistono e trovano realizzazione, e come elemento della proporzionalità ambientale.

L'ordinamento italiano finora è stato caratterizzato dalla genericità delle discipline e dalla frammentazione delle competenze fra autorità e livelli di governo, ma la disciplina sta cambiando.

Alla luce di ciò, considerando anche il diritto delle generazioni future al mantenimento delle funzioni del suolo e dell'ambiente, si analizzano gli effetti della disciplina per il contenimento del consumo di suolo in termini di obblighi della P.A., chiedendosi quali situazioni giuridiche soggettive si determinino oggi in capo ai singoli e come queste siano giustiziabili.

1. Il contenimento del consumo di suolo: elemento del principio di proporzionalità ambientale e superinteresse dell'ordinamento italiano ed europeo

L'esigenza di limitare il consumo di suolo compare nell'ordinamento europeo

e in quelli nazionali come oggetto diretto delle norme¹ oppure, come nel caso dell'Italia, come conseguenza indiretta della tutela di altri interessi.

Risorsa limitata per eccellenza, il suolo è consumato quando terreni agricoli e naturali sono trasformati in maniera irreversibile a seguito dell'espandersi delle aree urbane e urbanizzate, ma anche per l'impermeabilizzazione dovuta a interventi infrastrutturali o a un certo tipo di colture; ciò può comportare la frammentazione del territorio, la riduzione della biodiversità, alterazioni del ciclo idrogeologico e modificazioni microclimatiche.

È interessante che l'espressione esista solo al negativo, rivelando la provenienza del concetto dalle scienze che per prime hanno osservato il problema, partendo dalle conseguenze del fenomeno². Ma il fatto che non si parli di "risparmio" di suolo o di tutela e difesa del suolo³ chiarisce anche che l'azione va rivolta al contenimento del consumo non necessario, con politiche diverse dalla mera riduzione quantitativa dell'espansione urbana⁴. Ciò comporta l'applicazione di un principio di "proporzionalità ambientale", sulla base del quale, passato il vaglio sull'idoneità di una misura o di una trasformazione a perseguire l'interesse pubblico o privato primario, le valutazioni in ordine alla necessità e adeguatezza si rapportano all'esigenza di ridurre al minimo il consumo di suolo⁵.

¹ V. ad es. in Spagna gli artt. 2 e 9 della *Ley de Suelo*, 20 giugno 2008, n. 2, su cui P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *GiustAmm.it*, 2015, 9 ss.; in Germania, i parr. 1 e 1a BauGB, su cui G. FRISCH, *Il governo della crescita urbana in Germania*, in G.F. CARTEI-L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2011, 75 ss.

² Il tema è emerso nell'ambito dell'urbanistica ed è stato affrontato in ambiti disciplinari che vanno dalla statistica alla geologia, dalle bioscienze all'economia: C. PERRONE-G. GORELLI (a cura di), *Il governo del consumo del territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze, 2012, 3 ss.; A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, 2012, 11 ss.; V. SCAVONE (a cura di), *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Milano, 2014, 7 ss.; v. anche i documenti pubblicati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (www.isprambiente.gov.it) e dal Centro di ricerca sui consumi di suolo (<http://consumosuolo.org>).

³ Tali espressioni sono invece riferite alla tutela dell'assetto idrogeologico; si consenta il rinvio a E. BUOSO, *La difesa del suolo*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Padova, 2015, 569 ss.

⁴ Così anche G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), cit., 814.

⁵ Anziché, come nella declinazione tradizionale di questo principio, alla lesione della sfera giuridica dei destinatari della misura sottoposta al vaglio di proporzionalità. Sulla struttura della verifica di proporzionalità, v. A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998, 59 ss.; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato del giudice amministrativo*, Milano, 1998, 14 ss.; E. BUOSO, *Proporzionalità*,

Il contrasto di questo fenomeno è il presupposto per la garanzia che l'ordinamento accorda ad altri interessi primari: il paesaggio di cui all'art. 9 Cost., la difesa del suolo e l'ambiente⁶. In questo senso arginare il consumo di suolo costituisce un "superinteresse", perché esso precede ed è sostanziale per la soddisfazione di altri interessi essenziali dell'ordinamento che insistono direttamente sul suolo, sia nel momento attuale sia con riguardo alle generazioni future⁷. Si tratta di una istanza conservativa immanente e antagonista⁸, che prescrive un bilanciamento prognostico tra l'attuale soddisfazione di un interesse particolare e la situazione futura.

Il concetto è connesso a quello di sviluppo sostenibile⁹; mentre però quest'ultimo costituisce il criterio per operare le scelte che incidono su questi ambiti materiali, il contrasto del consumo di suolo è al contempo principio e contenuto dell'azione pubblica.

Il luogo più indicato per una disciplina sul punto sembrerebbe la macromateria "governo del territorio", invece l'ordinamento italiano ha scelto una strada diversa e contorta.

Dapprima il problema è stato affrontato con singole disposizioni delle discipline di settore a tutela degli interessi differenziati: invertendo il rapporto tra presupposto e conseguenza, il contrasto del consumo di suolo è divenuto

efficienza e accordi nell'attività amministrativa, Padova, 2012, 41 ss.

⁶ L'ambiente compare espressamente solo nel Titolo V Cost., nel riparto delle materie di potestà legislativa di Stato e Regioni, ma l'interesse alla sua tutela ha senz'altro rango costituzionale: v. Corte cost., sentenza 28 maggio 1987, n. 210, in *www.giurcost.org*, ove si riconosce "lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione"; inoltre, *ex multis*, sentenze 26 giugno 2002, n. 282, *ivi*; 29 gennaio 2005, n. 62, *ivi*.

⁷ Sulla responsabilità intergenerazionale, v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 19 ss.; A. GOSSERIES, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Napoli, 2008, 29 ss.; S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale*, *ivi*, 177 ss.; P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutela le generazioni future?*, *ivi*, 361 ss.; S. PEDRABISSI, *L'attuazione dello sviluppo sostenibile attraverso la funzione amministrativa*, *ivi*, 377 ss.; F. DE LEONARDIS, *Tutela delle generazioni future e soggetti preposti alla tutela*, in V. PARISIO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali*, Milano, 2009, 75 ss.

⁸ Tali attributi sono riferiti da G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 6, al diritto dell'ambiente.

⁹ V. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

uno degli effetti, meritori ma incidentali¹⁰, della tutela di valori paesaggistici¹¹ e ambientali¹². Se da un lato si tratta di valori giuridici riferiti allo stesso bene materiale, per i quali vige pertanto il principio di integrazione delle azioni e delle politiche¹³, è anche vero, d'altro canto, che i poteri conferiti alle pubbliche amministrazioni preposte sono volti alla tutela di interessi diversi e ulteriori rispetto al problema del consumo di suolo.

Più recentemente la strategia del legislatore nazionale è stata quella di inserire – quasi nascondere – misure contro il consumo di suolo in leggi dal raggio d'azione molto limitato e non prive di ambiguità e contraddizioni quanto alla politica perseguita, come le disposizioni che hanno istituito il Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio¹⁴ o quelle che sul Piano nazionale per le città¹⁵. In questo gruppo, spicca l'art. 6, 2° comma, delle “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani” (legge n. 10/2013). Nonostante la formulazione sommaria e il macchinoso percorso di approvazione delle disposizioni cui spetta rendere la norma applicabile, si tratta della prima disposizione statale dal contenuto centrato sul contenimento del consumo di suolo e ciò costituisce un segnale significativo della direzione intrapresa dal nostro ordinamento, confermato dalle numerose proposte di legge presentate nell'ultimo biennio¹⁶.

¹⁰ V. G.F. CARTEI, *Il problema*, cit., 808.

¹¹ V. artt. 131, 6° comma, e 135, 4° comma, lett. c), Codice dei beni culturali e del paesaggio. Sull'integrazione degli aspetti paesaggistici e urbanistici imposta dal d.lgs. n. 42/2004, v. G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 3, 703 ss.; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, in corso di stampa. Cfr. anche E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *www.pausania.it*, 2014, 4, sul rovesciamento di tale scelta tradizionale e sulla tutela proveniente oggi dalle leggi urbanistiche regionali e dalla pianificazione.

¹² Art. 3-*quater*, 3° comma, Codice dell'ambiente. Per una lettura del suolo come bene ambientale e degli strumenti di tutela predisposti dal d.lgs. n. 152/2006 (in particolare le valutazioni ambientali) in funzione del contrasto del suo consumo, cfr. E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urban. e app.*, 2014, 2, 131 ss.; sui problemi applicativi, cfr. D. GRANARA, *Le tecniche elusive dei procedimenti di valutazione ambientale*, in *GiustAmm.it*, 2013.

¹³ E. BOSCOLO, *Beni comuni*, cit., 18 ss.; G.F. CARTEI, *Il problema*, cit., 815 ss.

¹⁴ Art. 13, comma 3-*quater*, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹⁵ Art. 12 d.l. n. 83/2012, nel testo convertito, ove al 3° comma, lett. e), elenca i criteri per selezionare le proposte. Il medesimo atto legislativo ha introdotto però previsioni che incentivano il consumo di suolo, v. *infra* nt. 21.

¹⁶ Da ultimo il d.d.l. n. C2039/2014. Cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento*, cit., 91 ss.; E.

Le Regioni hanno centrato meglio la questione, sia nell'ambito delle leggi urbanistiche¹⁷, sia con interventi specifici su singoli aspetti del governo del territorio¹⁸. Il fronte regionale, però, si è mosso in ordine sparso e si è confrontato con la contraddittorietà di politiche nazionali non sempre ben coordinate di tutela (estrema ma tardiva)¹⁹ e sviluppo (ammesso per necessità contingenti di promozione di alcuni settori dell'economia nazionale o di gestione dell'emergenza o anche, meramente, di cassa²⁰), che snaturano il quadro dell'ottimale gestione del territorio. A ciò si aggiunge il grosso incentivo al consumo di suolo che deriva dalla disciplina tributaria, perché all'edificazione o all'edificabilità delle aree si legano voci di entrata non indifferenti per i Comuni²¹.

Nemmeno a livello europeo – nonostante l'ampissima formulazione dell'art.

BOSCOLO, *Beni comuni*, cit., 19 ss.; G.F. CARTEI, *Il problema*, cit., 809 ss.

¹⁷ Si vedano le recenti leggi reg. Toscana n. 65/2014; Umbria n. 1/2015; e le leggi urbanistiche recentemente modificate di Lombardia (legge reg. n. 12/2005, con le modif. introdotte dall'art. 3, legge reg. 28 novembre 2014, n. 31); Piemonte (le modifiche introdotte alla legge reg. n. 56/1977 dalle leggi nn. 3 e 17 del 2013); Emilia-Romagna (legge reg. n. 20/2000, come modif. dalla legge reg. n. 6/2009). Il problema era stato avvertito dalle Regioni fin dagli anni '70, v. L. DE LUCIA, *Il contenimento*, cit., 97. Laddove manchino riferimenti espressi al consumo di suolo, inoltre, spesso le leggi regionali impongono il principio di sviluppo sostenibile con clausole che fanno salve la "qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali": così ad es. l'art. 2 legge reg. Veneto n. 11/2004.

¹⁸ Ad es. le leggi reg. in materia di aree agricole di Abruzzo n. 24/2014; Lombardia n. 31/2008; Puglia n. 26/2014.

¹⁹ Si pensi alle interferenze tra vincoli paesaggistici e pianificazione urbanistica: cfr. le vicende del vincolo sull'agro romano, che ha imposto l'inedificabilità di aree edificabili e talvolta con pianificazione attuativa in corso di realizzazione. Cfr. Tar Lazio, nn. 33362 - 33365 del 2010; Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2013, nn. 533, 534 e 535; ID., 23 gennaio 2013, n. 396; 11 gennaio 2013, n. 118, 119, e 120, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*. Cfr. S. AMOROSINO, *Il Tar Lazio legittima il maxi vincolo paesaggistico sull'Agro Romano*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 187 ss.; P. URBANI, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 138 ss.

²⁰ Cfr. le possibilità edificatorie ulteriori rese possibili dal Decreto sviluppo, d.l. n. 83/2012, con l'introduzione di ipotesi di varianti automatiche ai piani urbanistici; quelle previste dall'intesa della Conferenza unificata del 1° aprile 2009, sulla base della quale sono stati emanati i Piani casa regionali; le varianti e gli aumenti di volumetria ammessi dagli interventi per la dismissione dei beni demaniali; il ciclico ricorso al condono e alla sanatoria edilizi.

²¹ Su questi meccanismi tributari, come il contributo di costruzione, v. G.F. CARTEI, *Il problema*, cit., 806; A. CALEGARI, *La l.r. n. 11/2004 e l'inarrestabile processo di antropizzazione del territorio veneto*, in *Riv. Amm. Reg. Veneto*, 2015, 20 ss. Individua prospettive interessanti nelle recenti riforme in materia di federalismo fiscale, in controtendenza rispetto a questo fenomeno, F. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Riv. dir. fin.*, 2011, 231 ss.

3 TUE sul contributo dell'Unione “allo sviluppo sostenibile della Terra” – le azioni sono state incisive, se si eccettuano alcuni atti di *soft law* che puntano al “consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050”²².

Certo il problema non è isolabile dalle altre politiche che insistono sul territorio, con le quali anzi si integra in un rapporto di presupposizione, ma disposizioni apposite renderebbero evidente un cambio di rotta che finora non è emerso con la dovuta nettezza, perché le norme in proposito non sono sufficientemente chiare e precise o perché sono nascoste in provvedimenti normativi di limitato impatto, in quanto riferiti a temi oltremodo limitati e settoriali²³.

È allora auspicabile che il contrasto del consumo di suolo compaia come principio espresso del governo del territorio²⁴, magari connesso con norme generali in materia di compensazione ecologica²⁵, perché – nonostante i significativi segnali in senso diverso – l’impianto generale della disciplina urbanistica riflette concezioni del territorio e delle possibilità edificatorie che non sono in linea con la limitatezza delle risorse e con lo sviluppo del Paese²⁶. Nonostante la giurisprudenza amministrativa abbia sottoposto le disposizioni della legge urbanistica fondamentale del 1942 a un’interpretazione adeguatrice²⁷, traendone norme compatibili con l’esigenza di limitare il consumo di suolo²⁸, un’indicazione espressa da parte del legislatore è necessaria.

²² Decisione n. 1386/2013/UE del 20 novembre 2013 del Parlamento e del Consiglio europei sul programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020, sull’attuazione del Settimo programma di azione per l’ambiente e sulla previsione dell’Ottavo. Si è invece interrotto l’iter di approvazione della direttiva quadro per la protezione del suolo COM(2006) 232 (*Soil Framework Directive*): v. la comunicazione di ritiro in G.U.U.E., C153, 21 maggio 2014, 3. In proposito, v. G.F. CARTEI, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell’Unione Europea*, in G.F. CARTEI-L. DE LUCIA (a cura di), cit., 45 ss.

²³ La critica è ricorrente, v. L. DE LUCIA, *Il contenimento*, cit., 96.

²⁴ E. BOSCOLO, *Beni comuni*, cit., 18.

²⁵ Cfr. P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva*, Roma, 2007, 134 ss.

²⁶ Per una sintesi delle varie fasi cui si lasciano ricondurre le leggi in materia urbanistica, v. P. STELLA RICHTER, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 313 ss.; E. FOLLIERI, *Dalla panurbanistica alla prevalenza del paesaggio. Un nuovo urbanesimo*, in *GiustAmm.it*, 2012.

²⁷ Alla luce dell’attuale concetto costituzionale di “governo del territorio”, che non è volto solo allo sviluppo urbanistico, ma comprende tutti gli aspetti di gestione del territorio: v. per tutte Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *www.giurcost.org*.

²⁸ Così ad es. Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710, punto 6 del “Diritto”, in relazione al piano regolatore di Cortina d’Ampezzo, su cui v. P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *GiustAmm.it*, 2012, 5 ss.

2. La centralità del pianificatore

Le indicazioni del legislatore non sono però efficaci se non accompagnate dalla volontà del pianificatore²⁹. Le scelte tecnico-discrezionali legate alla pianificazione territoriale lasciano ampio spazio di manovra; le indicazioni dei piani sovraordinati – laddove non siano imposti precisi vincoli paesaggistici o ambientali – sono superabili sulla base di una accurata ponderazione degli interessi in gioco. Laddove ciò sia avvenuto, come è verificabile tramite la dovuta motivazione delle eventuali scelte difformi, la discrezionalità esercitata è solo limitatamente sindacabile, e del resto è opportuno che sia così.

Ciononostante, restano fondamentali le previsioni e le prescrizioni contro il consumo di suolo dei piani di settore e dei piani di area vasta, che si impongono alla pianificazione urbanistica generale³⁰ e che potrebbero essere sollecitate con proposte di variante da parte dei Comuni, secondo le previsioni regionali; parallelamente si può osservare nelle amministrazioni comunali una nuova consapevolezza del suolo quale bene prezioso, non solo a fini di cassa di breve termine³¹.

A ciò corrisponde l'orientamento giurisprudenziale che non riconosce una posizione di affidamento qualificata ai proprietari delle aree in casi di semplice *reformatio in peius* del piano, ossia quando una nuova destinazione ne riduce le possibilità edificatorie, e che ammette le classificazioni a verde agricolo con scopi conservativi, a prescindere dall'effettiva vocazione agricola dei terreni³².

3. L'interesse al contrasto del consumo di suolo come figura soggettiva e concetto giuridico autonomo

Può escludersi che esista oggi una posizione giuridica soggettiva pienamente

²⁹ V. sul punto P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2015, in corso di stampa.

³⁰ La pianificazione di area vasta non può però imporre misure di compensazione territoriale che si discostino troppo dagli *standard* urbanistici minimi *ex d.m. n. 1444/68*: ciò costituirebbe un obbligo positivo di *facere* per il Comune, in violazione dell'art. 23 Cost., oltre che del principio di legalità dell'azione amministrativa e di tipicità degli atti amministrativi: Tar Lombardia, Milano, II, 8 ottobre 2014, n. 2421.

³¹ V. il piano regolatore intercomunale di Lavarone, Luserna e Folgaria, che riduce drasticamente il consumo di suolo per seconde case, su cui cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 2015, n. 1949.

³² Tar Lombardia, Milano, II, 9 aprile 2015, n. 903; Cfr. inoltre Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149; ID. 3 novembre 2008, n. 5478; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 17 settembre 2009, n. 4977.

tutelata il cui contenuto sia il contrasto del consumo di suolo. Non vi è un diritto individuale autonomo al non consumo di suolo da parte della società, nonostante questa istanza sia certamente essenziale, se non addirittura un “bisogno a protezione necessaria”³³ dell’ordinamento.

Molto più calzante per questa figura soggettiva è la categoria dell’interesse diffuso³⁴, il cui contenuto è nel caso specifico in conflitto con molte delle situazioni giuridiche soggettive individuali della comunità stanziata su un determinato territorio. Sotto questo profilo l’interesse al contenimento del consumo di suolo presenta le caratteristiche tipiche degli interessi ambientali³⁵ e d’altronde ricca di paralleli è la vicenda che ha riguardato l’emersione dei valori ambientali come figure giuridiche e dell’ambiente come concetto giuridico autonomo³⁶.

Diversamente dall’ambiente, la necessità di contrastare il consumo di suolo non è (ancora) un concetto giuridico autonomo nel nostro ordinamento, ma uno degli interessi tutelati da apparati normativi e amministrativi che si propongono primariamente altri scopi. Ciò rende oltretutto difficoltosa la realizzazione dell’istanza, perché comporta una frammentazione e una sovrapposizione di poteri tra diverse autorità amministrative, appartenenti ad apparati diversi e autonomi: gli organi statali preposti alla tutela del paesaggio, le autorità di bacino, gli enti locali. È necessario riflettere a fondo se la frammentazione delle competenze fra autorità e livelli di governo sia ancora funzionale alla miglior cura degli interessi e chiedersi quali siano gli strumenti più efficaci di coordinamento, bilanciamento e composizione, anche in considerazione delle istanze europee di armonizzazione e coesione territoriale. Anche in questa prospettiva potrebbe essere valorizzata una norma statale che imponesse a tutte le amministrazioni coinvolte il principio del necessario contenimento del consumo di suolo, o della sua consumabilità solo come *extrema ratio*, rafforzando il dovere di coordinamento delle competenze organizzative per la tutela di questo bene giuridico unitario.

³³ L’espressione di G. ROSSI, cit., 4, intende un interesse la cui tutela è doverosa e per cui “esiste qualche soggetto singolo o collettivo che è tenuto a fare o non fare qualcosa per soddisfarlo, ed esiste una organizzazione che ne assicura la soddisfazione”.

³⁴ Si rinvia per tutti a R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 482. Cfr. anche M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 736, sull’emersione dell’interesse diffuso come segno dell’incapacità dell’amministrazione di offrire la giusta considerazione alla pretesa che sta dietro all’interesse in questione.

³⁵ Cfr. G. ROSSI, cit., 107 ss.; M. DELSIGNORE, cit., 734 ss.

³⁶ Ancora G. ROSSI, cit., 4 e 101 ss.

4. La giustiziabilità dell'interesse al contenimento al consumo di suolo

I tempi sono maturi per chiedersi se le indicazioni sparse nelle discipline statali e regionali siano ancora troppo generiche – e quindi facilmente destinate all'elusione³⁷ senza conseguenze giuridiche – o se esse non siano in grado di fondare obblighi della pubblica amministrazione cui corrisponda una situazione giuridica soggettiva azionabile da parte dei cittadini, anche con riguardo al principio di responsabilità intergenerazionale. Sarebbe paradossale che il superinteresse al contrasto del consumo di suolo rimanesse nella sfera degli interessi pubblici generali che non godono di tutela giurisdizionale.

Anzitutto è possibile l'impugnazione degli atti di pianificazione paesaggistica e urbanistica, delle valutazioni ambientali cui essi devono essere sottoposti nonché dei provvedimenti di localizzazione di opere pubbliche e degli atti autorizzativi di interventi edilizi, da parte di associazioni e comitati. Tale ipotesi riveste un ruolo decisivo grazie all'ampia legittimazione ad agire riconosciuta espressamente a questi soggetti dal combinato disposto degli artt. 155, comma 2-ter e 146, 12° comma, Codice dei beni culturali e del paesaggio e, con riferimento alle sole associazioni ambientaliste, dagli artt. 18, commi 5 e 13, legge n. 349/1986. Quest'apertura legislativa ha trovato una corrispondenza nella propensione dei giudici a darne un'interpretazione estensiva³⁸ e a valutare con larghezza il requisito dell'interesse a ricorrere³⁹. Simili impugnazioni possono essere efficaci quando si tratti di far valere la finalità custodiale⁴⁰ dei piani, quando il ricorso si fondi sulla contrarietà a un piano sovraordinato o comunque prevalente⁴¹,

³⁷ G.F. CARTEI, *Autonomia*, cit., 729.

³⁸ La legittimazione di cui alla legge n. 349/86 è stata progressivamente estesa all'impugnazione di tutti gli atti che incidono in generale sulla qualità della vita in un dato territorio. Ciò corrisponde al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c., Cost., il quale impone “una lettura dinamica delle attribuzioni delle associazioni, coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti”: così Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839. Conformi ID., 14 aprile 2011, n. 2329; Tar Lombardia, Brescia, I, 15 luglio 2013, n. 668; Tar Lombardia, Milano, IV, 15 marzo 2013, n. 713; ID., II, 22 ottobre 2013, n. 2336.

³⁹ V. Tar Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2015, n. 576, con cui si accoglie l'impugnazione della pianificazione comunale di Segrate e della relativa VAS, da parte di cittadini e di associazioni ambientaliste, per il superamento degli indici di consumo di suolo consentiti, per mancanza di motivazione e per la mancata indicazione delle alternative possibili in sede di valutazione ambientale.

⁴⁰ E. BOSCOLO, *Beni comuni*, cit., 10.

⁴¹ E comunque non deve dimenticarsi il potere sostitutivo regionale o delle Province (o comunque dell'ente sovracomunale che risulterà dalla loro soppressione), che molte leggi regionali prevedono.

oppure – laddove siano consentite scelte non conformi al pianificatore successivo – quando queste non siano state adeguatamente ponderate e motivate⁴².

È invece più difficile ipotizzare ricorsi di questo tipo allorché proprio il piano regionale o il piano paesaggistico non si occupino adeguatamente del problema, stante la scarsità di disposizioni legislative sufficientemente chiare nel loro contenuto precettivo. In questa ipotesi, però, potrebbe essere rilevante il ruolo dei Comuni in qualità di enti esponenziali della comunità stanziata su un dato territorio, che potrebbero rendersi propositivi nei confronti della pianificazione di area vasta ed eventualmente impugnare i dinieghi ricevuti.

Analogamente problematica è la possibilità di ricorrere avverso il silenzio inadempimento nell’emanazione di un atto di pianificazione per l’adeguamento al nuovo piano sovraordinato o all’eventuale introduzione in via legislativa di un principio di contenimento del consumo del suolo, perché la giurisprudenza è per ora restrittiva nell’applicabilità del procedimento contro il silenzio di cui all’art. 31 c.p.a. agli atti amministrativi generali⁴³.

Più complessa è la questione riguardo alla possibilità dei cittadini di ricorrere *uti singuli*, perché essa è legata alla presenza di un interesse a ricorrere che richiede una lesione concreta e attuale di una situazione giuridica soggettiva individuale. Con particolare riguardo alla pianificazione urbanistica, poi, ci si trova spesso di fronte al paradosso per cui queste condizioni non si realizzano nel momento in cui è approvato il piano, bensì quando è effettivamente richiesto e rilasciato un permesso di costruire che rende concreta la lesione: nella prospettiva del contenimento del consumo di suolo questo momento giunge troppo tardi perché sono da tempo decaduti i termini per l’impugnazione dell’atto di pianificazione su cui l’autorizzazione si fonda.

Ci si può infine chiedere se i problemi ora sinteticamente evidenziati possano trovare soluzione nella disciplina della c.d. *class action* italiana – *rectius* azione di adempimento a tutela di interessi di classe – di cui al d.lgs. n. 198/2009⁴⁴.

⁴² Tar Lombardia n. 576/2015, cit., punto 2.4 del “Diritto”.

⁴³ V. ad es. Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798, che in riforma di Tar Campania, VII, 19 maggio 2010, n. 7050, ha rigettato l’impugnazione del silenzio comunale sull’adozione della Carta dell’uso agricolo e del PRG, ritenendo l’azione di cui all’art. 31 c.p.a. esclusivamente riferita a provvedimenti individuali (punto 4 del “Diritto”). V. però l’apertura di Cons. Giust. sic., 26 luglio 2006, n. 423, in merito all’emanazione di un regolamento comunale per le pubbliche affissioni. Sull’esclusione dell’impugnazione del silenzio sull’emanazione di atti amministrativi generali, v. M. COCCONI, *Le condizioni di ammissibilità del ricorso avverso il silenzio dell’amministrazione rispetto alla doverosa emanazione di atti normativi ed amministrativi generali*, in *GiustAmm.it*, 2012; C. CUDIA, *La tutela giurisdizionale nei confronti dell’omessa adozione di atti amministrativi generali*, in *GiustAmm.it*, 2013, 3 ss.

⁴⁴ V. A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della P.A. tra favole e realtà*, in *GiustAmm.it*, 2009, 1.

L'introduzione di questa figura corrisponde al progressivo ampliamento delle categorie di interessi giuridicamente rilevanti nell'ordinamento italiano, così come l'estensione della legittimazione ad agire – assieme ai nuovi strumenti di partecipazione e trasparenza – è legata a quello che si vorrebbe fosse un circolo virtuoso tra le possibilità di tutela del singolo e il miglioramento dell'azione della pubblica amministrazione⁴⁵.

Se in astratto l'impostazione potrebbe sembrare coerente con l'esigenza di rendere giustiziabile il principio del contenimento del consumo di suolo e della responsabilità intergenerazionale⁴⁶, la praticabilità della strada dell'azione di classe è negata dalla formulazione della norma. Per non introdurre nell'ordinamento un'azione popolare, il legislatore richiede che i “titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei” possano proporre l'azione solo in presenza di una “lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi”; inoltre la norma limita fortemente le ipotesi di condotte della P.A. contro cui si può ricorrere. Lo strumento pare, insomma, concepito esclusivamente per colpire l'inefficienza amministrativa laddove essa si lasci determinare quasi oggettivamente, mentre il problema del consumo di suolo – anche nell'ipotesi in cui siano stati stabiliti degli standard per le trasformazioni di suolo ammissibili – implica valutazioni prognostiche e scelte di merito che nulla hanno a che vedere con i concetti di efficienza e di *performance* ai quali pensava il legislatore⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. F. MANGANARO, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *GiustAmm.it*, 2010; F. MARTINES, *L'azione di classe del D.Lgs. 198/2009: un'opportunità per la pubblica amministrazione?*, *ivi*; R. LOMBARDI, *Le azioni collettive*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 216 ss.; C. CUDIA, *cit.*, 2 ss.

⁴⁶ Sull'uso dell'azione di classe per far valere la responsabilità intergenerazionale, v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, *cit.*, 174 ss.; A. GOSSERIES, *cit.*, 29 ss.; P. MAZZINA, *Prime considerazioni sugli aspetti costituzionali dell'azione collettiva*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, 1265 ss.; F. DE LEONARDIS, *cit.*, 83 ss.

⁴⁷ In dottrina, però, diversi sono gli Autori che ritengono applicabile questa azione anche all'emanazione di atti di pianificazione urbanistica e territoriale: ad es. G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012, 188; A. GIUFFRIDA, *Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, 2012, 205; G. SORICELLI, *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Milano, 2012, 134; M.G. PUTATURO DONATI, *Sulla class action nei confronti della pubblica amministrazione: problematiche ancora aperte e nuove prospettive*, in *GiustAmm.it*, 2013. Di diverso avviso C. CACCIAVILLANI, *Sull'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in *GiustAmm.it*, 2011; L. FELLETTI, *I primi cinque anni della class action amministrativa*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, 53 ss. Per una critica specifica all'esclusione degli atti di pianificazione dall'ambito di applicazione della norma, v. A. MARCIANO, *L'azione di classe amministrativa e gli orientamenti desumibili dalle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2012, 156; A. FABRI, *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, 2011, 177 ss.

LA RESPONSABILITÀ PER DANNO AMBIENTALE COME EFFICACE STRUMENTO DI TUTELA PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE?

Francesca Degl’Innocenti

SOMMARIO: 1. Le problematiche connesse alla tutela giuridica dell’ambiente e il modello dello sviluppo sostenibile. - 2. La responsabilità per danno ambientale nella recente evoluzione normativa. - 3. Modelli di responsabilità e loro compatibilità con il principio dello sviluppo sostenibile.

Abstract

Il *paper* si propone di verificare in che termini la responsabilità per danno ambientale, che coinvolge per lo più le attività di impresa, possa contribuire effettivamente a promuovere uno sviluppo sostenibile, alla luce soprattutto dei più recenti interventi normativi concernenti la tutela risarcitoria e degli orientamenti giurisprudenziali in materia. In un contesto in cui istituti di natura privatistica coesistono con strumenti di natura pubblicistica e con meccanismi di regolamentazione di tipo economico, la responsabilità civile viene, infatti, a svolgere una fondamentale funzione di “distribuzione” dei costi dell’illecito fra i vari soggetti coinvolti, in base al principio “chi inquina paga”. L’attuale quadro normativo (d.lgs. n. 152/2006) è innovativo nella misura in cui non è esclusivamente incentrato su una tutela di tipo riparatorio, ma mira a prevenire i danni anche in situazione di incertezza scientifica e tecnologica, conformemente al principio di precauzione. Con riferimento ai modelli di imputazione del danno, tuttavia, solo di recente, con la legge n. 97/2013, il legislatore italiano si è adeguato alle soluzioni prevalentemente adottate dagli altri Stati membri, in recepimento della direttiva sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE. Un modello di responsabilità di tipo oggettivo viene, infatti, ritenuto più efficace al fine di realizzare gli obiettivi di internalizzazione dei costi ambientali e, quindi, di garantire uno sviluppo compatibile con i bisogni della posterità.

1. Le problematiche connesse alla tutela giuridica dell’ambiente e il modello dello sviluppo sostenibile

La complessità ontologica del bene ambiente e la sua natura “pubblica” e collettiva, oltre che personale e sociale, valgono a conferire alla responsabilità per danno ambientale carattere di specialità rispetto alle regole tradizionali in materia di illecito aquiliano. È chiaro, infatti, che la natura del “bene” che si intende salvaguardare incide significativamente sui modelli di responsabilità

e sulle variabili che li caratterizzano, come la titolarità del diritto ad agire, le modalità di riparazione e i criteri per la quantificazione del danno e, in generale, sulle tecniche di tutela che si intendono impiegare. Diversamente dalla maggior parte degli altri Stati membri che, prima del recepimento della direttiva n. 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale, non prevedevano un sistema di tutela diretta del bene giuridico ambiente, accedendo a una visione tradizionale del danno legata alla lesione di particolari situazioni giuridiche soggettive, il legislatore italiano ha introdotto una prima organica disciplina per tutelare il bene ambiente con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, legge 8 luglio 1986, n. 349¹.

La normativa italiana compie, pertanto, un passo decisivo nel senso di tutelare il bene ambientale nella sua dimensione collettiva e diffusa, sganciandosi sia da una logica meramente proprietaria, in cui la tutela dell'ambiente era sostanzialmente ricondotta agli artt. 2043 e 844 c.c., sia dai tentativi di legare la protezione dell'ambiente esclusivamente alla lesione di specifiche posizioni giuridiche soggettive (proprietà o salute)². Coerente appare, dunque, la scelta di attribuire la legittimazione attiva a far valere il danno ambientale esclusivamente in capo allo Stato, reputato il soggetto esponenzialmente in grado di rappresentare gli interessi della collettività³.

¹ È noto che il concetto di ambiente ha ottenuto un riconoscimento esplicito nel dettato costituzionale solo con la legge n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione (l'art. 117, 2° comma, lett. s), che regola il riparto di competenze fra Stato e Regioni, ne fa espressa menzione), ma, già in precedenza, il valore costituzionale dell'ambiente era ricavato da alcune disposizioni che ne valorizzavano le componenti igienico-sanitarie, storico-sociali o estetico-culturali (artt. 32, 9, 44 Cost.). Nelle elaborazioni della giurisprudenza amministrativa e contabile, a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, l'ambiente veniva, invece, inquadrato come "interesse diffuso" (cfr. Cons. Stato, ad. plen., 19 ottobre 1979, n. 2) o come *species* del "danno erariale" (inteso nella sua più ampia accezione di danno pubblico alla collettività; cfr. Corte dei conti, 15 maggio 1973, n. 39); una più compiuta formulazione del concetto di ambiente come bene immateriale unitario, si deve alla successiva attività ermeneutica della giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex pluribus*, Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641; in dottrina, in antitesi con la tesi monista, è d'obbligo il rimando a M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.).

² Per il riferimento al divieto di immissioni *ex art.* 844 c.c., cfr. Cass., sez. un., 9 aprile 1973, n. 999; sull'esistenza di un diritto all'ambiente salubre, ricavabile dall'art. 32 Cost., si vedano le due note sentenze Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463, e Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172. In dottrina, sul tema del danno ambientale e sull'evoluzione della nozione di bene ambientale, cfr., fra i contributi più recenti, M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, in S. GRASSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 571 ss.

³ L'art. 18, legge n. 349/1986, oltre che al Ministero dell'ambiente, attribuiva la legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente anche agli Enti territoriali (legittimazione estesa, in un

Chiarito l'oggetto della tutela giuridica, le principali difficoltà nel regolamentare i fenomeni di inquinamento sono legate alla circostanza che di frequente gli effetti nocivi si manifestano anche dopo un ampio lasso di tempo, coinvolgendo risorse naturali che non sono facilmente valutabili in termini economici. Ne derivano un serie di problematiche relative all'accertamento dei nessi causali e all'individuazione dei responsabili dell'inquinamento e dei loro eventuali e concorrenti apporti causali all'*eventus damni*, operazioni tanto più complesse quanto più incerti sono gli effetti che possono ricondursi all'esercizio di alcune attività.

La questione più dibattuta rimane quella dei modelli di imputazione della responsabilità, con particolare riferimento alle attività economiche, potenzialmente più facilmente in grado di contaminare l'ecosistema o di alterare la biodiversità.

L'approccio con il quale si intende affrontare il discorso è quello di considerare il rapporto fra norme che delineano un particolare modello di tutela e specifici obiettivi al cui raggiungimento dette regole sono teleologicamente orientate. In questo senso, da più parti si sottolinea come, nel contesto attuale, in cui le occasioni di danno sono andate moltiplicandosi in corrispondenza soprattutto di una maggiore industrializzazione e della capillare diffusione di beni e servizi, la responsabilità civile non avrebbe più (solo e tanto) un carattere sanzionatorio, ma acquisirebbe maggiore centralità una finalità compensativa, al fine di facilitare (il più possibile) la riparazione del pregiudizio. Lo sviluppo della responsabilità civile va, però, nel senso di garantire anche una funzione preventiva, specialmente quando in gioco vengono particolari interessi e beni, come quelli ambientali, difficilmente ripristinabili una volta lesi o che non sono facilmente compensabili per utilità equivalenti, e una funzione distributiva, ispirata alla logica di addossare i costi a chi, da un punto di vista economico, può meglio sopportarli o a chi ha tratto dall'attività dannosa un particolare vantaggio⁴.

secondo momento, anche alle associazioni ambientaliste riconosciute); con la nuova disciplina, introdotta dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. "Codice dell'ambiente", soggetto legittimato rimane esclusivamente il Ministero dell'ambiente (il quale, alternativamente, può adire le vie giudiziarie o ricorrere al rimedio amministrativo di cui agli artt. 312-314), permanendo in capo agli Enti territoriali una più limitata facoltà di sollecitare l'intervento statale (art. 309) o di ricorrere al giudice amministrativo, in caso di inerzie o omissioni (art. 310). Resta chiaramente fermo "il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi" sulla base, però, delle norme di diritto comune (art. 313, 7° comma, cod. amb.).

⁴ Cfr. sul tema: in epoca più risalente, S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964; più di recente, M. COMPORTI, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 2014; SALVI, *La responsabilità civile*, in G. IUDICA-P. ZATTI (a cura di), *Trattato*

Con riferimento alla responsabilità ambientale, le “linee guida” che orientano la lettura della regolamentazione in materia sono costituite dai principi di matrice comunitaria, sulla cui portata applicativa è intervenuta a più riprese anche la giurisprudenza comunitaria⁵.

L’antecedente logico e giuridico di tutti gli altri principi è costituito dal principio dello sviluppo sostenibile, menzionato in importanti documenti internazionali sin dagli anni ’70 del secolo scorso ed espressamente sancito nell’art. 2 del Trattato CE e nel codice dell’ambiente, all’art. 3-*quater*, che ha il pregio di non circoscrivere l’ambito applicativo del principio in parola all’azione amministrativa, sancendo invece l’obbligo di conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile per “ogni attività umana giuridicamente vincolante”.

La portata essenzialmente programmatica e di orientamento per la politica legislativa ne ha spesso condensato il significato in un principio generico che pone l’accento sul corretto bilanciamento fra sfruttamento delle risorse naturali e loro conservazione, nell’ottica di preservare gli interessi anche della posterità⁶.

di diritto privato, Milano, 2005; P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, 4, 1061 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, 4, 1063 ss. Numerosi sono stati nella letteratura moderna i tentativi di individuare criteri di imputazione della responsabilità di tipo semi-oggettivo o oggettivo, soprattutto riferiti all’attività di impresa; la più compiuta teorizzazione del rischio di impresa si deve, però, alla riflessione sviluppata, nell’esperienza giuridica di common law, dai sostenitori dell’analisi economica del diritto, che muovono dall’assunto che chi esercitando un’attività crea un rischio debba farsi carico dei costi che ne derivano, compresi i costi dei sinistri (cfr., per tutti, G. CALABRESI, *The Costs of Accidents: A legal and Economic Analysis*, New Haven-London, 1970, e R.A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, New York, 2011; nella letteratura italiana, cfr. P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961; sul tema mi sia consentito anche il rinvio a F. DEGL’INNOCENTI, *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell’ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2013 e ID., *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e Impresa*, 2013, 3, 741 ss.).

⁵ I principi fondamentali sui quali si fonda la politica ambientale, enunciati all’art. 191, 2° comma, TFUE, sono il principio di precauzione, il principio dell’azione preventiva, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all’ambiente e il principio “chi inquina paga”, ai quali si aggiungono i principi di sussidiarietà, orizzontale e verticale, e di integrazione. Per un inquadramento generale cfr., *ex multis*, P. DELL’ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

⁶ Fra i primi documenti in cui il principio viene formulato in questi termini, si vedano la Dichiarazione di Stoccolma sull’ambiente umano del 1972 e il rapporto Brundtland del 1987. Il principio dello sviluppo sostenibile è espressione di un nuovo “progetto culturale”, in cui si inserisce l’attenzione per l’ambiente e che implica un “giudizio di valore” sull’attività economica, la quale è considerata apprezzabile a condizione che rispetti l’ambiente e le esigenze anche delle generazioni future (in questi termini, si esprime M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse umane*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, 3, 754 ss.; cfr. anche C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in

In realtà, il principio dello sviluppo sostenibile traccia le fondamenta di un vero e proprio modello generale di politica ambientale che, con riferimento alla riparazione del danno ambientale, fra le altre cose, richiede: di agire in via preventiva, anche quando sussiste incertezza scientifica e tecnologica circa il verificarsi di un danno, con l'adozione di misure in grado di limitare il rischio che esso si concretizzi (principi di precauzione e di prevenzione); di addossare i “costi” dell'inquinamento sugli operatori economici che con la loro attività hanno causato i danni, e non sulla collettività incolpevole (principio “chi inquina paga”); di prediligere, fra le forme di risarcimento del danno, il ripristino dello stato dei luoghi; di attivare percorsi procedurali in cui siano valorizzati una serie di diritti, di informazione o di partecipazione per esempio, nell'esclusivo interesse dell'ambiente. La responsabilità civile, dunque, è assiologicamente orientata alla costruzione di tale modello di riferimento, rappresentando uno strumento di tutela dell'ambiente che si inserisce in un più ampio ed eterogeneo sistema in cui strumenti giuridici di natura privatistica e pubblicistica coesistono, affiancandosi a loro volta a meccanismi di regolamentazione di tipo economico, come il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra istituito a livello comunitario (“Emissions trading”)⁷. La prospettiva è quella del riconoscimento di una serie di doveri ambientali che riguardano tutti i soggetti coinvolti nella tutela dell'ambiente e che operano a più livelli – legislativo, amministrativo, aziendale – concorrendo a definire un sistema di gestione del rischio funzionale alla creazione di una base industriale e commerciale al contempo solida ed ecosostenibile⁸.

R. FERRARA-C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, in R. FERRARA-M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 221 ss.).

⁷ Può dirsi ormai tramontata l'idea che la tutela dell'ambiente sia attratta esclusivamente nell'orbita del diritto pubblico e debba essere affidata a un sistema autoritativo fondato sul paradigma del “command and control”; sono andati, infatti, ampliandosi i canali per mezzo dei quali si intendono integrare gli interessi ambientali, anche entro una prospettiva privatistica. Non ci si riferisce solo alla responsabilità civile, ma anche alla disciplina dei contratti pubblici, che, come si evince dal disegno legge n. 2093/2014 sulla *Green Economy*, introduce nelle procedure di affidamento pubbliche criteri di rilevanza e valorizzazione dell'interesse ambientale (cfr. *ex multis*, B. POZZO (a cura di), *Green economy e leve normative*, Milano, 2013).

⁸ Tali strumenti interessano non solo i rapporti fra cittadino e amministrazione o fra amministrazioni, per quanto concerne il razionale riparto delle competenze fra i diversi organi coinvolti nella protezione ambientale, ma anche le imprese sotto il profilo della gestione dei rischi (cfr. S. GRASSI, *Rischio di impresa e sviluppo sostenibile*, in G. ALPA-G. CONTE-V. DI GREGORIO-A. FUSARO-U. PERFETTI (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012, 1 ss., e A. GAMBINO, *La responsabilità dell'impresa e la gestione*, in AA.VV., *La responsabilità di impresa*, Milano, 2006, 69 ss.). La questione ecologica rappresenta, infatti, una delle principali sfide per le attività di impresa, le quali, spinte anche dai benefici che ne derivano sotto il profilo competitivo, si orientano verso

2. La responsabilità per danno ambientale nella recente evoluzione normativa

Fino al recente intervento normativo compiuto con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (c.d. “legge europea”), che ha riscritto buona parte della disciplina preesistente, la riparazione del danno ambientale si fondava su un sistema di responsabilità di tipo soggettivo⁹.

L’art. 311, d.lgs. n. 152/2006 sull’azione risarcitoria, conformemente alla precedente normativa poi abrogata, di cui all’art. 18, legge n. 349/1986, codificava, infatti, un modello di responsabilità generica, poiché riferita a “chiunque” commetta un illecito ambientale, fondata su una condotta colposa (cioè posta in essere con “negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche”) *contra legem*, ovvero con “violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo”¹⁰. Diversamente da quanto previsto dall’art. 18, legge n. 349/1986,

metodi produttivi più rispettosi della variabile ecologica, condotte “socialmente” responsabili e misure di prevenzione dei danni ambientali, nell’ottica di predisporre adeguati modelli organizzativi (come previsto dagli artt. 2381 e 2403 c.c. e da alcuni recenti interventi normativi, come il d.lgs. n. 231/2001, al fine di prevenire i reati in danno alla pubblica amministrazione).

⁹ La letteratura in materia di responsabilità ambientale è estremamente vasta; fra i contributi più recenti, cfr. I. NICOTRA-U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010; G. ALPA-G. CONTE-V. DI GREGORIO-A. FUSARO-U. PERFETTI (a cura di), cit.; A. G. ANNUNZIATA, *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo “antropocentrismo dei doveri”*, in *Contratto e Impresa*, 2015, 1, 133 ss.; G. VILLANACCI, *L’opaco profilo del risarcimento civilistico nella complessa disciplina ambientale*, in *Contratto e Impresa*, 2014, 3, 606 ss.; M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, Napoli, 2014.

¹⁰ Il riferimento alla violazione di una norma primaria, che soddisfa l’esigenza di ancorare la responsabilità ambientale a parametri certi, se formulata in termini astratti e generici, può comunque rendere difficile l’individuazione della condotta proibita. Nel modello preesistente, a delimitare la portata applicativa della fattispecie, oltre al concetto di “colpa”, nella sua duplice accezione di deviazione da un modello di riferimento codificato in norme (colpa in astratto) e di violazione delle regole di comune prudenza (colpa in concreto), interviene la stessa nozione di danno ambientale (inteso, in base alla clausola generale di cui all’art. 300, 1° comma, come “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima” e, in base all’art. 300, 2° comma, come deterioramento provocato alle specie e agli habitat naturali, alle acque interne, costiere e ricomprese nel mare territoriale, al terreno). Il riferimento alla “significatività” e alla “misurabilità” del danno consentono, infatti, di recuperare la centralità del danno e, quindi, di escludere la responsabilità ogni qualvolta il comportamento non conforme a legge provochi un danno comunque tollerabile o di modesta entità (sul punto mi sia consentito il rinvio a F. DEGL’INNOCENTI, *Rischio di impresa e responsabilità civile*, cit., 102-103 e a A. GAMBARO, *I beni*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU-F. MESSINEO, Milano, 2012, 380-381).

che si caratterizzava per una forte impronta punitiva, viene meno il riferimento alla “gravità della colpa individuale” e al “profitto conseguito dal trasgressore” per commisurare “in via equitativa” il danno ambientale. L’art. 311, 2° comma, (come modificato dall’art. 5-*bis* del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, intervenuto a seguito della procedura di infrazione per non corretta trasposizione della direttiva n. 2004/35/CE) riconosce centralità, invece, alla funzione ripristinatoria del risarcimento, sancendo il principio in base al quale il responsabile è tenuto “all’effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione” (riparazione primaria con ripristino nello stesso sito), in mancanza, all’adozione delle “misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva n. 2004/35/CE” (rispettivamente consistenti nel ripristino in altro sito e nell’introduzione di nuove utilità per l’ambiente correlate alle perdite temporanee) e, solo in via residuale, al risarcimento per equivalente monetario a favore dello Stato.

La tutela risarcitoria prevista dal codice ambientale non si poneva, pertanto, in linea con la disciplina dettata dalla direttiva comunitaria, recepita più fedelmente dalla maggior parte degli altri Stati membri, la quale, facendo applicazione del principio “chi inquina paga”, opera una differenziazione dei criteri di imputazione della responsabilità in ragione della tipologia di “operatore” che viene in considerazione: una responsabilità oggettiva se l’attività svolta è potenzialmente più rischiosa per la salute o per l’ambiente (attività espressamente indicate all’allegato III), e una responsabilità per colpa per qualsiasi altra attività professionale, non pericolosa, che arrechi un danno alla biodiversità. Peraltro, la disciplina in materia di tutela risarcitoria (titolo III, parte VI, cod. amb.) mal si coordinava con l’ulteriore sistema di misure a carattere preventivo e ripristinatorio disciplinato dal titolo II del testo normativo (artt. 304-310), che invece è di chiara ispirazione comunitaria per quanto riguarda i criteri di imputazione dei costi agli operatori coinvolti nella causazione del danno¹¹. A completamento di questo quadro si inserisce il modello normativo previsto in materia di bonifica dei siti inquinati, di cui agli artt. 239-253, che presenta caratteri di specialità rispetto alla disciplina dettata

¹¹ Mentre l’azione risarcitoria è attribuita contro “chiunque” compia un danno ambientale, la disciplina dettata nel titolo II riferisce gli obblighi di messa in sicurezza e di ripristino specificatamente all’“operatore”, da intendersi come “qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività” (art. 302). Il tipo di responsabilità che viene a gravare sull’operatore è generalmente qualificata come responsabilità oggettiva, come confermerebbe la previsione da parte dell’art. 308 di rigorose prove liberatorie, le quali non escludono la responsabilità per il solo fatto che sia dimostrato il rispetto delle norme di legge o di ordinaria prudenza (cfr., sul punto, U. SALANITRO, *Danno ambientale e bonifica tra norme comunitarie e codice dell’ambiente: i criteri di imputazione della responsabilità*, in G. ALPA-G. CONTE-V. DI GREGORIO-A. FUSARO-U. PERFETTI (a cura di), cit., 228-229).

in materia di risarcimento per danno ambientale, facendo gravare l'obbligo di bonifica sul "responsabile dell'inquinamento"¹².

Proprio la non corretta trasposizione della direttiva n. 2004/35/CE ha formato oggetto del ricorso per infrazione n. 2007/4679 del 31 gennaio 2008. Sebbene, per superare dette contestazioni, il legislatore italiano sia intervenuto con l'art. 5-*bis* del d.l. n. 135/2009 a modificare la parte VI del d.lgs. n. 152/2006, le modifiche introdotte non hanno riguardato il tipo di responsabilità previsto all'art. 311, che ha continuato a fondarsi su un criterio di imputazione soggettivo. Anche le novità riguardanti le modalità di risarcimento (art. 311, 2° comma) – come abbiamo visto – davano sì centralità al ripristino, ma finivano per ammettere il risarcimento monetario a favore dello Stato, che pure era previsto in via residuale, nell'ipotesi in cui l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa erano impossibili o eccessivamente onerose *ex art.* 2058 c.c. Da una parte, quindi, si riaffermava una logica compensativa più che ripristinatoria, dall'altra si finiva per consentire una quantificazione del danno ambientale sulla base del valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi resi e non sulla base dei presumibili costi di ripristino.

Il perdurare dell'inconciliabilità del sistema italiano con quello comunitario ha reso necessario un secondo intervento. Con l'art. 25, legge n. 97/2013, è stato, quindi, introdotto nel codice dell'ambiente il nuovo art. 298-*bis* che sostanzialmente riproduce il doppio regime previsto nella direttiva europea e per le medesime attività professionali elencate nell'allegato III della normativa europea introduce un modello di responsabilità di tipo oggettivo, riservando invece un regime per colpa alle attività diverse¹³. Il superamento del tradizionale e generale principio della responsabilità per colpa trova conferma nell'art. 311, commi 2 e 3, il quale viene riscritto nel senso di giustapporre al criterio di

¹² È noto che la disposizione ha dato luogo ad annosi contrasti interpretativi, per dirimere i quali anche la Corte di giustizia è intervenuta, a seguito di rinvio pregiudiziale, prima con una serie di pronunce rese il 9 marzo 2010 (C-478/08 e C-479/08, C-378/08, C-379/08 e C-380/08), e più di recente, con la sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, chiarendo che le misure di riparazione non possono essere imposte al proprietario del sito per il solo fatto del suo rapporto con il luogo in cui si è manifestato l'inquinamento ("responsabilità da posizione"), se non è anche dimostrata la sua responsabilità nella causazione della contaminazione. Tuttavia, i giudici comunitari, per agevolare la prova del nesso causale, ammettono il ricorso a presunzioni che siano supportate da indici gravi e coerenti (come la vicinanza al sito ove insiste l'attività o la corrispondenza fra le sostanze inquinanti e quelle utilizzate nell'ambito dell'attività).

¹³ L'art. 298-*bis* prevede, infatti, che la disciplina in materia di responsabilità ambientale si applica: "a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività; b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo".

imputazione soggettivo un criterio oggettivo. Per ovviare, invece, anche alle contestazioni mosse con riferimento alle misure riparatorie del danno, si rinforza lo strumento del ripristino, rilegando in una dimensione sempre più residuale il risarcimento per equivalente¹⁴.

3. Modelli di responsabilità e loro compatibilità con il principio dello sviluppo sostenibile

Se si guarda al contesto europeo, i modelli di responsabilità per danno all'ambiente, introdotti nei diversi orientamenti giuridici in recepimento della direttiva n. 2004/35/CE, evidenziano una netta preferenza per la responsabilità oggettiva¹⁵. Il sistema italiano, che ha “scontato” la duplicità delle fonti di delega normativa (direttiva comunitaria e legge delega n. 308/2014 di riordino, coordinamento e integrazione della normativa preesistente) ha solo di recente, con la legge n. 97/2013, allineato il sistema di riparazione del danno al modello del doppio binario di responsabilità delineato a livello comunitario (responsabilità oggettiva per le attività pericolose, responsabilità per colpa per le altre attività), potenziando anche il sistema delle tutele specifiche sul sito inquinato.

Molteplici sono le riflessioni dottrinarie, maturate soprattutto oltreoceano, che ritengono che un modello di responsabilità di tipo oggettivo sia più efficace al fine di realizzare gli obiettivi di “internalizzazione” da parte delle imprese dei costi sociali che derivano dall'uso delle risorse naturali o dal loro danneggiamento (in applicazione del principio “chi inquina paga”). Le regole di responsabilità consentirebbero di traslare i “costi” su chi li genera e non sulla collettività che li subisce e anche il costo degli incidenti sarebbe ridotto, in quanto le imprese sarebbero portate ad adottare adeguate misure di prevenzione e le attività produttive più pericolose, non in grado di far fronte alle spese necessarie per la prevenzione, verrebbero naturalmente estromesse dal mercato¹⁶.

¹⁴ Il riferimento all'eccessiva onerosità del ripristino è venuta meno e gli artt. 311, 2° comma, e 313, 2° comma, come da ultimo novellati, prevedono, nel caso in cui il responsabile ometta di adottare, in tutto o in parte, le misure riparatorie dovute o queste siano incomplete, che il Ministro competente ponga a suo carico il pagamento di una somma corrispondente ai costi del ripristino; i proventi del risarcimento confluiscono, dunque, in un fondo ministeriale destinato non più ad interventi di riqualificazione ambientale secondo criteri discrezionali – come era previsto prima dell'ultima riforma – ma a coprire i costi delle misure di riparazione (art. 317, 5° comma).

¹⁵ Cfr. B. Pozzo, *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 2, 207 ss.; L. BERGKAMP-B.J. GOLDSMITH, *The Eu Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford, 2013.

¹⁶ Sul principio “chi inquina paga”, *ex multis*, cfr. M. MELI, *Il principio “chi inquina paga”*

Si argomenta, in proposito, che la responsabilità oggettiva, a differenza della responsabilità per colpa che prende in considerazione solo il grado di diligenza (*level of care*) impiegato dal danneggiante, consenta di influenzare anche le scelte del danneggiante in relazione al livello di attività (*level of activity*), cioè alla frequenza e all'intensità con cui l'attività viene svolta. Un criterio di imputazione oggettivo sarebbe, inoltre, più confacente a situazioni in cui i fenomeni dannosi sono in massima parte di carattere "unilaterale", vale a dire in cui i potenziali danneggiati non sono, di regola, nella condizione di adottare misure preventive atte ad impedire o limitare la verifica del danno, poiché questo dipende principalmente dal livello di diligenza o di attività dei potenziali danneggianti. Infine, l'onere probatorio gravante sul danneggiato sarebbe facilitato, non dovendosi provare la colpa o del dolo del danneggiante, che presuppone l'accesso ad una serie di informazioni, anche tecniche, di cui, di massima, la vittima o il soggetto legittimato ad agire non dispongono.

Di contro, sussistono delle variabili in grado di alterare l'efficacia intimidatoria, e di conseguenza anche la capacità general-preventiva di un modello di questo tipo; ci si riferisce alla possibilità che, in ipotesi, l'impresa trovi più conveniente farsi carico dei possibili danni derivanti dalla sua attività piuttosto che modificare il proprio modello produttivo nel senso di renderlo più "eco-compatibile", ma anche il ricorso ai sistemi assicurativi o la possibilità di far gravare indirettamente i costi connessi alla responsabilità civile sugli utenti possono indurre i privati a una maggiore libertà di azione, nella consapevolezza che comunque saranno coperti per gli eventuali danni cagionati.

In realtà, è difficile stabilire a priori quale modello di responsabilità sia più efficace a raggiungere gli obiettivi di politica ambientale e sembra che non si possa comunque prescindere da un approccio anche pragmatico al problema, per verificare se i rischi connessi ad un data attività siano in qualche modo compensati dai benefici attesi, legittimando forme di limitazioni della responsabilità¹⁷.

La direttiva n. 2004/35/CE è chiara nel porre come obiettivi dell'azione comunitaria la "riparazione" e la "prevenzione" del danno ambientale, che costituiscono quindi i due poli ai quali tendere, e che dovrebbero essere raggiunti applicando il principio "chi inquina paga", così che "l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile" e "in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e sviluppare pratiche atte a ridurre al

nel codice dell'ambiente, in I. NICOTRA-U. SALANITRO (a cura di), cit., 69 ss. e, nella letteratura straniera, per un primo inquadramento, N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution: essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999.

¹⁷ Condividono questa impostazione anche i giudici comunitari: cfr. le sentenze *Artegodan*, Trib. CE, 26 novembre 2002, T-74/00 e Corte di giustizia, 24 luglio 2003, C-39/03.

minimo i rischi di danno ambientale” (2° *considerando*). Tuttavia, neppure la giurisprudenza comunitaria chiamata a pronunciarsi, anche di recente, sulla portata applicativa del principio ha chiarito se esso sia o meno compatibile con un sistema di responsabilità senza colpa. La Corte di giustizia ha piuttosto confermato l’indirizzo secondo il quale, pur essendo concessa agli Stati membri la facoltà di adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e di riparazione dei danni, anche con riferimento all’individuazione dei soggetti responsabili, non possono essere imposte misure di riparazione a carico di un determinato soggetto se non è dimostrata la sussistenza del nesso causale fra la sua condotta e il danno ambientale¹⁸. Questa impostazione sembrerebbe più coerente con un sistema in cui si intenda fare leva sulla funzione preventiva e deterrente della responsabilità civile (che postula una certa predicibilità in ordine ai presupposti delle sanzioni), quando, invece, nella logica della riparazione e della compensazione del danno, potrebbero essere preferite interpretazioni che estendono le responsabilità e che facilitano l’imposizione dei costi del ripristino, anche a costo di affievolire la prova dei nessi eziologici.

Ciò chiarito, sussistendo il rapporto di causalità – e per le ragioni sopra meglio richiamate – il criterio di imputazione prescelto, dall’ordinamento comunitario e ora anche da quello italiano, nel caso di attività pericolosa è quello oggettivo. Da ultimo, il sistema italiano sembra, quindi, si sia adeguato alla normativa europea, ispirandosi a una logica risarcitoria che non sia solo *ex post factum*, che predilige tecniche riparatorie di ripristino e in cui i criteri di imputazione siano di tipo oggettivo, laddove vi sia necessità di ampliare la tutela giuridica a causa della pericolosità intrinseca di alcune attività.

In questi termini, la responsabilità ambientale viene a saldarsi con il principio di “sviluppo sostenibile”, che rappresenta il punto di incontro di due diverse esigenze, rispettivamente riassumibili nei concetti di “sviluppo” e “sostenibilità”. Se le istanze che si pongono a fondamento della sostenibilità ambientale e della conservazione delle risorse naturali per preservare gli interessi della generazioni future sono chiare, il concetto di sviluppo, al quale si legano le esigenze della

¹⁸ Ci si riferisce alla già citata Corte di giustizia, 4 marzo 2015, C-534/13, la quale chiamata, in via pregiudiziale, dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato a pronunciarsi sulla compatibilità della normativa italiana in materia di bonifica (artt. 239-253 cod. amb.) con il principio “chi inquina paga”, esclude che, anche nell’ipotesi in cui il soggetto responsabile non sia individuabile ovvero nel caso di sua impossibilità a farsi carico delle proprie obbligazioni, la portata del principio in parola sia tale da estendere gli obblighi di riparazione al proprietario non responsabile dell’inquinamento, il quale, conformemente alla disciplina nazionale, sarà esclusivamente tenuto a corrispondere il rimborso delle spese per gli interventi eseguiti dalle competenti autorità, limitatamente al valore di mercato del sito (per un commento sulla pronuncia, cfr.: M. ANNUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga”*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 6, 656 ss.; C. VIVANI, *Chi inquina non paga? La Corte di giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*, in *Giur. it.*, 2015, 1487 ss.).

produzione e del progresso economico, suggerisce una chiave di lettura dei principi comunitari che rifugge da ogni impostazione “ideologica”. L’approccio precauzionale, che postula l’anticipazione della soglia di tutela e di intervento al fine di prevenire il rischio che si possa verificare un danno o di limitarne la portata, incontra un limite nei principi di “ragionevolezza” e di “proporzionalità”, che impongono alle autorità pubbliche di ponderare gli interessi coinvolti senza imporre limiti alle libertà dei cittadini che siano superiori a quanto strettamente necessario per raggiungere l’obiettivo posto¹⁹. Allo stesso modo, anche alla luce dei più recenti orientamenti ermeneutici, il principio “chi inquina paga” non può giustificare forme di responsabilità che prescindano dal requisito oggettivo del rapporto eziologico, dovendosi, quindi, riconoscere al principio in parola una duplice portata: obbligo che viene a far gravare sull’effettivo responsabile, e non sulla collettività incolpevole, i costi del ripristino (“chi inquina paga”), ma anche limite rispetto ad estensioni arbitrarie della responsabilità (“chi inquina non paga”). Al di fuori di questi casi, bisognerebbe concludere che non sussistono spazi applicativi per la responsabilità civile²⁰.

¹⁹ Sull’importanza e sui limiti di operatività del principio di precauzione fondamentali sono le indicazioni fornite dalla Commissione Europea nella nota Comunicazione del 2 febbraio 2000: le misure adottate in base al principio di precauzione devono essere coerenti, proporzionate, fondate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri derivanti dall’azione o dall’inazione, supportate da dati scientifici e suscettibili di revisione.

²⁰ Il giudizio di responsabilità presuppone, dunque e pur sempre, che gli inquinatori siano “individuabili”, che il danno sia “concreto e quantificabile”, che siano accertati “i nessi causali fra il danno e gli inquinatori individuati” (13° *considerando*, direttiva n. 2004/35/CE). Nella pratica, la norma sulla responsabilità per danno ambientale non ha una particolare incidenza, fungendo più da leva sul piano negoziale, come risulta dimostrato dalla circostanza che in Italia i casi più significativi di inquinamento (dall’incidente di Seveso al crollo della diga di Stava) siano stati risolti più sulla base di accordi transattivi e di mediazioni politiche, che mediante giudizi di responsabilità. Peraltro, l’art. 2 del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, ha potenziato la procedura stragiudiziale per il ristoro dei danni ambientali, consentendo al Ministero dell’ambiente, in caso di “rischio diffuso”, di stipulare con una o più imprese pubbliche o private una “transazione globale” e “tombale” sui danni eventualmente risarcibili e sugli oneri di bonifica e di ripristino derivanti dalle loro attività, con preclusione di ogni ulteriore pretesa di rimborso e di risarcimento. Nella pratica, la norma sulla responsabilità per danno ambientale non ha una particolare incidenza, fungendo più da leva sul piano negoziale, come risulta dimostrato dalla circostanza che in Italia i casi più significativi di inquinamento (dall’incidente di Seveso al crollo della diga di Stava) siano stati risolti più sulla base di accordi transattivi e di mediazioni politiche, che mediante giudizi di responsabilità. Peraltro, l’art. 2 del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, ha potenziato la procedura stragiudiziale per il ristoro dei danni ambientali, consentendo al Ministero dell’ambiente, in caso di “rischio diffuso”, di stipulare con una o più imprese pubbliche o private una “transazione globale” e “tombale” sui danni eventualmente risarcibili e sugli oneri di bonifica e di ripristino derivanti dalle loro attività, con preclusione di ogni ulteriore pretesa di rimborso e di risarcimento.

“ENERGIA SOSTENIBILE” NELLE ZONE MONTANE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI SVILUPPO A LIVELLO INTERNAZIONALE

Francesca Della Rosa

SOMMARIO: 1. Nuove dinamiche sulla destinazione d'uso dei terreni agricoli nello scenario internazionale: cenni introduttivi. - 2. Lo sviluppo delle energie rinnovabili nell'evoluzione della politica agricola comunitaria: uno studio per tappe. - 3. Il settore forestale e la valorizzazione delle zone montane nella nuova politica di sviluppo rurale.

Abstract

Nell'attuale scenario internazionale, la questione energetica è il baricentro di una molteplicità di esigenze in grado di influenzare gli equilibri economici e politici a livello globale.

I cambiamenti climatici in atto, le crescenti preoccupazioni per l'esaurimento delle energie fossili, i nuovi fenomeni di controllo del mercato mondiale da parte dei Paesi più avanzati e degli investitori internazionali, sono dovuti in larga parte al notevole aumento della produzione e dell'impiego di energie fossili (peraltro, nel prossimo ventennio il consumo energetico aumenterà del 40%).

Il ricorso a forme alternative di energia e l'introduzione di politiche di efficienza e di risparmio energetico, rappresentano un'opportunità fondamentale di sviluppo sostenibile, non solo per le aree più industrializzate del pianeta, ma anche per i Paesi in via di sviluppo.

Le energie da fonti rinnovabili costituiscono un'alternativa tecnicamente valida alle energie fossili, in grado di consentire lo sviluppo sociale ed economico anche delle popolazioni rurali più povere, a condizione, però, che la loro utilizzazione tenga conto della necessità di contemperare le esigenze energetiche con quelle connesse alla *food security*.

Nella prospettiva di un sistema energetico sostenibile, il presente lavoro considera – in ottica comparatistica e per le linee essenziali – le diverse opportunità di sviluppo offerte dalle energie rinnovabili in Europa e in America Latina con specifico riferimento alle zone di montagna.

1. Nuove dinamiche sulla destinazione d'uso dei terreni agricoli nello scenario internazionale: cenni introduttivi

Il dibattito internazionale sulle energie rinnovabili risulta particolarmente

complesso per il sovrapporsi di esigenze che di fatto entrano in competizione tra loro nell’impiego delle risorse naturali (principalmente terra e acqua) e nella conseguente definizione degli equilibri economici e politici globali.

La diffusione di energie nuove e rinnovabili ottenute attraverso l’impiego, in vario modo, di terreni agricoli, altrimenti destinabili ai seminativi e all’alimentazione umana, ha sollevato infatti un ampio dibattito circa la capacità futura dell’agricoltura di garantire congiuntamente la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e alimentari. Ciò tanto sotto il profilo dell’accessibilità, quanto della disponibilità delle derrate agricole, seppur con le dovute distinzioni a seconda delle aree geo-politiche di riferimento.

Va considerato che i cambiamenti climatici in atto a livello globale determinano la progressiva riduzione delle risorse idriche disponibili per la vita umana e per le attività produttive in generale, tra le quali rientra l’agricoltura¹.

Nei Paesi sviluppati la carenza delle risorse naturali è aggravata inoltre dai fenomeni di industrializzazione e di cementificazione, che nel lungo periodo richiedono rispettivamente un apporto costante di acqua per alimentare i processi produttivi, in quantità assai più elevate rispetto ai metodi tradizionali di produzione, e la disponibilità di nuove superfici di terra per consentire l’approvvigionamento alimentare, oltre che energetico, delle zone urbane in espansione.

I numeri più alti della fame e della malnutrizione permangono comunque allo stato attuale nei Paesi in via di sviluppo, principalmente per il contrapporsi all’ampia offerta di risorse naturali di una scarsa produttività del settore primario e di politiche agricole spesso non idonee a garantire lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni locali².

¹ Circa l’incidenza del riscaldamento climatico sulla produzione agricola la FAO ha osservato che “Agriculture both affects and is affected by climate change. No other sector is more climate sensitive. (...) The interrelated challenges of achieving global food security, adapting to and mitigating climate change, and meeting growing demands for energy cannot be addressed in isolation”. FAO, *Climate Change and Bioenergy Challenges for Food and Agriculture*, Roma, 2009, in http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Climate.pdf. V. anche D. GAUDIOSO, *Agricoltura e cambiamenti climatici: le prospettive dopo le conferenze di Lima e di Ginevra*, in *Agriregionieuropa*, 2015, 11. La riduzione dell’offerta agricola prevista nel lungo periodo, d’altronde, mal si concilia con l’aumento del fabbisogno alimentare prima ancora che energetico legato alla crescita della popolazione mondiale, che pure nel corso degli ultimi anni ha registrato nei Paesi in via di sviluppo un rallentamento rispetto alle stime prospettate. V. FAO, *The State of Food Insecurity 2012. Economic Growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, (a cura di) FAO, IFAD e WFP, Roma, 2012, 8 ss.

² Nell’ultimo trentennio la produzione alimentare nei Paesi in via di sviluppo si è comunque quasi triplicata, incrementando di oltre il 50% la disponibilità di cibo per persona: circa per il 70% grazie a rese agricole più elevate, per il 10% alla maggiore frequenza dei raccolti

L'emergere di fenomeni come quelli del *land grabbing* e del *water grabbing*, vale a dire l'accaparramento da parte dei Paesi e delle multinazionali che controllano il mercato internazionale di vaste superfici di terra e di bacini idrografici in zone rimaste sinora ai margini dell'economia globale, suonano in particolare come un campanello d'allarme per i governi dei Paesi emergenti (oltre che per il settore privato direttamente coinvolto). L'assenza di un contesto giuridico e politico idoneo a garantire contratti equi e sostenibili – da un punto di vista ambientale, sociale, culturale, oltre che alimentare – per lo sfruttamento delle risorse locali non consente infatti un'adeguata valorizzazione del potenziale di sviluppo di cui dispongono i Paesi ospitanti, mantenendo le popolazioni rurali residenti in una condizione di insicurezza alimentare³.

La concomitanza della funzione energetica con quella alimentare dell'agricoltura va però considerata anche in termini di accessibilità delle derrate agricole.

A livello europeo la crisi economica degli ultimi anni ha infatti ridotto del 25% (fra il 2008 e il 2012) il numero di persone che dispongono di un *budget* idoneo a garantire loro una dieta quantitativamente e qualitativamente adeguata.

L'aumento del prezzo delle derrate agricole sul mercato internazionale, d'altronde, ha influito negativamente sulla produzione alimentare e sul funzionamento dei mercati nazionali anche dei Paesi economicamente più arretrati, determinando (dal 2008) la stagnazione della produzione alimentare interna⁴.

In tale contesto aumenta l'attenzione per l'espansione delle produzioni di *biofuels* e per il c.d. "agroexport" a livello europeo e internazionale. Alcuni studiosi hanno in particolare ricondotto l'aumento dei prezzi dei beni alimentari sul mercato internazionale perlomeno alle nuove tensioni determinate sull'uso

e per il 20% all'espansione delle zone agricole. Sono emerse invece nuove criticità legate ai cambiamenti nella dieta media e all'aumento della pressione sulle risorse locali. Cfr. A. MÜLLER et al., *Some Insights in the Effect of Growing Bio-Energy Demand on Global Food Security and Natural Resources*, Water Policy, vol. 10/1, 84 ss. Rispetto ai Paesi latino-americani, inoltre, alcuni studi di settore hanno individuato il fattore distributivo come una delle cause principali del permanere dell'insicurezza alimentare. Il dibattito pubblico ha allora portato l'attenzione dei governi locali sulla nozione di "sovranià alimentare", che di recente ha trovato una istituzionalizzazione nelle carte costituzionali di Bolivia, Venezuela ed Ecuador. Cfr. I. GIUNTA-A.VITALE, *Politiche e pratiche di sovranià alimentare*, in *Agriregionieuropa*, 2013, 33.

³ Sull'incidenza del *land grabbing* sulla sicurezza alimentare dei Paesi in via di sviluppo v. M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi nel mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 384, nt. 11.

⁴ Cfr. R. JOSÉ DANIEL ANIDO, *Demanda de energía alimentaria, abastecimiento e ingesta de nutrientes en Venezuela: principales cambios e implicaciones nutricionales*, in *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 240, 2015, 109 ss.

dei terreni agricoli dalla competizione fra la destinazione energetica e quella alimentare delle produzioni. Non sono mancate però voci contrarie che hanno ravvisato nella promozione delle energie rinnovabili un'opportunità di sviluppo per i Paesi emergenti⁵.

La difficoltà di prevedere con certezza l'andamento dei prezzi delle derrate agricole non consente comunque l'individuazione di teorie economiche unitarie e coese a cui fare riferimento nella definizione di scelte di politica agricola ponderate e lungimiranti⁶.

La prima parte dell'indagine verrà dedicata allora alle principali tappe che hanno scandito l'esperienza giuridica europea in materia di agricoltura e di energie rinnovabili, al fine di individuare possibili soluzioni di convivenza fra la funzione alimentare e quella energetica dell'agricoltura. Dopo una prima fase della politica agricola comunitaria caratterizzata da un forte sostegno al settore primario e da una seconda fase di incentivazione delle energie da fonti rinnovabili, con la privazione dell'agricoltura di qualsivoglia strumento di programmazione della produzione, nella più recente elaborazione si è assistito infatti ad alcuni segnali di "riscoperta" della multifunzionalità agricola *tout court*, principalmente orientata a contemperare l'esigenza degli approvvigionamenti alimentari con quella di una maggiore indipendenza energetica dell'Unione europea⁷.

Nell'ottica di un miglioramento dell'efficienza energetica e di un incremento

⁵ Cfr. A. MÜLLER ET AL., *Some Insights in the Effect of Growing Bio-Energy Demand on Global Food and Natural Resources*, cit., 84 ss.

⁶ Rispetto alle produzioni europee è stato osservato come la sostenibilità economica delle energie da fonti rinnovabili vada valutata sulla base dei due fattori complementari della competitività e della redditività. "La competitività dell'agricoltura europea si gioca sui mercati internazionali, all'interno dei quali sono i prodotti agroalimentari di qualità ad avere i requisiti per confrontarsi e prevalere rispetto a quelli provenienti da altri Paesi. Diversamente, la produzione di agroenergie non riesce ad essere attualmente competitiva con il mercato dell'energia fossile se non viene supportata dalle incentivazioni, come è dimostrato del resto dalla loro erogazione diffusa in Europa, Brasile, Argentina". Così M. D'ADDEZIO, *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 475-476.

⁷ V. M. D'ADDEZIO, *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza*, cit., 470 ss.; S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, ivi, 491 ss.; I. TRAPÉ, *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, ivi, 522 ss.; M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, (a cura di) L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, 151 ss.; P. BORGHI, *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, ivi, 425 ss.

delle fonti energetiche rinnovabili e sostenibili, soprattutto in termini ambientali e alimentari, si passerà poi a considerare la “riscoperta” delle zone montane nelle politiche europee. Ciò tenendo presente che anche a livello internazionale sono stati adottati strumenti aventi ad oggetto, direttamente o indirettamente, la tutela promozionale e protettiva della montagna⁸.

L'enorme potenziale energetico della montagna richiede però di essere valorizzato tenendo conto della “vulnerabilità” che caratterizza tali zone, sia nell’accezione di ecosistemi, sia in quella di agrosistemi, sia come zone rurali, e anche del fatto che non tutte le zone montane del globo presentano le medesime caratteristiche.

2. Lo sviluppo delle energie rinnovabili nell’evoluzione della politica agricola comunitaria: uno studio per tappe

In sede europea il quadro normativo e programmatico di riferimento per lo sviluppo delle energie rinnovabili è stato definito progressivamente, in funzione delle diverse esigenze alimentari ed energetiche via via avvertite nel territorio degli Stati membri o verso l’esterno⁹.

L’ampiezza della tematica circa il rapporto fra agricoltura ed energie rinnovabili, e la possibile individuazione di soluzioni di contemperamento fra le esigenze degli approvvigionamenti alimentari con quelle degli approvvigionamenti energetici suggerisce una trattazione per “tappe” dell’evoluzione giuridica in materia.

In via preliminare, va considerato che nell’ambito delle energie rinnovabili, ossia delle fonti energetiche alternative alle energie fossili, le c.d. “agroenergie” sono quelle fonti energetiche in vario modo riconducibili all’impiego dei terreni agricoli. In particolare, mentre a livello europeo sono tali le coltivazioni direttamente utilizzabili per la produzione energetica ed i residui biologici ottenuti dai processi di produzione agricola impiegabili per la trasformazione in biocarburanti, bioliquidi, energia e biogas, a livello nazionale vengono

⁸ Si pensi alla Convenzione delle Alpi del 1995, al Trattato istitutivo della Comunità dell’energia del 2006, alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, al Protocollo di Kyoto del 1997. Cfr. S. QUADRI, *Energia sostenibile*, Torino, 2012, 33 ss.

⁹ Mentre gli obiettivi di sicurezza degli approvvigionamenti energetici sanciti a livello europeo rilevano solo entro i confini del territorio europeo, principalmente in vista di una maggiore indipendenza energetica dell’Unione, quelli di sicurezza degli approvvigionamenti alimentari vengono perseguiti anche verso l’esterno. Così S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, cit., 495-496.

ricomprese in tale categoria anche attività più propriamente commerciali o industriali, quali la semplice messa a disposizione dei terreni per l'installazione di impianti fotovoltaici ed eolici, o la successiva trasformazione delle c.d. biomasse in energia destinata ai gestori della rete elettrica¹⁰.

Il rapporto fra la produzione di energia da fonti rinnovabili e la politica agricola comunitaria (PAC) emerge da una serie di atti adottati nell'ambito di quest'ultima.

Per soffermarsi sui provvedimenti più recenti, vanno anzitutto considerate le novità apportate alla PAC con la riforma di medio termine (o riforma Fischler) del 2003, facendo brevi cenni al contesto in cui la stessa si è inserita.

Il forte interventismo della prima PAC, principalmente indirizzato ad un incremento della produttività agricola per sopperire alla mancanza dei generi alimentari, anche attraverso la modernizzazione dell'agricoltura europea ed il progressivo impiego della chimica, ha determinato un aumento delle produzioni alimentari interne anche oltre la capacità di assorbimento del mercato, al punto da ingenerare in Europa, a partire dagli anni '80, una produzione eccedentaria, con correlate questioni di degrado ambientale.

Le eccedenze produttive ed i successivi obblighi assunti dall'Unione europea in sede di WTO hanno suggerito allora l'adozione di alcuni interventi modificativi della PAC per orientarla maggiormente verso obiettivi e risultati diversi dall'autosufficienza alimentare, quali, in particolare, lo sviluppo rurale e la tutela ambientale¹¹. Il sistema così configurato ha consentito un certo temperamento con gli obiettivi di approvvigionamento alimentare fintanto che è stato mantenuto il meccanismo degli aiuti accoppiati alla produzione. Viceversa, con la riforma del 2003, l'introduzione del regime di pagamento unico, accompagnata da altre modifiche quali l'estensione del concetto di attività agricola anche al mero mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e la previsione di incentivi diretti alle cc.dd. colture energetiche¹², ha privato l'agricoltura europea di qualsivoglia strumento di programmazione della produzione volto ad assicurare la disponibilità e l'accessibilità economica delle derrate alimentari.

Nel corso degli ultimi anni il riemergere dell'insicurezza alimentare (anche) in Europa, per la mancanza di accessibilità dei generi alimentari e l'insufficienza degli approvvigionamenti, ha riportato quindi l'attenzione della comunità scientifica e delle stesse istituzioni europee alle scelte di politica agricola adottate in passato dal legislatore europeo.

¹⁰ Ai soli fini fiscali.

¹¹ V. S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 325 ss.

¹² Si tratta degli incentivi introdotti dal regolamento CE n. 1782/2003 ed eliminati con il regolamento CE n. 73/2009.

Un orientamento dottrinale ha così ricondotto le cause della c.d. nuova *food insecurity* a fattori di natura sia congiunturale (quali gli eventi climatici, le epidemie animali o vegetali, in grado di influire sulla produzione primaria), sia strutturale (quali, appunto, le scelte normative adottate in materia, nello specifico idonee ad indurre gli operatori agricoli a reputare più conveniente la destinazione dei propri terreni alla produzione energetica anziché a quella alimentare, così riducendo l'offerta delle derrate agricole destinate all'alimentazione)¹³.

Nell'ambito dell'elaborazione della nuova PAC per il periodo 2014-2020, inoltre, non sono mancati alcuni segnali di una maggiore "lungimiranza" da parte delle istituzioni europee nella promozione delle energie da fonti rinnovabili, in tal modo configurando il dibattito "fuel vs. food" non più nei termini di un confronto quanto di un vero e proprio conflitto.

In proposito le novità introdotte col Trattato di Lisbona del 2009 hanno inciso tanto sulle modalità di elaborazione quanto sui contenuti della nuova PAC.

Sotto il primo profilo, l'agricoltura e la pesca, eccezion fatta per la conservazione delle risorse biologiche del mare, sono state ricomprese tra i settori nei quali l'Unione europea ha una competenza concorrente con gli Stati membri. Si è attribuito così un maggiore margine di azione agli Stati membri, anche attraverso la funzione di controllo attribuita ai loro parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà.

È stata modificata inoltre la procedura di adozione degli atti agrari, sostituendo alla procedura di consultazione (caratterizzata da un coinvolgimento meramente formale del Parlamento europeo, che il Consiglio aveva sì l'obbligo di consultare ma senza alcun vincolo di adattamento) quella ordinaria, ossia la procedura di codecisione (fondata su un coinvolgimento sostanziale del Parlamento europeo, posto in una posizione paritetica a quella del Consiglio). Tale novità, introdotta nell'ottica di una maggiore democraticità dei processi decisionali europei, ha quindi consentito una maggiore attenzione per le tematiche di preminente interesse per il Parlamento europeo, quali quelle della tutela ambientale e della lotta al cambiamento climatico.

Sotto il profilo contenutistico, d'altronde, la nuova PAC è stata condizionata anche da novità introdotte nell'ambito di politiche europee diverse da quella agricola. Rispetto alla tematica energetica rilevano: l'espressa menzione,

¹³ Così S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, cit., 507 ss. Sul ritorno della *food insecurity* in Europa v. L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 3 ss.; A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 565 ss.; L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranià alimentare"*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2011, I, 159 ss.

all'art. 3 TFUE, della tutela dell'ambiente tra gli obiettivi specifici dell'Unione europea; l'inserimento, all'art. 191 TFUE, nell'ambito della politica ambientale, dell'obiettivo specifico della promozione della lotta ai cambiamenti climatici; l'introduzione, all'art. 194 TFUE, di una nuova disposizione sulla politica dell'Unione nel settore dell'energia; l'aggiunta, al Titolo XVIII TFUE, dell'aggettivo “territoriale” alla “politica di coesione economica e sociale” e il riconoscimento, all'art. 174 TFUE, della necessità che l'Unione (nella definizione e nell'attuazione della propria azione tesa al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, tramite la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni) rivolga un'attenzione particolare alle zone rurali, nonché alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna¹⁴.

Va poi considerata la Comunicazione della Commissione “La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”¹⁵, recante gli orientamenti strategici della nuova PAC.

In tale documento una particolare attenzione viene dedicata alle tematiche della tutela dell'ambiente, della lotta al cambiamento climatico, dell'equilibrio economico, sociale e territoriale, le quali vengono elevate a veri e propri obiettivi della PAC. Ciò che più rileva ai fini della presente indagine è però la concomitanza con cui, nella sezione dedicata alla sfida del cambiamento climatico e dell'ambiente, vengono considerati gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea in materia di clima e di energia¹⁶ e quelli di sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, entrambi incentrati sul ruolo strategico dell'agricoltura e della silvicoltura per la loro realizzazione.

In tale prospettiva, peraltro, la mancata previsione nella nuova PAC di incentivi alle colture cc.dd. energetiche non può essere interpretata né come

¹⁴ Nulla era previsto rispetto alla materia energetica nelle versioni del Trattato antecedenti la riforma di Lisbona, sicché gli interventi comunitari in tale settore erano ricompresi nella più generale politica ambientale (come confermato dalla base giuridica della direttiva n. 2009/28/CE, che modifica e successivamente abroga le direttive nn. 2001/77 e 2003/30, adottata il 23 aprile 2009).

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2010) 672/5.

¹⁶ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 22 gennaio 2014, COM (2014) 15 fin.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 28 maggio 2014 COM (2014) 330 fin.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 23 luglio 2014, COM (2014) 520 fin.; Conclusioni del Consiglio europeo sul quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima del 23 e 24 ottobre 2014.

una dimenticanza, né come un intento vessatorio del legislatore europeo¹⁷. La definizione di una strategia europea in materia di *energy security*, nel quadro delle politiche per il clima e l'energia, suggerisce anzi il riconoscimento di un ruolo autonomo delle agroenergie nella lotta al cambiamento climatico e nella realizzazione di specifici obiettivi energetici (oltre che, più in generale, di tutela dell'ambiente) perseguiti dall'Unione europea¹⁸.

3. Il settore forestale e la valorizzazione delle zone montane nella nuova politica di sviluppo rurale

Il recente riemergere di fenomeni di insicurezza alimentare in Europa suggerisce come nel quadro della nuova PAC siano destinate a trovare maggiore possibilità di sviluppo le energie rinnovabili che consentono una migliore armonizzazione con la funzione alimentare dell'agricoltura, vale a dire la produzione di biomasse e le colture cc.dd. energetiche che possono essere realizzate su terreni agricoli non impiegabili ad altri fini.

Nell'ambito della politica di sviluppo rurale un settore che potrebbe assumere nuova centralità in campo energetico è quindi quello forestale, così come confermato dalle novità introdotte nell'ambito dell'ultima programmazione.

L'impiego energetico delle biomasse legnose ha conosciuto una crescita notevole nel corso degli ultimi anni, al punto che attualmente il legname rappresenta una delle fonti principali di energia rinnovabile in Europa. A tale aumento dei consumi non è tuttavia corrisposto un aumento soddisfacente della produzione interna, soprattutto per il permanere di alcune criticità del settore forestale europeo¹⁹, con la conseguenza che buona parte della legna da

¹⁷ V. S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, cit., 514.

¹⁸ Circa gli obiettivi dell'Unione europea nel quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima v. Comunicazione della Commissione COM (2014) 330 fin., 21 ss. e Comunicazione della Commissione COM (2014) 15 fin., 7 ss. V. anche la relazione resa disponibile a fini divulgativi dalla Commissione europea in http://europa.eu/pol/ener/index_it.htm.

¹⁹ Nelle aree montane si sono ampliati i fenomeni di estensivizzazione e di abbandono gestionale dei boschi; permane una scarsa produttività, anche per la poca diffusione del c.d. "associazionismo forestale"; spesso le normative degli Stati membri inerenti il settore forestale sono complesse e frammentate, risentendo dei vincoli per la tutela dei beni ambientali, culturali e del paesaggio; il contesto sociale e culturale europeo, influenzato anche da una distorta informazione mediatica, è perlopiù avverso alle utilizzazioni boschive e alla gestione forestale condotte a fini produttivi; manca un approccio dell'Unione europea idoneo a recepire le peculiarità storiche, ecologiche e socio-economiche che contraddistinguono le aree forestali europee.

ardere e delle biomasse legnose viene ancora importata²⁰.

Rileva però la considerazione che viene data alle esigenze della *energy security* nell’ambito del secondo pilastro della nuova PAC attraverso l’adozione di un approccio più integrato, volto ad incorporare nella politica di sviluppo rurale i principali obiettivi strategici enunciati nella “Strategia Europa 2020”, così come a garantirne una maggiore coerenza con gli obiettivi generali della politica di coesione economica, sociale e territoriale disciplinata nel TFUE; una maggiore flessibilità nella struttura del piano di sviluppo rurale, non più basata su quattro assi bensì su sei priorità da combinare senza vincoli²¹; una costante attenzione per le foreste europee, nella consapevolezza che una gestione sostenibile delle stesse risulta fondamentale nel perseguimento degli obiettivi europei di tutela ambientale e di sviluppo socio-economico dei territori rurali, oltre che nel raggiungimento degli impegni internazionali per la lotta al cambiamento climatico²²; una considerazione specifica per il potenziale di sviluppo socio-economico della risorsa forestale, nonché dei settori e delle filiere produttive a essa collegate²³; una migliore capacità di spesa delle misure di interesse forestale attraverso la possibilità di prevedere nei piani di sviluppo rurale dei “sottoprogrammi tematici” rispondenti a esigenze specifiche di determinati settori produttivi o di zone geografiche particolarmente sensibili, quali le zone montane.

L’importanza che i contesti montani sono destinati ad assumere per l’approvvigionamento energetico dell’Unione europea risulta confermato, d’altronde, dal passaggio da una tutela meramente assistenziale ad una tutela al contempo protettiva e promozionale degli stessi. Come emerge dal “Libro verde della Commissione sulla coesione territoriale” del 2008, in particolare, la montagna non viene più vista alla stregua di un territorio svantaggiato, bensì come un territorio “diverso”, le cui peculiarità, da un lato, possono rivelarsi strategiche in una prospettiva di sviluppo sostenibile, dall’altro, rendono opportune scelte di diversificazione nelle misure di efficienza energetica e nello sviluppo delle energie rinnovabili²⁴.

²⁰ Fermo restando il contributo positivo delle strategie cc.dd. di *wood mobilization* adottate da molti Stati membri per incentivare, sul piano economico, l’aumento della produzione e dell’impiego di legname in Europa.

²¹ Art. 5 del regolamento UE n. 1305/2013.

²² V. il 20° *considerando* e gli artt. 21-26 del regolamento UE n. 1305/2013.

²³ In vari passaggi il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale sottolinea l’opportunità di far convivere esigenze ambientali e interessi produttivi, dimostrando come il legislatore europeo abbia compreso che in date aree rurali marginali la risorsa forestale può costituire una delle principali, se non l’unica, fonte di lavoro e di reddito per le comunità locali.

²⁴ Il regolamento sullo sviluppo rurale, soprattutto in combinazione con le altre misure

In sede europea, d'altronde, la valorizzazione del potenziale energetico offerto dalle risorse naturali e climatiche delle zone montane, ma anche l'adozione di strumenti – di mercato e di sviluppo rurale – volti a garantire la competitività delle produzioni alimentari di montagna, quale l'indicazione facoltativa di qualità “prodotto di montagna”, sembrano auspicare una possibile coesistenza fra la promozione delle energie rinnovabili e la conservazione di un'agricoltura attiva e funzionale alla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari.

Le riflessioni sollevate risultano particolarmente utili nell'ottica di un confronto comparato fra il quadro di tutela europeo e quello dei Paesi latino-americani che, al di là delle diversità interne che li caratterizzano (da un punto di vista climatico e naturalistico, ma anche politico-normativo), si sono in breve tempo accostati allo sviluppo delle energie da fonti rinnovabili.

La lotta al cambiamento climatico e i nuovi obiettivi di tutela ambientale recepiti a livello internazionale, d'altronde, aggiungono attualità e rilevanza alle tematiche della destinazione d'uso e delle modalità di sfruttamento dei terreni agricoli in America Latina, che costituisce uno dei bacini più ricchi di biodiversità al mondo e le cui foreste pluviali rappresentano un'insostituibile riserva di ossigeno per l'intero ecosistema del pianeta²⁵.

adottate nell'ambito delle politiche strutturali, in particolare in quella di coesione territoriale, prospetta l'adozione di un trattamento differenziato per lo sfruttamento del potenziale energetico delle zone montane al fine di tenere conto dei caratteri esclusivi o prevalenti di tali zone. V. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo del 6 ottobre 2008, COM (2008) 616 def.

²⁵ Sull'impatto del cambiamento climatico in America Latina e, viceversa, sull'influenza della destinazione d'uso dei terreni agricoli sui fenomeni climatici, si consulti il sito <http://www.climate.org/resources/climate-impacts/latinamerica.html>. Sulle problematiche ambientali legate all'agricoltura latino-americana v. N. GLIGO, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*, Santiago de Chile, 2006, *passim*.

SPECIFICITÀ MONTANA, AMBIENTE ED ENERGIA. UN MODELLO DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA MONTAGNA

Bruno Di Giacomo Russo

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I diversi tipi di Provincia. - 3. La specificità montana. - 4. Le competenze legislative per energia, ambiente e territorio. - 5. Le funzioni amministrative relative l'energia idroelettrica e le bioenergie. - 6. L'art. 118 Cost. e la specificità montana. - 7. Le ulteriori funzioni amministrative per la montagna. - 8. La produzione di energia da fonte rinnovabile. - 9. La biodiversità. - 10. La tutela dell'ambiente. - 11. Il governo di area vasta della montagna. - 12. Quale modello giuridico di sviluppo.

Abstract

La legge n. 56/2014 istituzionalizza il sistema della specificità montana per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, riconoscendo loro la possibilità di maggiori funzioni amministrative per lo sviluppo strategico del territorio e la cura delle relazioni anche internazionali.

Per la Provincia montana di confine, è fondamentale la produzione di energia elettrica attraverso una fonte rinnovabile altamente pregiata, quale l'acqua, fonte rinnovabile, a costi contenuti e a remunerazione alta, a bassissimo inquinamento, e a gestione flessibile degli impianti.

L'Ente montano può approvare progetti strategici per le energie rinnovabili sfruttando le peculiari situazioni territoriali, con attenzione alla filiera bosco-legno per l'approvvigionamento energetico, pensando alla pianificazione territoriale per un'edilizia dell'efficienza energetica e allo sviluppo di *best-practice* di mobilità sostenibile. È possibile creare un polo specialistico di ricerca anche per rilanciare l'aspetto occupazionale con la sperimentazione di forme innovative di energia (es. *smart-grid*).

I nuovi "poteri" della Provincia sono l'occasione per rifondare un progetto sostenibile a valore nazionale e internazionale, per cui i fondamenti sono la titolarità della gestione del demanio idrico a favore della Provincia e l'istituzione di un'Azienda energetica di Montagna, coinvolgendo il *profit* e il *non profit*.

1. Premessa

Il limite provinciale costituisce un confine all'interno del quale si vengono a concretizzare gran parte degli scambi economici, sociali, amministrativi,

evidenziandosi, come livello di dettaglio territoriale funzionale. Le configurazioni provinciali sono il risultato di spinte economiche, sociali, normative, che risentono fortemente dei cambiamenti.

Il dato normativo va rapportato alla realtà dell'andamento economico locale, in considerazione della circostanza che il periodo di crisi economica dei Paesi di matura industrializzazione si prolunga oramai da diversi anni. Esaurito o quasi il dibattito sulle sue cause, è tuttora ampiamente in corso quello sulle possibili strategie di uscita. In questo quadro, riprende nuovo vigore il tema dello sviluppo locale. L'opinione che la dimensione locale dell'economia, in un periodo di forte apertura dei mercati, abbia ancora, o forse sempre più, una forte rilevanza è ampiamente supportata.

Per identificare possibili soluzioni al declino economico e, in particolare, all'impovertimento delle c.d. "aree interne", pare opportuno riferirsi a strategie e proposte confezionate su misura per gli specifici territori, in considerazione dell'esito del mantenimento della Provincia, attraverso la loro regionalizzazione, anche con la riforma costituzionale *in itinere*¹.

La sussidiarietà effettiva del potere locale ribalta il nesso imposto dalla globalizzazione tutto incentrato sull'endiadi centralizzazione-progresso, coniugando l'autonomia locale, anche attraverso forme cooperative e funzionali, pubbliche e/o private, con le esigenze di buon andamento dell'amministrazione, nel rispetto dei diritti dei diversi enti e comunità locali.

L'intento deve essere quello di interpretare il rinnovamento istituzionale secondo l'oggettiva esigenza di rigenerazione del sistema sociale ed economico. L'analisi, qui proposta, intende considerare il diritto come un insieme di incentivi rivolti ai consociati, pubblici e/o privati, ad adottare determinati comportamenti e decisioni volte all'implementazione di un modello di sviluppo sostenibile della montagna.

2. I diversi tipi di Provincia

La legge n. 56/2014², innanzitutto, definisce la Provincia come un Ente che svolge funzioni di area vasta e, in secondo luogo, introduce una differenziazione funzionale e ordinamentale tra la Provincia e la Provincia "montana di confine".

¹ Tesi avanzata, e qui sostenuta, da M. CAVINO, *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO-L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli, 2015, 22.

² G. MANFREDI, *Art. 1, comma 51*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo di area vasta*, Napoli, 2014, 169 ss. In tal senso si pronuncia la Corte costituzionale, con la sentenza n. 50/2015, proprio sul sindacato della legge n. 56/2015.

Le differenziazioni sono giustificate dalle diverse caratteristiche del territorio in cui sorgono e dalle diverse necessità a cui devono rispondere. L'art. 1, 3° comma, legge n. 56/2014 introduce la novità della “specificità montana”, disciplina per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri. L'istituzione provinciale “montana”, quale regime giuridico “specifico”, va riempita di una serie di contenuti ulteriori rispetto a quelli che caratterizzano le altre Province “ordinarie”, in quanto è necessario valorizzare la “specificità” della montagna, considerando le caratteristiche morfologiche e i problemi amministrativi, politici, sociali ed economici del territorio.

Risulta indispensabile, proprio a causa delle peculiarità del territorio montano, l'individuazione di un luogo istituzionale capace di fare sintesi delle esigenze della comunità alpina, in ossequio ai principi di differenziazione e di adeguatezza, oltre che di sussidiarietà sia orizzontale che verticale.

Le Province “montane di confine”, individuate come destinatarie di un regime differenziato, di favore, nell'art. 1, 3° comma, risultano – dunque – oggetto di una disciplina “specifica” e non “speciale”, contraddistinguendosi dal regime giuridico delle Province di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta, anche per quanto attiene alla regolazione delle funzioni e del loro esercizio da parte delle Regioni, nell'ambito delle proprie competenze normative.

La “specificità” provinciale è ben differente dalla “specialità” provinciale; difatti l'art. 1, 53° comma, esclude l'applicabilità della prima alle Province ad autonomia speciale della Valle d'Aosta e di Trento e Bolzano. Il secondo periodo dell'art. 1, 3° comma, prevede il principio per l'istituzione di un regime differenziato con un rinvio molto ampio a tre commi che concorrono a definire i tratti di questa disciplina “specifica”: i commi 52, 57 e 86.

La legge n. 56/2014, distinguendola dalla Provincia “ordinaria”, introduce la Provincia “specifica”, la Provincia “montana di confine”, che si pone a metà strada, in termini di autonomia, tra tutte le Province e le due sole Province “speciali”, in termini ordinamentali.

3. La specificità montana

Fra i livelli di governo coinvolti, quello statale, regionale, ma anche europeo, sono le Regioni e gli Enti locali quelli che più si debbono interessare del governo della montagna. Partendo, quindi, dalle istituzioni pubbliche territoriali, va distinto il ruolo essenzialmente legislativo delle Regioni dal ruolo più prettamente amministrativo delle Province.

Le Province, all'interno di un significativo cambiamento, mantengono il compito di fare sintesi di un programma e di una strategia.

Ai fini del rafforzamento dell'autogoverno e della definizione di politiche differenziate, in ragione delle esigenze specifiche, non vanno trascurati gli

strumenti che la legge n. 56/2015 fornisce alle Province “montane di confine”, che devono favorire relazioni stabili tra le istituzioni territoriali delle diverse aree dell’arco alpino, spesso in chiave transnazionale, favorendo processi di collaborazione e di scambio, nel rispetto peraltro delle diverse identità socio-culturali.

L’istituzionalizzazione della “specificità montana” è funzionale al perseguimento della fondazione di un sistema, volto all’autogoverno dei problemi della montagna in termini di sviluppo economico e sociale.

La “specificità montana” trova il suo fondamento sostanziale nell’art. 44, 2° comma, Cost., il quale recita che “la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”, con l’intento di fornire una direttiva alla quale va subordinata l’attività legislativa statale e regionale che, quindi, ha il compito di predisporre una normativa favorevole per la montagna.

Il particolare favor che la legge “Delrio” riconosce in capo alle Province “montane di confine” richiede una puntuale individuazione dei suoi contenuti per valutarne a pieno le potenzialità nel rispetto di un determinato quadro costituzionale, che va dall’art. 44 all’art. 118 Cost.

4. Le competenze legislative per energia, ambiente e territorio

Il tema del riparto tra Stato e Regioni in materia di energia, ambiente e territorio è fondamentale.

La legge cost. n. 3/2001 modifica le competenze, soprattutto inserendo la materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” nel nuovo elenco di competenze concorrenti, (art. 117, 3° comma, Cost.)³.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 383/2005, chiarisce che la materia in questione equivale a “settore energetico” e a “politica energetica nazionale”, e comprende ogni “fonte di energia”. Inoltre, il Giudice delle leggi afferma che sussiste uno spazio per l’intervento del legislatore regionale: infatti, l’aggettivo “nazionale” impedisce di escludere l’intervento regionale per il solo fatto che la regolazione disciplini aspetti della strategia energetica nazionale.

Ad essa si aggiungono le competenze concorrenti sul “governo del territorio” e sulla “tutela della salute”. Vi sono, poi, importanti competenze attribuite in via esclusiva allo Stato: la “tutela della concorrenza”, la “tutela dell’ambiente” e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Oltre a tali materie, vanno considerate le materie di difficile inquadramento, come il

³ N. AICARDI, *Energia*, in M.P. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, II, Milano, 2007, 1007 ss.

paesaggio e la politica energetica.

Risulta, pertanto, difficile individuare con certezza il livello di governo competente, sia sul versante normativo, sia su quello amministrativo. Anche la giurisprudenza costituzionale si sta muovendo per approssimazioni progressive, da un lato riconoscendo spazi all'intervento regionale⁴, dall'altro accentuando le esigenze unitarie e le possibilità di intervento trasversale dello Stato.

Pertanto, l'ambito delle energie è caratterizzato da una "concorrenza di competenze", e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 219/2005, enuclea quali criteri di risoluzione del possibile "intreccio", quello della prevalenza e quello della leale collaborazione. Nel senso che se è possibile individuare la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, tale campo diventa il riferimento per individuare il soggetto competente. In caso contrario, si deve dare spazio al principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

5. Le funzioni amministrative relative l'energia idroelettrica e le bioenergie

Per quanto concerne l'energia elettrica, il Testo unico del 1933, in una fase di centralizzazione, attribuisce allo Stato la competenza relativa la gestione del patrimonio idrico. La progressiva messa in opera del regionalismo, dopo il 1970, determina l'attribuzione alle Regioni ordinarie di diversi compiti relativi alla titolarità e all'uso delle acque.

Il decentramento delle funzioni inizia, prima della riforma del Titolo V Cost., tramite la legge n. 36/1994 e i d.lgs. n. 112/1998 e n. 79/1999, che comportano il conferimento di quasi tutte le competenze statali a favore delle Regioni ordinarie.

La fonte principale di bioenergia è costituita dalle biomasse, vale a dire la parte biodegradabile dei prodotti, scarti o rifiuti provenienti dall'agricoltura, incluse le sostanze vegetali o animali, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché le componenti biodegradabili dei rifiuti industriali e urbani. La direttiva n. 77/2001/CE, attuata dal d.lgs. n. 387/2003, introduce il concetto di biomassa, identificando la sua caratteristica di base nello stretto nesso con il regime di gestione dei rifiuti.

La materia dell'energia ricavata dai rifiuti è disciplinata principalmente dal d.lgs. n. 22/1997 e dal d.lgs. n. 112/1998, che devolvono alle Regioni le competenze

⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 483/1991; e con riferimento al nuovo Titolo V, Corte cost., sentenza n. 61/2009. In dottrina, F. DI DIO, *Il "paradosso fotovoltaico" dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 774.

in materia di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili, facendo espresso riferimento anche agli impianti che producono energia dai rifiuti.

6. L'art. 118 Cost. e la specificità montana

La previsione della sussidiarietà verticale consente di ampliare la gamma degli strumenti utilizzabili per il perseguimento dell'interesse generale. La sussidiarietà va intesa come garanzia del mantenimento di alcune competenze agli Enti territoriali minori, quando questi siano in grado di operare senza l'intervento dello Stato.

Al fianco della sussidiarietà, si ergono i principi di adeguatezza e di differenziazione, in qualità di principi ispiratori per l'allocazione delle funzioni fondamentali allo scopo di assicurarne l'esercizio da parte dell'Ente locale che, per le caratteristiche del territorio e per quelle dimensionali e strutturali, possa garantire il buon funzionamento.

Il 52° comma affida alle Regioni, per quanto di propria competenza, la definizione delle "forme particolari dell'autonomia", in termini di differenziazione a favore delle Province "montane di confine", fornendo loro già una serie di elementi di "specificità", sia dal punto di vista ordinamentale che funzionale, con i seguenti commi 57 e 86, nell'intento di attribuire "specificità" autonomia all'Ente.

Il primo capoverso del 52° comma conferma la spettanza delle funzioni amministrative proprie delle Regioni, nell'ambito della loro competenza legislativa sia concorrente che esclusiva, di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost. L'intento del 52° comma, prima parte, è quello di definire e, pertanto, indirizzare, per quanto concerne gli Enti di area vasta "montana", non tanto il rapporto tra le tre *submaterie* dell'art. 117, lett. *p*), Cost., e la competenza residuale regionale, quanto le funzioni regionali inerenti particolari materie di interesse locale per la specificità montana.

Il 52° comma rappresenta un monito al legislatore regionale, che trovando proprio fondamento nella Costituzione, con gli artt. 44 e 118, volge verso un contenuto precettivo della norma, nel senso dell'obbligatorietà di disciplinare nell'an queste condizioni particolari di autonomia, fermo restando la libertà di scelta del *quomodo*.

La diversa valorizzazione delle Province "montane di confine" va intesa come principio generale per la legislazione regionale (e statale).

7. Le ulteriori funzioni amministrative della montagna

La legge n. 56/2014 attua il principio di differenziazione, nelle sue diverse sfaccettature, organizzative e funzionali, definendo due elenchi di funzioni

fondamentali, di cui il primo, quello del comma 85, è comune a tutte le Province, e il secondo, di cui al comma 86, “specifico” e aggiuntivo per le sole Province “montane di confine”.

Questa differenziazione conferisce maggiore peso funzionale alle Province “montane di confine” rispetto a quelle tradizionali, giustificato dalle difficoltà oggettive nella gestione dei servizi pubblici e nella programmazione territoriale.

L’86° comma attribuisce alle Province “montane di confine”, quali funzioni fondamentali aggiuntive, la “cura dello sviluppo strategico del territorio” e la “gestione di servizi in forma associata”, in virtù della sua natura montana, e “la cura delle relazioni istituzionali”, e, coerentemente con il loro carattere di Ente di confine.

Il potere c.d. estero riguarda le relazioni sia con Enti della Repubblica, tra cui Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale, che con gli Enti territoriali di altri Stati, purché però si tratti di Enti, sia quelli italiani che quelli stranieri, il cui territorio abbia caratteristiche montane.

Il compito della “cura dello sviluppo strategico del territorio e la gestione di servizi in forma associata” comporta l’assegnazione di quelle funzioni che ben si leghino alla natura montana delle Provincia.

Le Province “montane di confine”, d’intesa con i Comuni, possono assumere un ruolo essenziale per la gestione unitaria di importanti servizi, oggi svolti a livello comunale⁵.

Il cardine delle funzioni fondamentali ulteriori della Provincia “montana di confine” è, infatti, l’adozione e l’aggiornamento di un piano strategico per il territorio montano. Una funzione, questa, che coincide puntualmente con la finalità principale dell’Ente di cui al 3° comma, e che ha una portata molto ampia anche rispetto ai Comuni e alle Unioni dei Comuni, costituendo esso atto di indirizzo che li vincola anche nell’ambito dell’esercizio delle funzioni eventualmente loro delegate dalle Regioni.

A questa funzione va assegnato un rilievo tutto particolare, vedendo nel piano strategico essenzialmente lo strumento che assicura alla Provincia “montana di confine” una sorta di “governo del territorio”.

Il piano strategico non può essere altro che lo strumento operativo della Provincia “montana di confine” che diviene vincolante per i Comuni e le Unioni solo in quanto esso sia funzionale allo sviluppo del territorio, e dunque deve essere preceduto da un’ipotesi di sviluppo della specificità montana. Tale funzione rappresenta oggi un importante snodo in cui confluiscono tutti i diversi e variegati interessi che sono alla base di un modello di sviluppo sostenibile per la montagna: la produzione di energia da fonte rinnovabile, la biodiversità e la tutela dell’ambiente.

⁵ Anche in considerazione dell’art. 1, 88° comma, legge n. 56/2014.

8. La produzione di energia da fonte rinnovabile

Il tema della localizzazione degli impianti è essenziale poiché vi confluiscono gli interessi contrapposti della tutela dell'ambiente e dello sviluppo delle energie rinnovabili.

Il presupposto è l'intenzione del legislatore nazionale e comunitario di promuovere ed incentivare al massimo la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile.

L'art. 12, 10° comma, d.lgs. n. 387/2003, prevede che le linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le Regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

La Corte costituzionale qualifica l'art. 12, 10° comma, quale espressione della competenza esclusiva statale in materia ambientale, specificando che la legge regionale è condizionata dalla definizione delle linee guida nazionali⁶.

Le competenze in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento degli impianti di energie rinnovabili nel paesaggio appartengono unicamente alla Conferenza unificata in via generale ed alle Regioni in via meramente attuativa.

Pertanto, si delinea un doppio livello di intervento in tema di rapporto tra energie rinnovabili e contesto ambientale e paesaggistico: in prima istanza la Conferenza unificata, che detta regole sul procedimento e sui criteri di inserimento degli impianti nel paesaggio; in seconda istanza, con compiti di attuazione delle Regioni in virtù del d.m. 10 settembre 2010.

Il d.lgs. n. 387/2003 attribuisce alla Regione o alla Provincia, da essa delegata, la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti energetici da fonti rinnovabili.

Tale sistema multilivello costituisce uno strumento di vera e propria leale collaborazione, dal momento che alla loro formazione partecipano in posizione necessaria e paritaria tutti i livelli di governo, dallo Stato alla Regione, che – in base al comma 86 – dovrebbe delegare la Provincia “montana di confine”, che dunque trova in tale sede, anche in rappresentanza dei propri Comuni, svolgendo così anche funzione di sintesi politica, la possibilità di far valere le avvertite esigenze della “specificità montana”.

In tale materia, è dunque riconoscibile alla Provincia “montana di confine” competenza, la quale inoltre potrebbe provvedere, anche su delega dei suoi Comuni, ai sensi dell'art. 117, 6° comma, Cost., alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto di quanto già stabilito dalle linee guida statali e regionali.

⁶ Corte cost., n. 13/2014.

9. La biodiversità

Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza regionale.

Il Comune, nel favorire l'installazione di impianti di energia pulita, conserva un certo potere discrezionale teso a disciplinare il corretto inserimento di tali strutture nel rispetto dei fondamentali valori della tradizione agroalimentare locale e del paesaggio rurale.

L'art. 12, 7° comma, d.lgs. n. 387/2003, dispone che gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Tuttavia nell'ubicazione deve tenersi 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.

L'installazione degli impianti in zona agricola è un principio fondamentale che però non è senza limiti, perché deve essere consentita tenendo conto dei vari interessi coinvolti. Nella disciplina, però, non viene indicato l'Ente preposto a compiere questa ponderazione tra l'interesse generale all'incentivazione della produzione di energia rinnovabile e la tutela delle zone agricole; l'unico riferimento è contenuto nel comma 10 dello stesso articolo dove è previsto che "le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti".

Le Regioni hanno certamente il potere di individuare le aree, entro cui non procedere alla localizzazione degli impianti, ma non anche quello di determinare le aree da destinare agli impianti in oggetto. Tale potere di "governo del territorio" spetta allora ai Comuni in quanto una soluzione che li estromettesse si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost. Comunque sia, i Comuni non possono certo prevedere un divieto generale all'installazione su tutti i terreni agricoli perché verrebbe violato il principio comunitario di ragionevolezza e proporzionalità sancito dall'art. 13, direttiva CE 2009/28.

La pianificazione comunale deve necessariamente rappresentare un corretto bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, affinché possano essere individuate le tipologie di zone agricole sulle quali consentire la costruzione degli impianti.

Le amministrazioni comunali conservano allora un certo potere discrezionale teso a disciplinare il corretto inserimento di tali strutture nel rispetto dei fondamentali valori della tradizione agroalimentare locale e del paesaggio.

La Provincia "montana di confine", titolare della funzione ulteriore della "cura dello sviluppo strategico del territorio", e della "gestione dei servizi in

forma associate” conferitole la funzione amministrativa “specificata”, è in grado di fare sintesi del territorio oltrepassando i localismi e gli ostacoli posti dal Comune, particolarmente evidenziati, rispetto alla logica dello sviluppo del sistema delle fonti rinnovabili.

10. La tutela dell’ambiente

Le Regioni e le Amministrazioni locali iniziano a osteggiare con forza nuove richieste di derivazioni idriche finalizzate alla produzione di energia elettrica, in gran parte per ragioni di protezione dell’ambiente di fronte al consumo e allo sfruttamento del territorio.

L’opposizione si manifesta tramite la crescente complicazione dei procedimenti amministrativi necessari non tanto per la concessione quanto per i permessi di costruire, di competenza comunale, indispensabili per le opere civili, una volta ottenuta la concessione, oppure, ad esempio, tramite l’espressione di un parere negativo nella Conferenza dei servizi che precede l’emanazione della concessione.

In termini di tutela dell’ambiente, un elemento essenziale è la misura di compensazione che consiste nella monetizzazione degli effetti deteriori dell’impatto ambientale, a favore dell’Ente locale cui compete l’autorizzazione.

L’art. 1, 4° comma, lett. *f*), legge n. 239/2004 prevede la possibilità che possano essere determinate dallo Stato o dalle Regioni “misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale” in riferimento a “concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale”, anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tali misure sono solo straordinarie, poiché adottabili solo per esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali che richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale. Perciò, non dà luogo a misura compensativa, in modo automatico, la semplice circostanza che venga realizzato un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili che prescindano da ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto sull’ambiente.

La potestà di prevedere la misura di compensazione trova collocazione nella più ampia materia della tutela dell’ambiente, in cui rientrano le funzioni amministrative fondamentali, anche delle Province “ordinarie”, di “tutela e valorizzazione dell’ambiente”, in base all’art. 1, 85° comma, lett. *a*).

È sostenibile, pertanto, che la Provincia “montana di confine”, titolare anche della funzione della “cura dello sviluppo strategico del territorio”, possa, una volta delegata, imporre tali misure, non di carattere meramente patrimoniale, ma che siano concrete e realistiche ovvero determinate tenendo conto delle caratteristiche dell’impianto e del suo impatto ambientale e territoriale nell’ambito del piano strategico per il territorio montano.

11. Il governo di area vasta della montagna

La definizione di area vasta è determinata da diversi fattori, tra cui spiccano le identità sociali che i territori esprimono, le relazioni socio-economiche che si dispiegano al loro interno, le modalità con cui i territori concretamente funzionano e la domanda di rappresentanza istituzionale che essi esprimono. Di fondo, il significato dell'amministrazione del territorio per aree vaste sta nel concetto di un sistema di relazioni, quale ricerca flessibile della dimensione ottimale della programmazione, oltre gli ambiti ristretti dei Comuni e lontano da quelli regionali.

Risulta chiaro che il concetto di area vasta vada inteso in termini flessibili, variabili in ragione del contesto e dei collegamenti esistenti, o necessari, tra i Comuni che insistono nell'area, e quindi tra i territori comunali ed i loro cittadini. Pertanto, si tratta di una definizione, pur ricca e stimolante, con evidenti profili di indeterminatezza, che peraltro si attagliano diversamente rispetto al fenomeno metropolitano, e che è in linea con l'idea, di fondo della riforma, di un sistema locale "flessibile" in attuazione dell'art. 118 Cost.

Nel sistema della specificità montana, assume specifico rilievo l'azione di promozione di politiche di cooperazione, con l'intento di fini comuni di tutela del territorio e di sinergie interregionali e transnazionali nella prospettiva anche dell'integrazione europea. Nel senso di una forte sinergia tra i soggetti istituzionali, regionali, nazionali, comunitari e internazionali dell'area alpina che, sempre più, devono fare rete tra loro per avere più incisività sul territorio.

Nell'intento di essere collante del territorio, la Provincia "montana di confine" rappresenta il livello di governo di area vasta che incrocia la dimensione verticale ed orizzontale della sussidiarietà.

12. Quale modello giuridico di sviluppo

Per la Provincia "montana di confine", è fondamentale la produzione di energia elettrica attraverso una fonte rinnovabile altamente pregiata, quale l'acqua, fonte rinnovabile, a costi contenuti e a remunerazione alta, a bassissimo inquinamento, e a gestione flessibile degli impianti.

Per l'efficientamento energetico, le centrali idroelettriche esistenti hanno la necessità di essere rinnovate utilizzando tecnologie più avanzate, per ottenere il maggior rendimento energetico, oltre che considerare l'importanza dello sfruttamento dei piccoli salti.

Oltre all'idrico, nell'ottica di un sistema energetico basato sull'utilizzo integrato di varie fonti energetiche anche in combinazione tra loro, sfruttando le peculiari situazioni territoriali, la Provincia "montana di confine" deve poter approvare progetti strategici per le energie rinnovabili, con attenzione alla filiera bosco-legno per l'approvvigionamento energetico.

Parlare di foreste significa parlare di montagna e di biodiversità, di molteplicità economica e di multifunzionalità del territorio. L'economia forestale è di grande importanza per la montagna, in quanto i boschi possono essere un vettore economico per le popolazioni residenti nelle Terre Alte.

L'ingente presenza sul territorio montano della risorsa legno deve essere in grado di sviluppare un'economia locale basata sulla gestione dei boschi. È oggi indispensabile tornare a gestire il patrimonio forestale, con attenti piani di sviluppo, che consentano di superare la frammentazione delle proprietà e costituire i consorzi di proprietari.

È un'opportunità importante produrre energia termica ed elettrica dal legno, in quanto attorno alla produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili, come il legno, è possibile fondare una filiera, composta da Enti locali, da aziende private, da operatori forestali e da cittadini.

Nel complesso, l'obiettivo a cui deve tendere la Provincia "montana di confine" deve essere quello dell'autosufficienza energetica del proprio territorio, al fine anche di creare un sistema di autogoverno della montagna, pensando alla pianificazione territoriale per un'edilizia dell'efficienza energetica e allo sviluppo di *best-practice* di mobilità sostenibile, e alla creazione di un polo specialistico di ricerca per rilanciare l'aspetto occupazionale con la sperimentazione di forme innovative di energia (es. *smart-grid*)⁷.

⁷ Al momento, in rapporto alla specificità montana, solo per l'ambito strettamente connesso con l'energia, la Regione Veneto, con la legge n. 25/2014, introduce disposizione per semplificare il procedimento amministrativo per la qualificazione energetica degli edifici; la Regione Lombardia, con la legge n. 79/2015, attribuisce alla Provincia "montana di confine" di Sondrio, l'esercizio delle funzioni di concessione e autorizzazione per le grandi derivazioni d'acqua pubblica d'intesa con la Regione; infine, la Regione Piemonte, nel ddl. 21 luglio 2015, n. 145 conferirebbe alla Provincia "montana di confine" di Verbano Cusio Ossola le funzioni amministrative relative le autorizzazioni degli impianti a biomassa di piccola e media taglia connessi alla filiera legno bosco-energia.

TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO: PROFILI CRITICI E ASPETTI CONTROVERSI

Luca Di Giovanni

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I rapporti giuridici conflittuali tra tutela dell'ambiente (mediante lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile) e salvaguardia del paesaggio. - 3. Il piano paesaggistico come principale strumento di risoluzione del conflitto. - 4. Rilevi conclusivi.

Abstract

La tutela contestuale dei beni “ambiente” e “paesaggio”, attuata mediante forme di conservazione e valorizzazione degli elementi naturali e culturali esistenti, è soltanto all'apparenza priva di ostacoli e profili di incompatibilità reciproca: ne è un chiaro esempio l'attività di protezione dell'ambiente mediante lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile, che contribuisce a preservare lo stato degli elementi naturali, ma che, solitamente, danneggia la percezione visiva del paesaggio.

Per tale ragione, il presente *paper* vuole descrivere alcuni dei profili di criticità presenti nelle attività di tutela del paesaggio e dell'ambiente mediante lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, ponendo altresì attenzione al ruolo che può assumere il piano paesaggistico nelle valutazioni comparative dei due sopramenzionati interessi pubblici, considerata la sua attitudine a disciplinare l'intero territorio regionale e a ricomprendere al suo interno la disamina congiunta del bene paesaggistico e di quello ambientale-energetico.

1. Premessa

L'ambiente e il paesaggio rappresentano due beni costituzionali di rilievo primario, che devono essere protetti e valorizzati a vantaggio delle generazioni future: il paesaggio, nella sua valenza culturale-identitaria, può essere definito come la forma del territorio comprensiva di tutti gli aspetti fisicamente percepibili; l'ambiente, invece, nella sua accezione ecologica, rappresenta l'insieme delle condizioni di vita degli esseri viventi ed, in particolare, dell'uomo nel suo rapporto con la natura¹.

¹ Per un approfondimento generale sulla natura e sulle caratteristiche dei beni ambientali

La tutela di tali beni costituzionali si sviluppa su binari paralleli, mediante forme di conservazione e valorizzazione degli elementi naturali e culturali esistenti, ma è soltanto all'apparenza priva di ostacoli e profili di incompatibilità reciproca: ne è un chiaro esempio l'attività di protezione dell'ambiente mediante lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile, che contribuisce a preservare lo stato degli elementi naturali, ma che, solitamente, danneggia la percezione visiva del paesaggio.

Occorre allora domandarsi se tali profili di incompatibilità si debbano considerare insanabili oppure se possano risolversi con alcuni strumenti giuridici attualmente vigenti nel nostro ordinamento giuridico, in modo tale da conservare entrambi i suddetti beni e non rinunciare all'uno piuttosto che all'altro.

Partendo da questa considerazione di fondo, il presente elaborato evidenzierà alcuni dei profili di criticità presenti nelle attività di tutela del paesaggio e dell'ambiente mediante lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, ponendo altresì attenzione al ruolo che potrà assumere il piano paesaggistico nelle valutazioni comparative dei due sopramenzionati interessi pubblici, considerata la sua attitudine a disciplinare l'intero territorio regionale e a ricomprendere al suo interno la disamina congiunta del bene paesaggistico e di quello ambientale-energetico.

2. I rapporti giuridici conflittuali tra tutela dell'ambiente (mediante lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile) e salvaguardia del paesaggio

Al giorno d'oggi, tutelare l'ambiente limitando gli effetti devastanti dei cambiamenti climatici significa chiaramente dover sviluppare fonti di energia pulita e provvedere all'inserimento di determinati impianti energetici in precise aree territoriali. Se prendiamo come riferimento il settore dell'energia eolica², le pale necessarie alla produzione di energia pulita vengono inserite, in base a scelte tecniche e specialistiche, nelle zone di maggiore ventosità, ossia proprio

e paesaggistici si segnalano le seguenti opere: E. PICOZZA-P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012; A. CROSETTI-R. FERRARA-C.E. GALLO-S. GRASSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012.

² Per approfondimenti sul settore dell'energia eolica, si rimanda ai seguenti contributi: P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente*, in *Uran. e app.*, 2005, 937 ss.; G. SILVESTRINI-M. GAMBERALE (a cura di), *Eolico: paesaggio e ambiente*, Roma, 2004; F. NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003*, n. 387, in *Dir. ed economia*, 2004, 367 ss.

nelle parti più alte di colline e montagne, deturpando in questo modo lo *skyline* paesaggistico di tali beni.

La valutazione di porre l'impianto energetico in quelle zone non dipende da giudizi discrezionali ed arbitrari affidati a pubbliche amministrazioni o a soggetti privati, ma, al contrario, ripone la sua legittimità su giudizi di professionisti esperti che mostrano come il massimo rendimento energetico di tali strumenti possa essere ottenuto solo in precise aree territoriali rispondenti a determinati parametri tecnici: pertanto, la collocazione in quelle zone paesaggistiche rappresenta un obbligo e non una scelta facoltativa.

Il primo aspetto controverso, dunque, consiste nel comprendere se, al momento dell'inserimento dell'impianto industriale, si debba privilegiare l'aspetto dello sviluppo delle energie rinnovabili o quello opposto della tutela del paesaggio oppure se si debba abbandonare un giudizio di preferenza per privilegiarne uno che effettui un bilanciamento tra questi due beni costituzionali.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo sottolineato come i primi due modi di azione siano del tutto estranei al nostro sistema ordinamentale e, di conseguenza, debbano essere disattesi, in quanto "in una società economicamente avanzata non si può attribuire alla tutela dell'ambiente una valenza assoluta, ossia tale da comportare la costante e permanente illiceità delle azioni (...) modificative dell'ambiente, proprio per la compresenza degli interessi relativi allo sviluppo economico, che essendo comunque sentiti come fondamentali dalla comunità nazionale devono essere mediati e resi compatibili con l'ambiente stesso attraverso una delicata opera di conciliazione legislativa e amministrativa"³.

Dunque, la scelta dovrà necessariamente ricadere sulla terza modalità di azione, ossia sul giudizio di bilanciamento tra il paesaggio e le energie rinnovabili: il problema, tuttavia, consisterà nel determinare a favore di quale dei due beni costituzionali tale bilanciamento dovrà essere orientato, se nei confronti delle caratteristiche paesaggistiche di un determinato territorio oppure verso la tutela dell'ambiente mediante produzione di energia non inquinante.

La giurisprudenza in alcuni casi ha avallato la prima delle suddette tesi⁴, in altri ha sposato gli interessi di tutela dell'ambiente e il rispetto degli obblighi internazionali⁵. Ma ancora, in altre situazioni i giudici amministrativi e/o

³ Corte cost., sentenza 30 dicembre 1987, n. 641.

⁴ Tar Sicilia, Catania, sez. I, sentenza 29 maggio 2003, n. 912.

⁵ Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 7 giugno 2005, n. 2671; TAR Campania, Napoli, sentenza 22 giugno 2001, n. 288; Tar Sicilia Palermo, sez. I, sentenza 28 settembre 2005, n. 1671: "la tutela del paesaggio non costituisce unica espressione costituzionalmente rilevante della tutela del territorio: gli ulteriori aspetti connessi alla salubrità dell'ambiente e la tutela

costituzionali non hanno preso posizione sulla questione e hanno lasciato alle amministrazioni pubbliche l'ardua scelta⁶ oppure si sono limitati a definire alcuni dei criteri da seguire per effettuare il bilanciamento, senza mostrare alcun favore né per l'uno né per l'altro bene costituzionale⁷.

Se si segue l'orientamento comunitario che accosta le energie rinnovabili non tanto all'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici quanto piuttosto al regime di libero mercato e di efficienza energetica⁸, si potrebbe affrontare il suddetto problema sostenendo che, mentre la materia dell'energia è contemplata dall'art. 117, 3° comma, Cost., il paesaggio viene menzionato tra i principi fondamentali della Carta costituzionale (art. 9), acquisendo in tal modo un valore primario⁹, tale da far propendere, nella maggior parte dei casi, per un bilanciamento operante in suo favore.

I profili di criticità nel rapporto tra paesaggio ed energie rinnovabili sono ulteriormente evidenti anche per quanto concerne le competenze legislative attribuite allo Stato e alle Regioni¹⁰: in particolare, ciò che rileva nell'assegnazione

della salute non possono non essere ricompresi nell'ambito dell'istruttoria cui è chiamata la Soprintendenza⁷.

⁶ Tar Puglia, Bari, sez. III, sentenza 25 giugno 2005, n. 3038.

⁷ Corte cost., sentenza 29 gennaio 2005, n. 62: introduce il criterio dell'illegittimità dei divieti assoluti, affermando che "la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi, non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale".

⁸ E' doveroso evidenziare come, in sede europea, i principi della lotta ai cambiamenti climatici e dello sviluppo delle energie rinnovabili non appaiano sempre declinabili in un rapporto di stretta correlazione: infatti, mentre l'art. 191 del TFUE prevede la lotta ai cambiamenti climatici come obiettivo europeo di tutela dell'ambiente, l'art. 194 del predetto Trattato colloca il fine dello sviluppo delle energie rinnovabili all'interno della materia dell'energia, insieme ad ulteriori finalità quali il funzionamento del mercato dell'energia, la promozione dell'interconnessione delle reti e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Inoltre, si veda la direttiva 77/2001 CE, che, nei *considerando* n. 13 e 20, affronta il tema delle energie rinnovabili sempre sotto l'aspetto del regime di libero mercato e dei principi di efficienza economica, lasciando sullo sfondo le tematiche della lotta ai cambiamenti climatici e, più in generale, della tutela dell'ambiente.

Infine, sulla stessa linea si colloca pure il Libro verde della Commissione del 2006, che affianca l'obiettivo dello sviluppo sostenibile a quelli della liberalizzazione del mercato dell'energia e della sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

⁹ Così ad esempio Corte cost., sentenza 7 novembre 2007, n. 367 (il paesaggio è un valore primario ed assoluto).

¹⁰ Per approfondimenti, si rimanda a G.F. CARTEI, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'economia*, 2013, 3, 598 ss.

delle competenze è proprio l'approccio comunitario sopra delineato, che pare ricondurre la materia delle energie rinnovabili al settore dell'energia e non a quello differente dell'ambiente (e della lotta ai cambiamenti climatici).

Seguendo questa impostazione, lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile andrebbe attribuito alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, tramite la quale quest'ultime sarebbero in grado di legiferare in piena autonomia, con l'osservanza dei soli principi fondamentali della materia relativa alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ai sensi dell'art. 117, 3° comma, Cost: ciò provocherebbe (come, in realtà, ha già provocato) l'elaborazione di discipline regionali non uniformi sul territorio nazionale e la necessità di coordinare gli interventi delle Regioni fra loro e nei confronti dello Stato: la plurisoggettività e un sistema di regolazione multilivello¹¹, come è noto, possono rappresentare un vantaggio se sussiste un coordinamento serio ed efficace delle competenze dei vari soggetti coinvolti, perché, in caso contrario, tali caratteristiche producono soltanto effetti negativi.

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, è dapprima intervenuta "a censurare le discipline regionali e ad affermare la centralità della competenza statale"¹², andando controcorrente rispetto alla suddetta impostazione europea. Successivamente, la Corte ha rilevato che una legge regionale che risulti limitativa del ricorso alle fonti di energia rinnovabile si pone in contrasto con la disciplina internazionale (Protocollo di Kyoto) e con la disciplina comunitaria (direttive nn. 77/2001/CE e 28/2009/CE), nonché con l'art. 117 Cost.¹³, per poi arrivare a concludere che, considerata la concorrenza di competenze e la sovrapposizione di funzioni ed interessi in tale campo, che rendono difficile restare fedeli alla sistematica della Costituzione¹⁴, occorre ricorrere al principio di leale collaborazione¹⁵.

Nonostante quest'ultimo approdo giurisprudenziale, nei fatti la Corte

¹¹ Come osserva L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, 3, 16, secondo cui l'esistenza di discipline regionali profondamente differenziate costituisce l'inevitabile conseguenza di un sistema di regolazione multilivello e a legislazione concorrente.

¹² Così in G.F. CARTEI, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, cit., 599. Sulla giurisprudenza costituzionale si vedano i seguenti autori: A. COLAVECCHIO, *Il punto sulla giurisprudenza costituzionale in tema di impianti da fonti rinnovabili*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 1; S. PICONE, *Tutela dell'ambiente e realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili*, in www.giustizia-amministrativa.it; R. MORELLI, *Fonti energetiche rinnovabili e poteri delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it / /.

¹³ Corte cost., sentenza 12 aprile 2012, n. 85 (punto 3 in diritto).

¹⁴ Per approfondimenti, si rimanda a V. MISCIA-V. LUBELLO, *Il "federalismo energetico". Fonti rinnovabili di energia e potestà regionali*, in *Quaderni reg.*, 2011, 81 ss.

¹⁵ V. Corte cost., sentenza 23 maggio 2008, n. 168 (punti 3 e 5 in diritto).

costituzionale, per esigenze di uniformità della disciplina energetica su tutto il territorio nazionale, pare continuare a propendere per l'attrazione al centro delle competenze e la chiamata in sussidiarietà dello Stato¹⁶.

Imputando le competenze al centro, la Corte, oltre a favorire la creazione di un mercato interno dell'energia, potrebbe agevolare la fissazione di criteri di disciplina uniformi e compatibili sia per il paesaggio che per le energie rinnovabili, prevenendo in tal modo la formazione di successivi contrasti interpretativi tra le Regioni e lo Stato, relativi alla localizzazione sul territorio degli impianti industriali energetici.

Proprio al fine di evitare o quantomeno ridurre i suddetti contrasti, il legislatore nazionale ha pensato di inserire, nel d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, l'art. 12, 3° comma, che subordina la costruzione, la modificazione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili al rilascio dell'autorizzazione unica da parte delle Regioni o altro soggetto istituzionale delegato dalle Regioni stesse: autorizzazione che viene rilasciata a seguito della conclusione dei lavori concertativi della "conferenza di servizi", convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

Nel rilasciare l'autorizzazione unica le Regioni devono prendere in considerazione, oltre alle posizioni espresse dalle Amministrazioni in sede di conferenza di servizi, anche le linee guida di cui all'art. 12, 10° comma, del d.lgs. n. 387/2003, le quali vengono definite, a livello statale, in sede di Conferenza unificata¹⁷.

La conferenza di servizi, peraltro, ai sensi dell'art. 19 T.U. espropri, è considerata uno strumento legittimato (purché vi sia la menzione esplicita) a disporre un vincolo preordinato all'esproprio, cioè una prescrizione urbanistica di localizzazione non prevista nel piano urbanistico¹⁸: tale indicazione normativa ha consentito la modifica dell'originario art. 12, 3° comma, che ora espressamente prevede, per la localizzazione degli impianti di produzione

¹⁶ Corte cost., sentenza del 4 giugno 2010 n. 194; Corte cost., sentenza del 6 dicembre 2012, n. 275, che sottolinea come, nel campo delle rinnovabili, il prioritario obiettivo sia costituito dalla creazione di un mercato interno dell'energia.

¹⁷ In proposito, si segnala Tar Puglia, Lecce, sez. I, sentenza 11 luglio 2011, n. 1286 e Tar Campania, Napoli, sez. VII, sentenza 6 settembre 2013, n. 4192, secondo cui il legislatore regionale può determinare autonomamente soltanto i siti idonei ad ospitare impianti energetici; A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte Costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 5, 568 ss.

¹⁸ Per approfondimenti, si rimanda a P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2010, 297 ss.

di energia rinnovabile, che l'autorizzazione unica abbia l'effetto di variante automatica rispetto alla pianificazione urbanistica locale¹⁹.

Un problema, tuttavia, potrebbe sorgere se ci si interrogasse sulla possibilità di estendere anche al piano paesaggistico gli effetti di variante automatica prodotti dalla decisione localizzativa assunta in sede di conferenza di servizi: esiste, invero, una corrente giurisprudenziale che qualifica le esigenze di produzione di energie alternative (nel rispetto del Protocollo di Kyoto) inadatte a giustificare la disapplicazione delle leggi e degli atti di pianificazione di natura paesaggistica²⁰. Pur non essendo presente nel panorama normativo una disposizione che ammetta esplicitamente tale estensione, ad una prima sintetica analisi, pare potersi egualmente fornire una risposta positiva, sulla base di due significativi argomenti.

In primo luogo, occorre evidenziare che il combinato disposto degli artt. 12, 3° comma, del d.lgs. n. 387/2003 e 14-ter, comma 3-bis, della legge n. 241/1990 permetterebbe di avere a disposizione uno strumento, qual è quello rappresentato dalla conferenza di servizi, che consente il verificarsi, nello stesso luogo, di un costante dialogo tra la Regione e lo Stato (nella persona del Soprintendente). In particolare, ai sensi delle suddette norme, ricadrebbe sul Soprintendente l'obbligo di esprimersi in via definitiva, in sede di conferenza di servizi, ove convocata, "in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza", disciplinati dalle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio: ciò significa che lo stesso, sempre nella conferenza di servizi e a seguito di un immediato confronto con la Regione, potrebbe determinarsi in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica²¹, relativamente a quegli impianti di produzione energetica da collocarsi sul territorio avente valore paesaggistico.

¹⁹ Sul punto, si segnala il carattere non assoluto della variante automatica: in particolare, la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che "l'effetto di variante dell'autorizzazione unica non significa prevalenza sostanziale di questo procedimento sulle scelte di pianificazione, quasi che la realizzazione di un impianto di cogenerazione potesse stravolgere le linee di programmazione dell'uso del territorio che ciascuna Amministrazione correttamente si pone: se così non fosse, se l'eventuale dissenso del Comune sotto il profilo urbanistico potesse essere superato sul semplice rilievo che, in ogni caso, l'autorizzazione unica produce di diritto la variazione delle previsioni urbanistiche ostative alla realizzazione dell'impianto, tanto varrebbe non invitarla neppure, l'Amministrazione comunale, a partecipare ai lavori della conferenza" (Tar Piemonte, sentenza del 21 dicembre 2011, n. 1342; Tar Piemonte, sentenza 15 febbraio 2012, n. 1002).

²⁰ Tar Puglia, Bari, sez. I, sentenza 3 luglio 2013, n. 1082: in particolare, i giudici amministrativi ritengono che il progetto inerente opere finalizzate alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non esonera di per sé dal rispetto degli indirizzi di tutela del paesaggio".

²¹ Art. 146, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Per un commento della disposizione v. M.R. SPASIANO, *Commento sub art. 146*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1118 ss.

In secondo luogo, anche nel caso in cui vi fosse l'esplicito dissenso del Soprintendente nel rilasciare l'autorizzazione paesaggistica e, conseguentemente, l'autorizzazione unica per la costruzione, modifica ed esercizio dell'impianto, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990, la questione potrebbe essere risolta dal Consiglio dei Ministri, previa intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'art. 120 Cost.

A ciò si aggiunge che, seppur il procedimento di collocazione dell'impianto energetico sul territorio sia gestito dalla Regione, quest'ultima, comunque, dovrà seguire le indicazioni contenute nelle linee guida, cioè direttive che vengono determinate, di concerto, fra i Ministeri dello Stato (e, quindi, anche dal Ministero per i beni e le attività culturali) per assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio²².

Pertanto, il "meccanismo di co-decisione" così strutturato, incentrato sul modello della conferenza di servizi decisoria, pare potersi ritenere sufficientemente garantista per la produzione della variante automatica anche nei confronti del piano paesaggistico: invero, nonostante l'attuale incertezza sulle modalità di bilanciamento degli interessi pubblici inerenti la tutela del paesaggio, dell'ambiente e lo sviluppo delle energie rinnovabili, in tale sede verrebbe comunque assicurato un costante e continuo raffronto tra la Regione e lo Stato (ossia, tra quei soggetti pubblici a cui, per legge, è demandato il compito di elaborare il piano paesaggistico), finalizzato alla scelta delle zone paesaggistiche maggiormente idonee ad ospitare i siti energetico-industriali.

3. Il piano paesaggistico come principale strumento di risoluzione del conflitto

Anzitutto, occorre precisare che, sia che si riconduca la materia delle energie rinnovabili all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato sia che, invece, la si inserisca all'interno di quelle afferenti le competenze legislative concorrenti delle Regioni, il piano paesaggistico, come osservato da attenta dottrina²³, continua a costituire l'unico atto idoneo a svolgere valutazioni contestuali e di tipo comparativo tra gli interessi pubblici alla tutela del

²² La giurisprudenza, peraltro, sull'argomento rileva che "le competenze in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento degli impianti di energie rinnovabili nel paesaggio appartengono unicamente alla Conferenza Unificata in via generale (mediante linee guida c.d. statali) e alle Regioni in via meramente attuativa; non anche a Province e Comuni" (Tar Campania Napoli, sez. VII, sentenza 6 settembre 2013, n. 4192; Tar Puglia, Lecce, sez. I, sentenza 11 luglio 2011, n. 1286).

²³ V. G.F. CARTEI, *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, cit., 606.

paesaggio e allo sviluppo delle energie rinnovabili.

Il piano paesaggistico, invero, per come è stato definito e strutturato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 135-143), rappresenta uno strumento primario al fine di conoscere adeguatamente, salvaguardare, pianificare e gestire tutto il territorio, in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono.

In particolare, ai sensi dell'art. 143, 1° comma, lett. *f*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il piano paesaggistico deve comprendere obbligatoriamente "l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché la comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo": ai sensi della lettera *h*) della medesima norma, il piano deve contenere, altresì, "l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate".

Sulla base di tali indicazioni normative, pare potersi osservare come il piano paesaggistico rappresenti uno strumento in grado di ricomprendere tutti gli elementi necessari per un efficace coordinamento delle misure atte a garantire, da un lato, il corretto inserimento sul territorio degli impianti energetici e, dall'altro, una piena tutela delle aree paesaggistiche: la necessaria comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo (tra cui si può citare il Piano nazionale sulle energie rinnovabili) consentirebbe ai pianificatori (Stato e Regioni) di valutare congiuntamente, in base al fabbisogno energetico nazionale, le zone maggiormente idonee ad ospitare siti industriali e, se possibile, di concedere preferenza alla costruzione di tali impianti in aree territoriali a minore valore paesaggistico.

La suddetta valutazione congiunta da parte dello Stato e delle Regioni è espressamente prevista come obbligatoria dall'art. 135 del Codice, anche se limitata ai soli beni paesaggistici di cui all'art. 143, 1° comma, lett. *b*), *c*) e *d*): ciò, comunque, consentirebbe tra i due Enti territoriali un continuo dialogo sia sotto l'aspetto paesaggistico sia sotto quello energetico, quantomeno relativamente a quelle parti del territorio aventi valore paesaggistico *ex lege* o per provvedimento, un dialogo improntato sull'applicazione del principio di leale collaborazione e cooperazione tra amministrazioni pubbliche nello svolgimento delle rispettive funzioni.

Un costante raffronto tra lo Stato e le Regioni, peraltro, consentirebbe anche di attuare pienamente il principio europeo di integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche economiche e sociali²⁴, permettendo ai soggetti

²⁴ Il principio di integrazione è stato definito come il più importante di tutti i principi

pianificatori di effettuare valutazioni globali sia con riferimento ai bisogni ambientali sia con riferimento alle necessità proprie dei rappresentanti del mondo imprenditoriale ed economico²⁵.

Le valutazioni globali compiute insieme dallo Stato e dalle Regioni attraverso l'utilizzo del piano paesaggistico dovranno essere tutte quante adottate nel rispetto del principio di proporzionalità, come prevede il recente orientamento giurisprudenziale europeo²⁶: una proporzionalità declinata nelle forme e nei contenuti previsti dall'art. 13 della direttiva n. 28/2009/CE, che impone ad ogni misura o provvedimento amministrativo di tenere conto delle specificità delle singole energie rinnovabili.

In ultima analisi, la pianificazione paesaggistica potrebbe costituire un elemento utile per “una pacifica convivenza” del paesaggio e delle energie rinnovabili anche per il suo lato “strategico”, nel senso che essa annovera tra i suoi obiettivi la tutela dell'interesse paesaggistico (interesse primario), imponendo l'integrazione di tale interesse pubblico nelle decisioni riguardanti gli altri interessi pubblici o privati connessi al territorio (elemento quest'ultimo da considerarsi quale dimensione materiale in cui si sviluppano una molteplicità di interessi, fra cui quelli relativi all'ambiente e alle energie rinnovabili)²⁷.

4. Rilievi conclusivi

Alla luce delle osservazioni svolte nel presente elaborato pare potersi concludere con le seguenti considerazioni di ordine generale.

In primo luogo, appare evidente come sia impraticabile ed inattuabile il concetto di tutela assoluta e contestuale del paesaggio e dell'ambiente

comunitari vigenti in materia ambientale, in quanto impone che qualsiasi attività debba prendere in considerazione la realtà ambientale e misurarsi con essa: in proposito, si rimanda a F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, cit., 902; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 75 ss.; M. WASMEIER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common Market Law Review*, 2001, 159 ss.

²⁵ Il principio di integrazione del paesaggio nelle altre politiche territoriali è ricordato dall'art. 5, lett. d), della Convenzione europea del paesaggio e, altresì, è ripreso nelle “Guidelines for the implementation of the European Landscape Convention” (cioè, le *Recommendation CM/Rec(2008)3*), e precisamente nella Part I.1, lettere e) ed f) (*horizontal and vertical integration about landscape dimension*).

²⁶ A titolo di esempio, si segnala Corte giust., sentenza 21 luglio 2011, C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura c. Regione Puglia*.

²⁷ Per approfondimenti sul concetto di pianificazione strategica, si segnala F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012.

mediante l'uso di energie rinnovabili: la costruzione degli impianti energetici provocherebbe inevitabilmente il deturpamento di qualsiasi area territoriale dotata di valore paesaggistico.

La soluzione, però, non può essere ricercata nel suggerimento della Corte costituzionale circa l'adozione di un giudizio di bilanciamento fra tali interessi costituzionali, accompagnato da una valutazione del caso concreto, perché tale tesi contrasterebbe sia con la collocazione del paesaggio tra i principi fondamentali della Costituzione sia con l'ovvia (ma antitetica) considerazione per cui "senza ambiente, nessun paesaggio" (che farebbe propendere per una incondizionata preferenza alla tutela dell'ambiente, anche mediante l'uso delle rinnovabili).

Sotto un profilo di diritto comparato, si può rilevare come la maggior parte delle esperienze europee (ad esempio, Regno Unito²⁸ e Spagna²⁹) ci induca ad accogliere quest'ultimo approccio alla questione, se non altro per un naturale buon senso: l'ambiente naturale, quello in cui viviamo quotidianamente, deve essere inevitabilmente considerato il principale oggetto di tutela, che occorre conservare in ogni modo, a volte anche danneggiando l'aspetto culturale-identitario dei luoghi che ci circondano.

Tuttavia (e questo potrebbe sembrare un controsenso), il principale strumento

²⁸ In particolare, il Regno Unito si caratterizza per dare prevalenza alla tutela dell'ambiente tramite lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile piuttosto che alla salvaguardia del paesaggio. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile, per poter essere pienamente realizzato, necessita di adeguate infrastrutture energetiche, che, ove richieste, potranno essere localizzate anche a scapito dell'interesse pubblico alla tutela del paesaggio.

Per lo studio del tema energetico e ambientale nel Regno Unito si è fatto riferimento ai seguenti contributi: E. MOSTACCI, *Il governo delle energie rinnovabili nel Regno Unito*, in E.A. CARNEVALE-P. CARROZZA-G. CERRINA FERONI-G.F. FERRARI-G. MORBIDELLI-R. ORRÙ (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014, 23 ss.; P. PARK, *Energy Law in the United Kingdom*, 2012; J. HOLDER, *The impact of EC Environmental Law in the United Kingdom*, Chichester, 1997.

²⁹ In particolare, la Spagna si caratterizza per riconoscere tutela costituzionale alle materie dell'ambiente e dell'energia: il paesaggio, invece, non trova menzione nella carta costituzionale e viene in rilievo in essa solo nella veste di patrimonio storico, artistico e culturale della Nazione, acquisendo un'importanza minore rispetto alla tutela dei beni ambientali ed energetici.

Per approfondimenti sul sistema ambientale, energetico e territoriale spagnolo, si rimanda ai seguenti contributi: M. CAMPINS-L. CASADO-J.E. NIETO MORENO-A. PIGRAU SOLÈ-I. PONT, *Environmental Law in Spain*, 2011; V. Lubello, *La Spagna: un modello di sviluppo della crisi*, in *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, cit., 63 ss.; F.L. RAMON, *Lecciones de Derecho Urbanístico Aragones*, 2011; I. GONZALEZ RIOS, *Regimen juridico-administrativo de las Energias Renovables y de la eficiencia energetica*, Navarra, 2011.

di tutela non è rappresentato dai piani ambientali, che sono esclusivamente piani di settore aventi ad oggetto tematiche peculiari, ma si identifica nel piano paesaggistico, che, in base alla sua conformazione codicistica quale strumento di pianificazione generale, risulta essere il mezzo più adatto ad affrontare il conflitto “ambiente v.s. paesaggio”, soprattutto per la sua idoneità a trattare entrambe le tematiche in oggetto e a coinvolgere il maggior numero possibile di Enti territoriali nella loro definizione.

LA NOZIONE DI “SOBRIETÀ” NEL DIRITTO FRANCESE. TRANSIZIONE ENERGETICA, DIRITTO DELL’ENERGIA E DIRITTO DELL’AMBIENTE

Solange Fatal

SOMMARIO: Introduzione. - I. La genesi: dalla “sobrietà” *tout court* alla “sobrietà” nozione giuridica. - A. La “sobrietà” extra-giuridica. - 1. La “sobrietà” e il “negawatt”. - 2. La “sobrietà” e la “Chiesa verde”. - 3. La “sobrietà” e la sociologia dell’energia. - B. La nozione giuridica di “sobrietà” nel diritto francese. - 1. L’utilizzazione della “sobrietà” nel diritto francese. - 2. Il significato della “sobrietà” nel diritto francese. - II. L’autonomia della “sobrietà”? - A. Dalla “moderazione” alla “sobrietà”. - B. La “sobrietà” nel diritto dell’energia. - 1. La “sobrietà” *versus* l’efficienza/l’efficacia ed il risparmio dell’energia. - 2. La “sobrietà” *versus* “low carbon/decarbonized”. - C. La “sobrietà” nel diritto dell’ambiente. - 1. La “sobrietà” *versus* il principio di precauzione. - 2. La “sobrietà” *versus* A.L.A.R.A. - III. L’utilità della “sobrietà”? - Conclusione.

Abstract

Lo scopo di questo articolo è di evidenziare, a partire dal diritto francese, i nuovi concetti legati alla transizione energetica. A tal fine, l’articolo si centerà sulla nozione di “sobrietà”, utilizzata recentemente dal legislatore francese tanto nel diritto dell’energia come nel diritto dell’ambiente. In particolare l’articolo sviluppa una genesi della nozione di “sobrietà” e analizza la sua unicità e utilità. L’ipotesi è che la nozione di “sobrietà” evidenzia un aspetto sconosciuto della transizione energetica: il ruolo del consumatore che dovrà essere “sobrio” nell’utilizzo dell’energia. La transizione energetica non deve solo essere concepita come la diversificazione del tipo di energia (dall’energia nucleare alle energie rinnovabili), ma anche come un nuovo modo di consumare l’energia (in un modo sobrio).

Introduzione

Nonostante la nozione di “transizione energetica”¹ sia relativamente

¹ Sarebbe una nozione tedesca, apparsa subito nel periodo del dopo shock petrolifero (anni ’70-’80): *Strom ohne Atome. Ausstieg und Energiewende: ein Report des Öko-Institut*,

“nuova”², in diversi Paesi europei è in atto un processo di trasformazioni vincolato a questa nozione. Questo fenomeno rappresenta l’occasione per rinnovare gli strumenti di riflessione sull’energia e a tal fine, emergono infatti meccanismi e nozioni³ nuovi⁴. È in questo contesto che è apparsa pochi anni fa nel diritto francese⁵ la nozione di “sobrietà”. Nel preparare la COP 21 e per motivi di “esemplarità”, l’ultimo periodo è stato ricco di modificazioni nel diritto dell’energia e dell’ambiente, in particolar modo con la legge emblematica sulla transizione energetica per la crescita verde⁶.

Di origine latina (“sobrietas”), l’etimologia della nozione di “sobrietà” fa riferimento all’atteggiamento nei confronti della bevanda alcolica. Eppure, se usato in senso figurato la nozione assume altri significati: la “sobrietà” è la qualità o l’atteggiamento di ciò o colui che è moderato, pacato. Allo stesso modo è possibile paragonare questa nozione con altre più comuni o possibili sinonimi: la “temperanza” della filosofia greca o la “frugalità”⁷. La “sobrietà”, in certa misura, potrebbe alludere alla nozione greca di “temperanza”⁸, una delle quattro virtù evidenziate da Platone⁹, la quale ha anche un legame – insieme

Freiburg-Breisgau, 1986. Per una sintesi, M. DESHAIES, *Ambigüités et limites de la transition énergétique en Allemagne*, in *VertigO*, vol. 14, n. 3, déc. 2014; K. DURUISSEAU, *L’émergence du concept de transition énergétique. Quels apports de la géographie?*, in *Bulletin de la société géographique de Liège (BSGLg)*, 2014, 63, 21.

² C.M. CIPPOLA, *Sources d’énergie et histoire de l’Humanité*, in *Annales. Économies, sociétés, Civilisations*, 1961, n. 3, 521; P. OFFANT, *Essai sur l’adaptation de l’économie française à un critère de limitation des consommations d’énergie*, in *Revue d’économie politique*, vol. 90, 1980, n. 3, 255.

³ J-L. BERGEL, *A la recherche de concepts émergents en droit*, in *Dalloz*, 2012, 1567; M. BOUTONNET-L. NEYRET, *La consécration du concept d’obligation environnementale*, in *Dalloz*, 2015, 1335.

⁴ Non solo nell’ambito dell’energia. Ad esempio ultimamente si sta discutendo nel Parlamento francese il “projet de loi sur la modernisation de notre système de santé”, (AN, n. 505, 14 avril 2015) che si riferisce alla nozione scientifica di “exposome”.

⁵ In diritto dell’UE: “(...) whereas the risks to the Union’s security of supply are increased by the lack of vision towards an economy based on energy sobriety (...)”, in European Parliament, Resolution of 3 February 2009 on the Second Strategy Energy Review (2008/2239 (INI)).

⁶ Loi n. 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁷ Per l’espressione di “sober frugality” v. R-J. GEERTS-B. GREMMEN-J. JACOBS-G. RUIVENKAMP, *Towards a philosophy of energy*, in *Scientiæ studia*, São Paulo, V. 12, special issue, 105, in part. 115.

⁸ Voce *Tempérance*, in A. COMTE-SPONVILLE, *Dictionnaire philosophique*, Paris, 2013, 990.

⁹ Voce *Tempérance* e voce *Vertu*, in L. BRISSON-J-F. PRADEAU, *Dictionnaire Platon*, Paris,

alla “sobrietà” – con la bevanda alcolica¹⁰ e “la società di temperanza”¹¹. Si potrebbe anche pensare alla “frugalità”¹². In ogni caso, nella nozione di “sobrietà” vi è un’idea contraria all’eccesso, vincolata al controllo, alla moderazione e alla semplicità.

Questi diversi elementi generali evidenziano l’ambiguità intrinseca della nozione di “sobrietà”. Per questa serie di ragioni il suo utilizzo nel campo giuridico non può fare a meno di sorprendere. Lo scopo di questo articolo sarà di presentare la nozione “giuridica” di “sobrietà”. A tal fine, sarà necessario fare la genesi e descrivere l’*iter* attraverso il quale è apparsa questa nozione nel diritto francese (I.). Occorrerebbe anche porre la domanda della sua autonomia rispetto alle nozioni che già esistono, sia nel diritto francese sia nel diritto dell’Unione europea (II.). In particolare verranno evidenziate l’ambiguità della nozione di “sobrietà” in materia giuridica e la sua equivocità: c’è una mancanza d’unità della nozione di “sobrietà” nell’ambito giuridico francese, diviso tra il diritto dell’energia e il diritto dell’ambiente. In questo modo, se l’unità della nozione risulta difficile da individuare, ciò pone in questione l’utilità della nozione e lo stesso significato della transizione energetica. Inoltre, sarà evidenziata la “*transition sociétale*”¹³ collegata al ruolo del consumatore nella transizione energetica, la quale non deve essere concepita unicamente come un modo di diversificare il tipo di energia (III.).

I. La genesi: dalla “sobrietà” *tout court* alla “sobrietà” nozione giuridica

Occorre fare la genesi della “sobrietà” extra-giuridica (A.) e nel diritto francese (B.).

2007, 148; voce *Tempérance*, in M. BLAY (dir.), *Dictionnaire des concepts philosophiques*, Paris, 2007, 779.

¹⁰ Da un punto di vista storico, è rappresentativo l’esempio della “Prohibition” negli Stati Uniti.

¹¹ A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, 2010 (1ère éd. 1926), 1110.

¹² S. LATOUCHE, *Vers une société d’abondance frugale: contresens et controverses sur la décroissance*, Paris, 2011; G.V. PALLOTINO, *La fisica della sobrietà*, Bari, 2012.

¹³ B. LE BAUT-FERRARESE, *Les transitions énergétiques dans l’Union européenne*, Bruxelles, 2015.

A. La “sobrietà” extra-giuridica

È possibile identificare tre iniziative: l'utilizzo della nozione di “sobrietà” attraverso le idee di negawatt (1.), nel campo della “Chiesa verde” (2.), e per ultimo nell'ambito delle scienze sociali (3.).

1. La “sobrietà” ed il “negawatt”

Nel famoso articolo intitolato *La rivoluzione negawatt*¹⁴, il fisico americano Amaury B. Lovins, proponeva una prima riflessione sull'“energy saving”¹⁵. Per misurare e valutare ciò che non era consumato, proponeva una nuova unità di misura: il “negawatt”. Anche se Lovins non utilizzava la parola “sobrietà”, è ragionevole pensare che l'idea fosse già tra le righe. In Francia, la nozione di “negawatt” è stata ben accolta¹⁶, ne è esempio l'Associazione negawatt¹⁷ e l'Istituto negawatt¹⁸. Questa associazione “si propone di promuovere e sviluppare il concetto e la pratica del “negawatt”, cioè lo sviluppo della “sobrietà” energetica, l'efficienza energetica e le energie rinnovabili”¹⁹. In altri termini, si può cogliere qui il legame tra “sobrietà”²⁰ ed il “negawatt”²¹.

2. La “sobrietà” e la “Chiesa verde”

Rileggendo la lettera enciclica “Laudato sì” è possibile fare l'elenco delle

¹⁴ A.B. LOVINS, *The NegaWatt Revolution*, in *The Conference Board Magazine*, vol. XXVII, n. 9, September 1990.

¹⁵ V. OIKONOMOU-F. BECCHIS-L. STEG-D. RUSSOLILLO, *Energy Saving and Energy Efficiency Concepts for Policy Making*, in *Energy Policy* 37 (2009), 4787.

¹⁶ B. DAVID, *La révolution negawatt est-elle réalisable? Promesses et limites d'un scénario de rupture*, in *Futuribles*, n. 376, juillet-août 2011, 81; C. COUTURIER, *La démarche Negawatt: changer de paradigme socio-technique pour engager la transition énergétique*, in CERTOP UMR 5044 CNRS (in partnership with AISLF and AFS), *1st International Colloquium on the Sociology of Energy, Toulouse, France, October 25-26, 2012* (résumé).

¹⁷ <http://www.negawatt.org/association.html>.

¹⁸ <http://www.institut-negawatt.com/>.

¹⁹ Articolo 2 dello Statuto dell'Associazione negawatt: http://www.negawatt.org/telechargement/AssocnW/2012_01_Statuts%20nW.pdf.

²⁰ ASSOCIATION NEGAWATT, *Manifeste négawatt*, Arles, Actes Sud, Colibris, 2012, 63.

²¹ Il meccanismo giuridico dell'“effacement” assomiglia a quest'idea: article 1 du décret n. 2014-764 du 03 juillet 2014 relatif aux effacements de consommation d'électricité.

occorrenze alla “sobrietà”, secondo la quale “la spiritualità cristiana propone una crescita nella “sobrietà” e una capacità di godere con poco”²². La nozione di “sobrietà” nell’ambito religioso può evidenziare i legami tra religione ed ecologia e ambiente. In questo senso, quello della “Chiesa verde”²³ rappresenta un “nuovo paradigma”²⁴ assieme alle iniziative del Papa Francesco²⁵.

3. La “sobrietà” e la sociologia dell’energia

L’ultimo utilizzo della nozione di “sobrietà” è apparso nell’ambito delle scienze sociali, ed in particolar modo la “sociologia dell’energia”²⁶. Occorre segnalare d’altronde l’importanza del programma di ricerca²⁷ “Sobriétés”, messo in moto dalla regione Nord-Pas-de-Calais²⁸ nel periodo 2010-2013, come promotore della ricerca accademica sul tema²⁹.

Tutti questi esempi evidenziano l’amplitudine della riflessione sulla “sobrietà”, nozione già utilizzata in molteplici aree. Il legislatore francese, cosciente di questo fenomeno s’aggiunge alla lista di utilizzatori di questa nozione. Occorre quindi studiare l’*iter* che ha permesso la consacrazione della “sobrietà” nel diritto francese.

²² Lettera enciclica, *Laudato si*, par. 222.

²³ E. GRESILLON-B. SAJALOLI, *L’Église verte? La construction d’une écologie catholique: étapes et tensions*, in *VertigO*, vol. 15, n. 01, mai 2015.

²⁴ E. LOTHES BIVIANO, *A New Paradigm for Catholic Energy Ethics*, in <http://catholicmoraltheology.com/a-new-paradigm-for-catholic-energy-ethics/>, January 28, 2015 [visto il 5 agosto 2015].

²⁵ Ricordiamo l’incontro tra il Papa Francesco e i ministri dell’ambiente degli Stati membri dell’Unione europea a settembre.

²⁶ M.C. ZELEM-C. BESLAY, *Sociologie de l’énergie. Gouvernance et pratiques sociales*, Paris, 2015.

²⁷ E. PAUTARD, *Vers la sobriété électrique. Politiques de maîtrise de consommations et pratiques domestiques*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Toulouse, 2009.

²⁸ <http://sobrietes.meshs.fr/page.php?r=12&lang=fr>.

²⁹ B. VILLALBA, voce *Sobriété*, in D. BOURG-A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologiste*, Paris, 2013; M. EDVARDSSON, *La sobriété énergétique dans la politique de l’énergie de l’Union européenne: l’inexistence au niveau européen d’un concept important dans l’atteinte des objectifs énergétiques et climatiques*, Mémoire de master recherche, I.E.P de Lille, 2012; E. BAILLEUL, *La sobriété énergétique dans les entreprises: les possibilités d’institutionnalisation dans la région Nord-Pas-de-Calais*, Mémoire de master recherche, mémoire de master, I.E.P de Lille, 2013.

B. La nozione giuridica di “sobrietà” nel diritto francese

Verranno presentati i momenti chiave della scoperta della nozione di “sobrietà” nel diritto francese (1.) e poi sarà individuato il suo significato (2.).

1. L'utilizzazione della “sobrietà” nel diritto francese

Il primo riferimento diretto alla “sobrietà” nel seno dell'attività parlamentare francese fu nel 2008 da parte del deputato Yves Cochet secondo il quale “occorrerebbe mettere in moto qualcosa di totalmente nuovo, una ‘società di sobrietà’, di cui [lui] poss[a] solo delineare, grosso modo, quattro orientamenti principali. Primo: avvicinarsi dell'autosufficienza (...)”³⁰. Questa allusione alla “società di sobrietà” è in realtà legata indirettamente al pensiero sulla “decrescita felice” e alla “società frugale”³¹. Ma la “società di sobrietà” non è ancora la nozione giuridica di “sobrietà” che verrà utilizzata dalla legge stessa. Dal 2009 fino ad oggi numerose sono le leggi che fanno riferimento alla “sobrietà”. Ad esempio, nell'articolo 2 della loi n. 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement era previsto che “lo Stato valuterà la creazione di una contribuzione chiamata ‘energia-clima’ con lo scopo d'incoraggiare i comportamenti sobri in carbone ed in energia”³². A partire del 2013, l'utilizzo della nozione si farà direttamente nel titolo stesso della legge, e due leggi sono particolarmente significative. Per entrambe, l'iter è stato quasi lo stesso: sono delle “propositions de loi”³³ per le quali il titolo originale non faceva riferimento alla nozione di “sobrietà”.

La prima legge è la loi n. 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes. Inizialmente, era una “proposition de loi” del deputato François Brottes, intitolata “tarificazione progressiva dell'energia”³⁴. Lo scopo della legge era inizialmente di creare un sistema di

³⁰ Y. COCHET, in *Dibattiti parlamentari*, XIII° Legislatura 2008-2009, Assemblea nazionale, il 14 ottobre 2008: “(...) il faudrait mettre en place quelque chose d'entièrement nouveau, une société de sobriété dont je ne peux dessiner, de manière très sommaire, que quatre orientations principales. Premièrement: tendre à l'autosuffisance (...)”.

³¹ S. LATOUCHE, cit.

³² Article 2 de la loi n. 2009-967 du 03 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.

³³ Si deve distinguere il “projet de loi” (disegno di legge del Governo) dalla “proposition de loi” (disegno di legge di un deputato).

³⁴ Proposition de loi instaurant une tarification progressive de l'énergie, AN n. 150, 6

“bonus-malus” energetico. Questo meccanismo verrà dichiarato in contrasto alla Costituzione dal *Conseil constitutionnel*³⁵. Il titolo verrà poi cambiato, dall’iniziativa stessa del relatore medesimo che aveva fatto la “proposition de loi”. Dirà, all’inizio dei dibattiti in commissione: “lo scopo di questa proposta [è] di cambiare modello. La sfida è quindi quella di cambiare modello e di valorizzare il consumo moderato. Io proporrò un emendamento per modificare il titolo del disegno di legge, perché parlare di prezzi progressivi è in realtà un termine improprio: il testo non influisce sulla struttura tariffaria, si limita ad applicare un ‘dispositivo di bonus-malus’ calcolato dal volume di consumi per retribuire le economie ed incoraggiare la sobrietà”³⁶.

Per l’*iter* della seconda legge, la loi n. 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l’information et à la concertation en matière d’exposition aux ondes électromagnétiques è paragonabile³⁷. La “proposition de loi” della deputata Laurence Abeille era inizialmente intitolata “l’applicazione del principio di precauzione definito dalla Carta dell’ambiente ai rischi che risultino delle onde elettromagnetiche”³⁸, che quindi non aveva niente a che vedere con la “sobrietà”. Dopo un percorso caotico, una nuova “proposition de loi” è stata presentata all’*Assemblée nationale*, col titolo definitivo in riferimento alla “sobrietà”³⁹. Ma nel frattempo, cioè tra le due proposte, il Governo aveva chiesto un “rapport” sull’utilizzo del cellulare e il principio di “sobrietà”⁴⁰. Ormai, l’articolo L. 32-1 du Code des postes et télécommunications fa riferimento alla “sobrietà dell’esposizione della popolazione alle onde elettromagnetiche”⁴¹, insieme all’articolo L. 34-9-1 dello stesso codice, secondo il quale, “un decreto definisce le modalità d’applicazione dell’obiettivo di sobrietà per quanto

septembre 2012.

³⁵ Conseil const., déc. n. 2013-666 DC du 11 avril 2013.

³⁶ F. BROTTESS, *Rapport sur la proposition de loi instaurant une tarification progressive de l’énergie*, AN, n. 199, 19 septembre 2012.

³⁷ S. GALLAGE-ALWIS-S. HAMMAD, *Ondes électromagnétiques: introduction du principe de sobriété en droit français*, in *Droit de l’environnement*, mai 2015, n. 234, 193.

³⁸ Proposition de loi relative à l’application du principe de précaution défini par la Charte de l’environnement aux risques résultant des ondes électromagnétiques, AN n. 531, 12 décembre 2012.

³⁹ Proposition de loi relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d’exposition aux ondes électromagnétiques, AN n. 1635, 11 décembre 2013.

⁴⁰ J.F. GIRARD-P. TOURTELIER-S. LE BOULER, *Développement des usages mobiles et principe de sobriété, Rapport à Monsieur le Premier ministre*, novembre 2013, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000845.pdf>.

⁴¹ Article L. 32-1 du Code des postes et télécommunications.

riguarda gli istituti per le persone vulnerabili”⁴². E’ anche modificato da questa legge l’articolo 184 della loi n. 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.

Anche la loi n. 2014-344 du 17 avril 2014 relative à la consommation fa anche lei riferimento alla “sobrietà”. Modifica l’article L. 111-1 du Code de la consommation che riguarda l’obbligo d’informazione *ante* contrattuale. Ormai, i contratti legati all’acqua, al gas o all’elettricità, al riscaldamento urbano ed a certi contenuti digitali fanno riferimento “alla necessità di un consumo sobrio e rispettoso della preservazione dell’ambiente”⁴³.

Più recentemente, la loi n. 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte conferma l’utilizzo della nozione di “sobrietà” e dell’aggettivo “sobrio”. Ad esempio, l’articolo L. 110-1-1 du Code de l’environnement indica che “lo scopo della transizione verso un’economia circolare è di superare il modello economico lineare fondato sull’estrazione, la fabbricazione, il consumo ed il gettare, chiamando a un consumo sobrio e responsabile delle risorse naturali e delle materie prime”⁴⁴. È uguale per l’articolo L. 110-1-2 du Code de l’environnement secondo il quale il codice dell’ambiente “ha per oggetto, in priorità, di prevenire l’utilizzo delle risorse, poi di promuovere un consumo sobrio e responsabile delle risorse (...)”⁴⁵. L’articolo L. 100-1 du Code de l’énergie definisce la politica energetica, che “favorisca l’emergere di un’economia competitiva, ricca di posti di lavoro grazie alla mobilitazione di tutti i settori industriali, tra cui la crescita verde, definita come un modo di sviluppo economico rispettoso dell’ambiente, sobrio ed efficiente rispetto all’energia e al consumare le risorse e di carbonio, socialmente inclusiva, sostenendo il potenziale di innovazione e garantiscono la competitività delle imprese”⁴⁶.

2. Il significato della “sobrietà” nel diritto francese

Tutte queste leggi citate illustrano l’ambiguità dell’apparizione della “sobrietà” nel diritto francese, senza una vera riflessione di fondo e soprattutto con una omogeneità insieme a una coerenza che non ci sono. Per di più, l’attività legislativa dà l’impressione di un uso retorico, non armonico che

⁴² Article L. 34-9-1 du Code des postes et télécommunications.

⁴³ Article L. 111-1 du Code de la consommation.

⁴⁴ Article L. 110-1-1 du Code de l’environnement.

⁴⁵ Article L. 110-1-2 du Code de l’environnement.

⁴⁶ Article L. 100-1 du Code de l’énergie.

può avere come conseguenza anche uno svuotamento semantico della nozione stessa di “sobrietà”. Ad oggi sono parecchi gli articoli – tanto nei codici come nelle leggi non codificate⁴⁷ – che ne fanno riferimento. Si tratta di molteplici declinazioni della nozione di “sobrietà”. In effetti, sono legati alla “sobrietà”: “la crescita verde”⁴⁸ assieme alla “politica energetica”⁴⁹, l’“economia circolare”⁵⁰, il “consumo”⁵¹ ed “il consumo delle risorse”⁵². Per questa ragione sembra difficile trovare un senso univoco della “sobrietà”, viste le molteplici possibilità d’uso. Si deve anche distinguere tra la “società di sobrietà”, “l’obiettivo di sobrietà”, il “principio di sobrietà” e la nozione stessa⁵³. Se l’utilizzo della nozione si è banalizzato, la sua definizione non è stata stabilita dal legislatore francese e si pone anche la questione dell’unità della nozione di “sobrietà”, data l’estensione del suo utilizzo.

II. L’autonomia della “sobrietà”?

Quando si tratta di una nozione nuova, dal punto di vista metodologico occorre verificare l’effettiva novità della stessa. A tal fine, la nozione di “sobrietà” verrà valutata paragonandola ad altre nozioni sia nel diritto francese, sia nel diritto dell’Unione europea, distinguendo il diritto dell’energia ed il diritto dell’ambiente⁵⁴. Per rispondere alla questione sull’autonomia della “sobrietà”, occorre soffermarsi prima sulla nozione di “moderazione” (A.), poi sulle nozioni del diritto dell’energia (B.) e del diritto dell’ambiente (C.).

⁴⁷ Ad es., l’article 2 della loi n. 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte.

⁴⁸ Article L. 100-1 du Code de l’énergie.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Article L. 110-1-1 du Code de l’environnement.

⁵¹ Article L. 111-1 du Code de la consommation.

⁵² Article L. 110-1-2 du Code de l’environnement.

⁵³ Sulla differenza tra “nozione” e “concetto”, v. W. DROSS, *L’identité des concepts juridiques: quelles distinctions entre concept, notion, catégorie, qualification, principe?* in *Revue de recherche juridique et de droit prospectif*, 2012, numéro spécial, 2229.

⁵⁴ In Francia, c’è il Codice dell’ambiente ed il Codice dell’energia, ma l’energia nucleare è rimasta nel codice dell’ambiente. Nel diritto dell’UE, c’è l’art. 194 TFUE per l’energia e l’art. 191 TFUE per l’ambiente. K. HARALDÓTTIR, *The Limits of the EU Competence to Regulate Condition for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194 (2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, Issue 6, 2014, 23, 208.

A. Dalla “moderazione” alla “sobrietà”

Prima di essere individuata il riferimento è stato prima alla nozione di “moderazione”⁵⁵ e non a quella di “sobrietà”. Per meglio illustrare questo argomento, basta ricordare l’*iter* parlamentare della loi n. 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l’information et à la concertation en matière d’exposition aux ondes électromagnétiques. In effetti, il disegno di legge utilizzava solo la nozione di “moderazione” ed è solo durante i dibattiti parlamentari, che è stato proposto di sostituire le due nozioni: “l’emendamento (...) che modifica il titolo ha molteplici obiettivi, il più importante essendo di sostituire la nozione di moderazione nell’esposizione ai campi elettromagnetici quella di ‘sobrietà’. Ho già detto che la ‘moderazione’ induce l’esigenza della riduzione dell’esposizione. Inoltre, il termine ‘sobrietà’ è già presente nel titolo del disegno di legge ed è utilizzato anche nel diritto dell’energia”⁵⁶.

B. La “sobrietà” nel diritto dell’energia

L’autonomia della nozione di “sobrietà” sarà valutata paragonandola alle nozioni di efficienza, efficacia e risparmio dell’energia (1.) e all’espressione di “low carbon/decarbonized” (2.).

1. La “sobrietà” *versus* l’efficienza/l’efficacia ed il risparmio dell’energia

È possibile diluire la nozione di “sobrietà” nelle nozioni di efficacia, efficienza e risparmio dell’energia?⁵⁷ Per rispondere a questa domanda, occorre innanzitutto soffermarsi sul divario tra queste nozioni e poi confrontarle alla nozione di “sobrietà”.

In primo luogo, non si devono confondere le nozioni di efficienza, efficacia e risparmio dell’energia, e il divario di senso è già stato evidenziato⁵⁸. Nel contesto francese, il problema è proprio quello della terminologia, visto che non è utilizzata la nozione di “efficienza energetica”. In effetti, la nozione di

⁵⁵ I. MOUSSAOUI, *De la société de consommation à la société de modération*, in *Les annales de la recherche urbaine*, 2007, n. 103, 112.

⁵⁶ D. RAOUL, *Dibattiti parlamentari*, il 10 giugno 2014.

⁵⁷ V. OIKONOMOU e *alii op. cit.*

⁵⁸ F. VOLPE, *Risparmio energetico ed efficienza energetica nell’Unione Europea: una confusione insostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 1, 139.

“energy efficiency”⁵⁹ è stata tradotta in francese non con la parola “efficienza” ma con la parola “efficacia”⁶⁰. Nel diritto francese, si tratta dell’“utilizzo razionale dell’energia” o di “risparmio dell’energia” o di “efficacia energetica”⁶¹. Il non utilizzare la parola “efficienza” è forse un elemento di spiegazione, ma non l’unico, della fama della parola “sobrietà”.

In secondo luogo si pone la questione dell’immedesimazione della nozione di “sobrietà” nei confronti di queste altre nozioni. Data la difficoltà d’identificare concettualmente la nozione di sobrietà, la risposta non potrà che essere limitata. Eppure, ci sono punti in comune col risparmio a proposito dell’atteggiamento del consumatore.

2. La “sobrietà” *versus* “low carbon/decarbonized”

L’espressione di “low carbon” fa riferimento indirettamente alle energie che producono poco gas carbonico, come ad esempio le energie rinnovabili⁶². È ovvio che ci sia un legame tra la “sobrietà” e il “low carbon”. Nonostante ciò, la “sobrietà” fa riferimento al modo di consumare (in altri termini, la domanda: “come si deve consumare”?) mentre il “low carbon” è legato al genere di energia che si deve consumare (in altri termini, la domanda: “cosa si deve consumare”?).

C. La “sobrietà” nel diritto dell’ambiente

La nozione di “sobrietà” sarà valutata con rispetto al principio di precauzione⁶³ (1.) e A.L.A.R.A (2.).

⁵⁹ Il titolo inglese della direttiva: Directive 2012/27 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on *energy efficiency* (...).

⁶⁰ Il titolo francese della direttiva: Directive 2012/27 UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à *l’efficacité énergétique* (...).

⁶¹ Nel Codice dell’ambiente, nel codice dell’energia, od anche nel Codice della costruzione e dell’abitazione ecc.

⁶² Article L. 211-2 du Code de l’énergie.

⁶³ M.-F.DELHOSTE, *Le principe de précaution, un concept miné par ses contradictions internes et le principe ALARA* (“As Law As Reasonably Achievable”), in *Revue de recherche juridique. Droit prospectif (RRJ)*, 2003, 1667.

1. La “sobrietà” *versus* il principio di precauzione

Confrontare la “sobrietà” col principio di precauzione è importante per valutare la sua autonomia. Infatti, la loi n. 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l’information et à la concertation en matière d’exposition aux ondes électromagnétiques⁶⁴ era inizialmente intitolata “l’applicazione del principio di precauzione definito dalla Carta dell’ambiente ai rischi che risultano dalle onde elettromagnetiche”. Questo principio è stabilito dall’art. 5 della Carta dell’ambiente, secondo il quale “se la realizzazione di un danno nei confronti dell’ambiente, per quanto lo stato delle conoscenze scientifiche possa essere incerto, ne arrecasse un deterioramento grave e irreversibile, le autorità pubbliche garantiranno, in ragione del principio di precauzione e nell’ambito del loro raggio d’azione, l’applicazione delle procedure di valutazione dei rischi e l’adozione di provvedimenti provvisori e specifici al fine di ovviare al danno”⁶⁵. Esiste un’importante opposizione nei confronti del principio di precauzione in Francia, e periodicamente delle “propositions de loi constitutionnelles” propongono di modificarlo per chiarirlo⁶⁶, per riconoscere il “principio d’innovazione”⁶⁷ o per sopprimere il suo valore costituzionale⁶⁸.

2. La “sobrietà” *versus* A.L.A.R.A

L’acronimo inglese A.L.A.R.A significa “As Low As Reasonably Achievable”. Di solito, il suo riferimento viene legato solo all’ambito nucleare⁶⁹. Prima di scegliere la nozione di “sobrietà”, è stata valutata la possibilità di estendere l’A.L.A.R.A alle onde elettromagnetiche⁷⁰. Per colpa delle difficoltà giuridiche non è stata scelta questa possibilità. Per di più, si rivolge solo ai rischi certi.

⁶⁴ S. GALLAGE-ALWIS-S. HAMMAD, cit.

⁶⁵ Questa traduzione è quella disponibile sul sito web del *Conseil constitutionnel*.

⁶⁶ Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l’environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d’innovation, n. 183, 3 décembre 2013.

⁶⁷ *Ibidem*. Proposition de loi constitutionnelle visant à équilibrer le principe de précaution avec le principe d’innovation, n. 1580, 26 novembre 2013.

⁶⁸ Proposition de loi constitutionnelle visant à ôter au principe de précaution sa portée constitutionnelle, n. 1242, 10 juillet 2013.

⁶⁹ S. LIERMAN-L. VEUCHELEN, *The optimisation Approach of ALARA in Nuclear Practice: An Early Application of the Precautionary Principle? Scientific Uncertainty versus Legal Uncertainty and its role in Tort Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, Issue 4, 2006, 15, 98.

⁷⁰ Per la genesi, v. J-F. GIRARD-P. TOURTELIER-S. LE BOULER, cit.

III. L'utilità della "sobrietà"?

La riflessione sulla "sobrietà" non deve fermarsi alla questione della sua genesi o del suo significato. Occorre soffermarsi anche sul suo contributo alla conoscenza della transizione energetica. In effetti, visto che la "sobrietà" è legata al modo di consumare l'energia, ciò evidenzia il ruolo del consumatore: la transizione energetica dovrà concepirsi come la diversificazione delle fonti d'energia cioè lo sviluppo delle energie rinnovabili nel "mix energetico", ma anche come un cambiamento nel modo di consumare l'energia. Il modo "sobrio" (o responsabile?) di consumarla è la manifestazione del contributo del consumatore. Non basta solo pensare alla tutela dei diritti del consumatore, ma anche il suo contributo che diverrà importante se ci sarà prima un atteggiamento diverso da parte sua. Eppure vi è del paradosso nell'espandere l'idea di "sobrietà" nei confronti di un'energia che avrà ormai delle fonti inesauribili.

Conclusione

L'uso da parte del legislatore francese della nozione di "sobrietà" è la conferma che siamo di fronte ad un oggetto di ricerca stimolante, anche se ambiguo. Complessivamente, l'iniziativa presa dal legislatore francese è interessante, benché il metodo impiegato possa essere criticato. In effetti, non è chiaro il senso che debba avere la "sobrietà", né se vi sia unicità tra la "sobrietà" nel diritto dell'energia e la "sobrietà" nel diritto dell'ambiente. Tuttavia, tutto ciò alimenta la ricchezza del diritto e motiva il ricercatore nella ricerca di nuovi strumenti teorici.

L'APPROCCIO PRECAUZIONALE ALLA TUTELA DEL MARE E LO SFRUTTAMENTO SOSTENIBILE DELLE RISORSE ALIEUTICHE

Tiziana Fortuna

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Cenni su genesi e fondamento giuridico del principio di precauzione. - 3. Lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca e il ricorso precauzionale nella dimensione giuridica internazionale. - 4. L'ingresso del Codice di condotta FAO per una pesca responsabile. - 5. La nuova politica UE della pesca tra sostenibilità ambientale e approccio cautelativo.

Abstract

Alcune attività antropiche, non necessariamente inquinanti, rappresentano la principale minaccia all'integrità degli ecosistemi acquatici e accrescono la gravità dei problemi ecologici ai quali sono sottoposti il mare e le sue risorse. La perdita della biodiversità marina rappresenta un problema da affrontare con solerzia, impegno e responsabilità, al fine di garantire la sopravvivenza dell'intera umanità. L'alterazione della funzionalità degli *habitat* marini – difatti – incide considerevolmente anche sul versante economico, riducendo la presenza di numerosi elementi vitali (risorse naturali, alimenti, medicinali).

Il lavoro mira ad analizzare il quadro normativo internazionale e comunitario vigente che disciplina il tema della protezione del mare e delle risorse ittiche, ambito in cui il principio di precauzione si è sviluppato e consolidato. Secondo il dettato di vari atti giuridici, gli Stati dovrebbero applicare l'impostazione precauzionale alla conservazione e allo sfruttamento degli *stock* ittici al fine di proteggerli e preservarne l'ambiente marino. D'altronde, solo una gestione "sostenibile" della pesca, informata all'approccio cautelativo e a una pesca responsabile, può arrestare il significativo declino della biodiversità marina. Ciò consentirà di soddisfare equamente le esigenze relative sia all'ambiente sia allo sviluppo delle generazioni presenti e future.

1. Premessa

Le risorse alieutiche costituiscono parte del patrimonio naturale ed economico da preservare non solo per la sopravvivenza della vita negli oceani, ma anche per quella dell'uomo. Tuttavia, alcune attività antropiche hanno registrato un forte impatto sulla biodiversità marina, causandone la graduale perdita e compromettendo seriamente l'approvvigionamento di cibo per le generazioni,

attuali e future, con effetti disastrosi anche sul termometro della ricchezza economica e del benessere sociale.

Eppure una pesca ragionevole potrebbe addirittura convertire le perdite in benefici finanziari. Ma una pesca “sostenibile” richiede anche una volontà politica che incentivi una gestione responsabile, soprattutto dinanzi a gravi carenze di *governance* nel settore¹. Riconoscere la necessità di proteggere l’ecosistema e comprendere le implicazioni che possono derivare dagli abusi sono i primi passi per mirare a uno sviluppo sostenibile, in un contesto di diffusa e persistente incertezza spesso usata come ragione per evitare l’adozione di interventi. In questo senso è indispensabile – seppur di non facile attuazione – applicare un “approccio cautelativo”.

D’altra parte, le risorse alieutiche sono rinnovabili ma non illimitate, e in un pianeta in cui la biodiversità è sempre più minacciata dalle attività dell’uomo, diviene doveroso adottare azioni “sostenibili” tali da consentire “alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”².

2. Cenni su genesi e fondamento giuridico del principio di precauzione

Il principio di precauzione affonda le sue radici culturali nel *Prinzip Verantwortung*³, in cui l’autore Hans Jonas affida la gestione del pianeta ad un’*elite* di uomini di Stato, ritenuti eticamente capaci di assumere le proprie responsabilità per le generazioni future.

L’uomo oggi vede minacciata la sua sopravvivenza da innumerevoli pericoli, conseguenza indiscutibile del processo di modernizzazione il cui effetto collaterale ha dato vita alla “società del rischio”⁴. Così, il filosofo imposta la sua analisi sull’euristica della paura, inducendo l’uomo ad agire con prudenza dinanzi a scelte che – per l’uso irresponsabile del potere – potrebbero risultare avverse alla vita. E’ necessario pertanto trovare un punto di equilibrio tra i

¹ W. GARSTANG, *The Impoverishment of the Sea: A Critical Summary of the Experimental and Statistical Evidence Bearing upon the Alleged Depletion of the Trawling Grounds*, in *J. Mar. Biol. Assoc. U.K.*, 6, 1-69 (1900).

² WCED, *Our Common Future, World Conference on Environment and Development*, Oxford, 1987, 400 ss.

³ H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt a-M., 1979, trad. it., *Il principio di responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990.

⁴ U. BECK, *Risikogesellschaft*, Frankfurt, 1986, trad. it. *La società del rischio, verso una seconda modernità*, Roma, 2000.

vantaggi del progresso e i rischi che ne derivano. E proprio da tali preoccupazioni, già dagli anni '70, si sviluppa il concetto di precauzione trovando riscontro in numerose applicazioni sino a far sorgere l'esigenza di definirne significato e natura giuridica.

Il criterio in esame nasce, nell'ambito della tradizione giuridica tedesca, dal *Vorsorgeprinzip*, per trovare consacrazione a livello internazionale in occasione della Conferenza sulla Protezione del Mare del Nord (1984) e di quella su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro (1992), il cui Principio 15 detta "Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, l'approccio precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile⁵, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi⁶, dirette a prevenire il degrado ambientale". Ne consegue la massima "in dubio pro natura"⁷. Così, l'azione cautelativa trova applicazione nella politica ambientale internazionale⁸.

A livello comunitario il principio precauzionale fa il suo ingresso ufficiale – benché in assenza di un'espressa definizione – con l'art. 174 Trattato CE, ricoprendo il ruolo di criterio guida della politica ambientale comunitaria⁹ e rivestendo rango comunitario.

Il metodo cautelativo si pone l'obiettivo di anticipare l'adozione di misure preventive anche in assenza di certezza scientifica sull'esistenza del rischio per l'ambiente e la salute¹⁰, purché le azioni siano basate su dati tali da documentare sufficientemente il rischio. In ausilio alle difficoltà riscontrate nell'applicazione del criterio, la Commissione CE adotta la "Comunicazione sul Principio di

⁵ Cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 189.

⁶ T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. dir. int.*, 1992, 700-701.

⁷ M. AHTEENSUU, *In Dubio Pro Natura? A Philosophical Analysis of the Precautionary Principle in Environmental and Health Risk Governance*, Turku, 2008, *passim*.

⁸ Sul tema, T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale*, op. cit., in *Riv. dir. int.*, 1992. Inoltre, sia consentito rinviare a T. FORTUNA, *Inquinamento elettromagnetico vs. diritto alla salute: il rimedio nell'approccio precauzionale*, su www.federalismi.it, 2014.

⁹ Cfr. Trib. CE di I grado, 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health*, 115 e 26 novembre 2002, T-74/00, *Artegodan*, 182 e 184, con cui è riconosciuta l'estensione dell'applicazione del principio anche ad altri settori.

¹⁰ Cfr. Corte giust., ord. 12 luglio 1996, C-180/96, 93; Trib. CE di I grado, 11 settembre 2002, T-70/99, *Alpharma*, 356, in cui si sottolinea la prevalenza della tutela della salute e dell'ambiente su considerazioni di natura economica.

precauzione”¹¹ descrivendo *risk-assessment* e *risk-management*¹² e precisando le componenti della valutazione del rischio: l’identificazione e la caratterizzazione del pericolo, la valutazione dell’esposizione e la caratterizzazione del rischio¹³. L’organo comunitario raccomanda, altresì, l’importanza di assumere decisioni proporzionate al livello di protezione prescelto¹⁴; non discriminatorie; oggettive¹⁵; basate su un’analisi economica costi/benefici dell’azione o dell’inazione e soggette a revisione alla luce dell’evoluzione scientifica. Spetterà a chi intende rinviare l’adozione delle misure necessarie dimostrare che la propria attività non causi danni irreversibili¹⁶ (c.d. “inversione dell’onere della prova”).

3. Lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca e il ricorso precauzionale nella dimensione giuridica internazionale

L’unicità delle risorse ittiche e le conseguenze irreversibili del loro depauperamento fanno sì che il principio di precauzione giochi un ruolo fondamentale nel settore della pesca.

La tutela internazionale degli oceani viene ricodificata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare¹⁷ (1982) e sebbene essa non contenga riferimenti espliciti al principio, alcuni studiosi ricavano lo stesso dalla lettura di norme e obblighi racchiusi nel testo. Difatti la Costituzione degli oceani¹⁸, introdotta la “zona economica esclusiva” (art. 55)¹⁹, nel porre ulteriori limiti al

¹¹ *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, 2-2000, COM (2000).

¹² Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano, 2005, 132 ss.

¹³ Sul punto, G. VISINTINI, *Trattato della responsabilità contrattuale*, Padova, 2009, 138-139.

¹⁴ Basti pensare alla controversia sorta tra Comunità europea da un lato e Stati Uniti e Canada dall’altro sulla questione della carne agli ormoni. Cfr. *Appellate Body Report “European Communities-Measures Affecting Meat Products (Hormones)”*, 13 febbraio 1998.

¹⁵ Cfr. Corte giust., sentenza 22 dicembre 2010, n. 77.

¹⁶ D. BODANSKI, *The Precautionary Principle in US Environmental Law*, in T. O’RIORDAN-J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1994, 209.

¹⁷ UNCLOS, *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Cfr. S. MARR, *The Precautionary Principle in the Law of the Sea: Modern Decision Making in International Law*, The Hague, 2003.

¹⁸ Così definita, convenzionalmente, l’UNCLOS. Cfr. T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, 38.

¹⁹ D.R. CHRISTIE, *The Conservation and Management of Stocks Located Solely Within the Exclusive Economic Zone*, in E. HEY (ed.), *Developments in International Fisheries Law*,

previgente “principio della libertà dell’alto mare”²⁰ che – mal interpretato²¹ – aveva comportato uno sfruttamento incontrollato delle risorse ittiche, proclama “patrimonio comune dell’umanità” l’area dei fondi marini e degli oceani, il loro sottosuolo e le loro risorse, posti al di là dei limiti della giurisdizione nazionale e dispone l’obbligo per gli Stati di impiegare misure cautelative volte a preservare l’ambiente marino; gli Stati costieri, dal loro canto, si adopereranno per determinare il volume massimo di *stock* sfruttabili nella propria ZEE.

Ma il fallimento delle suddette norme nell’affrontare la gestione degli *highly migratory fish stocks* e *straddling stocks* si traduce nell’adozione dell’Accordo di New York, in conformità ad Agenda 21 e alla Risoluzione n. 47/192 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite²².

Così il nuovo Accordo impegna gli Stati a una pesca “responsabile” attraverso politiche improntate al “precautionary approach” (artt. 5-6). In realtà, la scelta di tale espressione è stata oggetto di attriti durante la formulazione dell’atto. Mentre per i fautori del “principio” l’adozione di tale voce avrebbe potuto garantire lo sviluppo sostenibile della pesca; per la corrente di pensiero opposta, l’applicazione di tale etichetta avrebbe comportato implicazioni negative nel settore, poiché la regola della “linea dura” avrebbe vincolato gli Stati nella scelta delle misure cautelative²³. L’approccio precauzionale – invece – è ritenuto un’efficace alternativa, meno invasiva e tale da ponderare gli obiettivi per promuovere la sostenibilità a lungo termine nel settore. Sicché, l’Atto di NY prescrive l’impegno per gli Stati firmatari di adottare maggiore cautela dinanzi a dati inattendibili, incerti o inadeguati.

Nonostante le diverse definizioni e i vari richiami racchiusi in atti di *soft* e *hard law*, si noti come l’elemento comune alle differenti formulazioni del criterio in esame sia il riconoscimento che l’incertezza sulla minaccia di un danno grave o irreversibile all’ambiente non debba essere utilizzata come pretesto

The Hague, 1999, 395-419, 397.

²⁰ Il cui arcaico disegno pare intendesse una libertà “assoluta” in alto mare, in cui fondi marini e sottosuolo erano considerati *res communes omnium*. L’UNCLOS ha fugato qualunque dubbio sull’interpretare l’assenza della sovranità degli Stati come sottrazione dell’alto mare al diritto.

²¹ L’art. 1 della Convenzione di Ginevra per “alto mare” intende “tutte le porzioni di mare che non siano territoriali o non appartengono alle acque interne d’uno Stato”. Definizione che – per quanto ancora valida – va letta alla luce dell’art. 86 UNCLOS, secondo cui le norme sul regime d’alto mare non si applicano alle ZEE.

²² Per una critica all’Accordo, L. JUDA, *The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: a critique*, in rete su www.uri.edu (1997).

²³ J. GRAHAM, *The Perils of the Precautionary Principle: Lessons from the American and European Experience*, Heritage Lectures. The Heritage Foundation, su www.heritage.org (2004).

per ritardare l'azione di tutela della biodiversità marina e dei suoi *stock*. Ne è un esempio il Principio 15 della Dichiarazione di Rio²⁴, ma lo stesso concetto è espresso dalla Dichiarazione di Bergen che raccomanda “Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation” (par. 7); e dal preambolo della Convenzione sulla Biodiversità (1992) in cui si legge “where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat”.

Nella stessa direzione si muovono altri atti e moratorie internazionali. Basti pensare al sollecito cautelativo nell'assegnazione dei limiti di cattura delle balene, della Commissione Baleniera Internazionale (IWC); o alla Risoluzione n. 61/105 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per contrastare “in accordance with the precautionary approach” gli effetti distruttivi sugli ecosistemi marini vulnerabili dall'uso di attrezzi da pesca di fondo.

Nonostante tutto, permangono ancora forti perplessità sull'applicazione del metodo prudenziale a livello internazionale. Ciò potrebbe trovare una risposta (forse!) se si riflette sul dibattito ancora acceso sulla natura giuridica dello stesso, dividendo chi ne convalida il carattere pattizio²⁵ da chi – al contrario – vi accredita rango consuetudinario o di principio generale di diritto internazionale²⁶.

4. L'ingresso del Codice di condotta FAO per una pesca responsabile

In risposta alla richiesta espressa dalla Conferenza Internazionale sulla Pesca di Cancún (1992), la FAO elabora il Codice di Condotta per una Pesca responsabile (1995).

In questo contesto assume maggiore rilievo il concetto di sviluppo sostenibile adottato dalla Dichiarazione di Bergen e finalizzato – in un'ottica di equità intergenerazionale (o solidarietà generazionale)²⁷ – a sostenere il progresso umano soddisfacendo i bisogni attuali senza minare la possibilità delle

²⁴ V. *supra* par. 2.

²⁵ A. BIANCHI-M. GESTRI, *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006, 444.

²⁶ V. J. CAMERON, *The Status of the Precautionary Principle in International Law*, in T. O'RIORDAN-J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary*, cit., *passim*.

²⁷ L. BUFFONI, *La “dottrina” dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, 2007, su www.federalismi.it, 2007. Sul tema della solidarietà, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.

generazioni future di soddisfare i propri²⁸. Non è immaginabile consegnare il pianeta ai discendenti in condizioni peggiori di quelle ereditate. I posteri hanno il “diritto” di fruire di un ambiente salubre²⁹. D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte il “diritto fondamentale dell'uomo all'integrità del patrimonio ambientale”³⁰. Solo con un comportamento “responsabile” nei confronti della progenie e dell'ambiente, si può assicurare la piena realizzazione dell'uomo, la sua dignità³¹. Occorre, dunque, ridimensionare la visione antropocentrica egoistica della natura e realizzare un rapporto paritario tra uomo e ambiente³², bilanciando la crescita economica con una ripartizione equa dei beni ambientali, perché il solo progresso economico non è sufficiente a garantire il miglioramento della qualità della vita³³.

In questo senso, l'ente mondiale predispone una serie di principi generali e di modelli comportamentali per realizzare lo sfruttamento sostenibile delle risorse alieutiche (art. 2 b)³⁴. Pertanto, gli Stati devono “promuovere la conservazione della qualità, diversità e disponibilità delle risorse della pesca in quantità sufficienti per le presenti e le future generazioni nel contesto della sicurezza alimentare, dell'alleviamento della povertà e dello sviluppo sostenibile” (art. 6.2). E' in questa prospettiva che l'atto richiama l'importanza dell'“approccio precauzionale”³⁵ raccomandando che “la mancanza di adeguate informazioni scientifiche non dovrebbe servire come scusa per rimandare o astenersi dal prendere provvedimenti di conservazione e di gestione” (artt. 7.5.1 e 6.5); e che, dinanzi a gravi minacce alla sopravvivenza delle risorse, gli Stati dovrebbero adottare immediate misure di emergenza, compresi limiti di cattura e di sforzo

²⁸ V., *supra*, par. 1. Sul tema, S. CECCARELLI, *Differenti concezioni di sviluppo sostenibile*, in *Fil. quest. pubbl.* 2005, 35.

²⁹ Sul punto, I. NICOTRA, *Sviluppo sostenibile, fonti di energia, diritti delle generazioni future nel costituzionalismo multilivello*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, in corso di pubblicazione.

³⁰ Corte cost., sentenze 19 luglio 1996, n. 259, p. 3 del cons. in diritto; 27 dicembre 1996, n. 419, p. 3 del cons. in diritto; 24 luglio 2009, n. 246, p. 17.4 del cons. in diritto.

³¹ H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, cit., *passim*.

³² Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 28.

³³ J.S. MILL, *Principi di economia politica*, Libro IV, a cura di B. Fontana, Torino, 1983; K. MARX, in *Das Kapital*, Band I, 1867, trad. it. *Il Capitale*, Libro I, Torino, 1975, 52, definisce la “natura” “madre della ricchezza”.

³⁴ Sull'esigenza di interventi normativi, G. CAIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale ed i problemi dell'amministrazione pubblica*, in AA.VV. *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Conv. Giur., Castel Ivano, 29-30 aprile 1994, Ist. per l'Ambiente, Milano, 1994, 88 ss.

³⁵ Così è rubricato l'art. 7.5 del Codice di Condotta.

di pesca.

Pur non essendo giuridicamente obbligatorio, il Codice FAO racchiude la precisa volontà di risanare il settore ittico, con un impatto di non poco conto sulle politiche nazionali e sovranazionali³⁶.

Urge una responsabilizzazione degli Stati per garantire la conservazione della biodiversità, dei pesci e degli ecosistemi marini, importanti fonti di approvvigionamento alimentare³⁷ e reddituale. Eppure, a dieci anni dall'adozione dell'atto, elevate percentuali di specie altamente migratoria sono risultate ancora una volta sfruttate in eccesso.

5. La nuova politica UE della pesca tra sostenibilità ambientale e approccio cautelativo

La Politica Comune della Pesca (PCP) trova le sue reali origini nel Regolamento (CEE) n. 170/83 che imposta un (primo) “regime comunitario per la conservazione e gestione delle risorse della pesca”³⁸ assegnandole, per la prima volta, una configurazione autonoma da quella agricola³⁹.

Nell'ottica di garantire uno sfruttamento equilibrato delle risorse marine, l'atto introduce l'assegnazione – agli Stati membri – dei c.d. TAC (*Total Allowable Catches*)⁴⁰ con cui si tende a sopprimere l'*overfishing* e ad assicurare un'attività di pesca nel pieno rispetto del principio della “stabilità relatività”⁴¹. A tal fine, sono prescritte alcune norme sull'utilizzo di particolari strumenti da pesca, sull'adattamento dei pescherecci comunitari e sull'accesso stagionale in specifiche zone.

Tuttavia le azioni previste non registrano grandi successi, con evidenti

³⁶ Basti pensare al Codice europeo di buone pratiche per una pesca responsabile e sostenibile.

³⁷ In occasione dell'Expo 2015, il Presidente della Repubblica italiana, S. Mattarella, si rivolge alla FAO ricordando come “le disuguaglianze e le esclusioni aprono fratture sociali e deprimono le potenzialità di sviluppo. Colpiscono, in particolar modo, proprio la sostenibilità dello sviluppo”, su www.corriere.it.

³⁸ Regolamento CEE n. 170/83 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca.

³⁹ In realtà, la comunitarizzazione della politica della pesca era facilmente desumibile dalle scarse previsioni del Trattato CEE (1957) che all'art. 38 ne accomunava le finalità a quelle della Politica Agricola Comune, includendo tra i prodotti agricoli anche quelli della pesca.

⁴⁰ D. VIGNES, *La formation historique du droit international de la pêche*, in D. VIGNES-G. CATALDI, R. CASADO RAIGON, (sous la direction de) *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, 2000, 39 ss.

⁴¹ Cfr. J.G. SHEPHERD, *Fishingeffort Control: Could it Work Under the Common Fisheries Policy?*, in *Fisheries Research*, 149-153 (2002), il quale promuove un sistema di monitoraggio satellitare.

ricadute sulla capacità produttiva degli *stock* e sul reddito dei pescatori. Diviene necessario rivedere le previsioni normative, anche alla luce dell'integrazione della flotta comunitaria conseguente all'ingresso di nuovi Paesi nella Comunità europea. Ebbene, il Regolamento (CEE) n. 3760 del 1992⁴² amplia i contorni della PCP⁴³ e – richiamando l'approccio precauzionale – mira a uno sfruttamento responsabile attraverso la realizzazione di un bilanciamento durevole tra sforzo di pesca⁴⁴ e risorse disponibili.

Eppure la riduzione del depauperamento si rileva insoddisfacente e ciò a causa dell'insufficienza di dati certi, della sovraccapacità dei pescherecci, della corsa ai ricavi nel breve termine e della mancata promozione della cultura del rispetto delle norme⁴⁵.

Nel 2002 la PCP subisce una profonda rivisitazione. Il Regolamento (CE) n. 2371⁴⁶, ispirandosi al principio dello sviluppo sostenibile, orienta espressamente l'attenzione delle istituzioni comunitarie all'approccio precauzionale⁴⁷ raccomandando anche in questa occasione che la lacunosità di dati scientifici non deve giustificare rinvii o mancata adozione di misure gestionali⁴⁸. Il nuovo atto realizza il connubio tra i due principi attraverso una gestione di ricostituzione degli *stock* sfruttati in prossimità del limite di sicurezza⁴⁹, avvalendosi del coinvolgimento delle parti interessate, mediante l'istituzione

⁴² Regolamento CEE n. 3760/1992 del Consiglio del 20 dicembre 1992 che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura.

⁴³ Includendovi attività di sfruttamento delle risorse acquatiche vive, acquacoltura, trasformazione e commercializzazione dei prodotti di pesca e di acquacoltura svolte nel territorio dello Stato membro, nelle acque di pesca comunitarie o da parte di pescherecci comunitari (art. 1, Regolamento n. 170/83).

⁴⁴ Ossia "per una nave, il prodotto della sua capacità e della sua attività e, per una flotta o un gruppo di navi, la somma degli sforzi di pesca delle singole navi". (art. 3, n. 1, lett. f).

⁴⁵ Si rinvia al Libro Verde sul Futuro della PCP, (COM(2001), 135).

⁴⁶ Regolamento CE n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002, su conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della PCP.

⁴⁷ In realtà, già con il Regolamento CE n. 345/92 il Consiglio aveva disposto il divieto di uso di reti derivanti di lunghezza superiore ai 2,5 km a causa dell'incertezza sugli effetti potenzialmente negativi per la pesca e l'ambiente marino. Scelta avallata dalla Corte di giustizia che vedeva – così – assicurati la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche, oltre al ridimensionamento dello sforzo di pesca. Cfr. Corte giust., sentenza 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Mondiet*, 17 ss.

⁴⁸ Art. 3, n. 1, lett. i).

⁴⁹ V. C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, 176 ss. Inoltre, si pensi ai piani pluriennali di ripopolamento per la ricostituzione di alcune specie in esaurimento. Cfr. Regolamento CE n. 811/2004 del Consiglio del 21 aprile 2004, che istituisce misure per la ricostituzione dello *stock* di nasello settentrionale.

dei Consigli consultivi regionali, e dei pareri scientifici prudenziali⁵⁰ per il monitoraggio e la conservazione delle risorse e degli *habitat* marini per la cui tutela – dinanzi a ipotesi di grave rischio – è disposta l'adozione di misure temporanee d'emergenza.

La riforma ha consentito di assistere a importanti progressi. Primo fra tutti, il consolidamento tra il principio dello sviluppo sostenibile e quello precauzionale, suo corollario fondamentale. Tuttavia, probabilmente per una limitata responsabilità ecologica, la situazione continua a essere allarmante sia per l'*overfishing* sia per le evidenti ripercussioni negative sul profilo economico, che hanno eroso gradualmente la redditività del settore, specie se si tiene conto della necessaria importazione di parte del fabbisogno ittico da Paesi Terzi, conseguente al calo della cattura nei mari europei.

Insomma, solo attraverso la sostenibilità ambientale è possibile realizzare anche quella economica e sociale. Per tali ragioni, la novella europea del 2013⁵¹ – modificata dal Regolamento (UE) n. 812/2015⁵² – ha introdotto una serie di innovazioni nel funzionamento della PCP. Dall'adozione di pratiche più selettive al divieto di rigetto in mare delle unità di pesca catturate accidentalmente (c.d. *Bycatch*)⁵³, la cui eliminazione avverrà gradualmente entro il 2019. Ciò indurrà gli operatori di settore ad avvalersi di strumenti adeguati, consentirà una pesca più filtrata e una maggiore affidabilità dei dati sullo stato delle risorse. Inoltre, è richiesto l'adeguamento della capacità dei pescherecci nazionali ai criteri ecosostenibili e la predisposizione di piani pluriennali tali da garantire il *Maximum sustainable yield* (MSY)⁵⁴, che consentirà di massimizzare redditività e margini di profitto per gli operatori senza intaccare la riproduzione ittica.

⁵⁰ L'art. 16 del Regolamento CE n. 3760/92 istituisce il Comitato tecnico-scientifico ed economico per la pesca.

⁵¹ Regolamento UE n. 1380/2013 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca.

⁵² Regolamento UE n. 812/2015 del Parlamento e del Consiglio del 20 maggio 2015, relativo all'obbligo di sbarco.

⁵³ Per consentire ai pescatori dell'UE di adattarsi alla novità legislativa, l'entrata in vigore del sistema delle sanzioni per violazione dell'obbligo di sbarco è stata ritardata al 1° gennaio 2017.

⁵⁴ Ossia "Il rendimento di equilibrio teorico più elevato che può essere prelevato con continuità in media da uno stock alle condizioni ambientali esistenti medie senza provocare conseguenze significative per il processo di riproduzione" (art. 4, par. 1, n. 7 del Regolamento UE n. 1380/13). In proposito, la Commissione UE nel mese di giugno 2015 ha adottato una proposta di regolamento per il miglioramento della reperibilità dei dati necessari per il raggiungimento, entro il 2020, del MSY di tutti gli *stock*. La proposta COM (2015)294 è consultabile su <http://ec.europa.eu>.

Nell'economia del lavoro, un breve cenno va anche all'ordinamento giuridico italiano, il quale si è adattato progressivamente ai principi internazionali e comunitari del settore, transitando da una mera disciplina a una imperniata sullo sviluppo sostenibile della pesca⁵⁵.

Nonostante tutto, le difficoltà nel rispettare gli impegni fissati a livello sovranazionale non sono state poche. Basti pensare alle violazioni degli obblighi imposti dalla normativa comunitaria che hanno visto la Corte di giustizia condannare il nostro Paese per il carente sistema di controllo e l'inadeguatezza delle sanzioni per la detenzione, a bordo dei pescherecci, di alcuni tipi di reti vietati⁵⁶; o alla procedura d'infrazione n. 2013/2096 subita, ex art. 258 TFUE, per la mancata comunicazione di un piano di gestione per la pesca con le draghe, contravvenendo all'art. 19 del Regolamento (CE) n. 1967/2006⁵⁷.

E ancora, malgrado una cornice normativa interna apparentemente chiara, parecchi dubbi sono sorti sul piano del riparto delle competenze in materia, dinanzi al silenzio del nuovo Titolo V. Di certo, ciò ha fatto ritenere la pesca "oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni", così come confermato anche dal Giudice delle leggi. Tuttavia – chiarisce quest'ultimo – su di essa "possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa"⁵⁸. Ma le difficoltà operative riscontrate e le rivendicazioni di attribuzioni sfociano immancabilmente nel contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni. Tra i diversi casi⁵⁹, basta richiamare quello in cui di recente la Corte costituzionale ha attribuito allo Stato – per la sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ecosistema – la determinazione della ripartizione della quota totale di cattura di una specie ittica; negandola invece alla Regione autonoma Sardegna che reclamava – ai sensi delle proprie norme statutarie – la competenza esclusiva in materia di pesca marittima. Ciò poiché, chiarisce la Corte, "quando il carattere trasversale della normativa in

⁵⁵ V. d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4 sul riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, che ha abrogato la legge 14 luglio 1965, n. 963, disciplinante la pesca marittima.

⁵⁶ Si tratta delle reti da posta derivanti, vietate per alcune specie altamente migratorie. Cfr. Corte giust., sentenza 29 ottobre 2009, causa C-249/08, al cui mancato adeguamento ha fatto seguito una seconda procedura d'infrazione, archiviata nel mese di luglio 2014. Di recente, la Commissione UE ha presentato una proposta di regolamento per il divieto totale di uso di tali reti.

⁵⁷ Regolamento CE n. 1967/2006, del Consiglio del 21 dicembre 2006 relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo.

⁵⁸ Corte cost., sentenza 1° giugno 2006, n. 213, p. 7.1 del cons. in diritto.

⁵⁹ Ne sono esempi, Corte cost., ordinanza 7 marzo 2012, n. 42, sentenze 6 febbraio 2009, n. 30 e 23 febbraio 2007, n. 51.

materia di tutela dell'ambiente comporta la sovrapposizione con altri ambiti competenziali, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale, in quanto la disciplina unitaria dell'ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, inderogabile da altre discipline di settore⁶⁰.

⁶⁰ Corte cost., sentenza 23 gennaio 2013, n. 9, p. 6 del cons. in diritto. Cfr. Corte cost., sentenza 23 dicembre 2003, n. 370.

LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELL'ATTUALE CONTESTO COSTITUZIONALE ITALIANO, LUCI ED OMBRE DI UN SISTEMA DA RIFORMARE

Vincenzo Laruffa

SOMMARIO: 1. La tutela giuridica dell'ambiente. - 2. L'ambiente nella Costituzione italiana. - 3. La tutela dell'ambiente all'interno delle costituzioni dei Paesi membri. - 4. Una possibile svolta nel sistema giuridico di tutela dell'ambiente in Italia. - 5. Considerazioni conclusive.

Abstract

Le generazioni passate, ed in parte anche quelle di oggi, sono cresciute con l'idea della tutela degli interessi generali *hic et nunc*, anche al costo di sacrificare interessi ben più importanti che per troppo tempo sono rimasti ignorati, fra questi, in particolare, la tutela all'integrità dell'ambiente naturale.

Occorre quindi capire che per stabilire una "responsabilità sociale ambientale", è necessario formularne un'adeguata traduzione a livello giuridico, mediante regole chiare ed uniformi che siano la diretta espressione di un principio costituzionale di tutela ambientale quale bene giuridico fondamentale; il primo passo deve quindi riguardare l'idea, da molti condivisa, di una riforma costituzionale che ammetta la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile tra le priorità della Repubblica.

È quindi necessaria una norma che salvaguardi l'ecosistema nella sua interezza come bene giuridico a se stante, indipendentemente dal fatto che la sua eventuale lesione comporti un'offesa anche nei confronti di altri beni giuridici.

1. La tutela giuridica dell'ambiente

La questione principale che con questo studio si vuole affrontare si può essenzialmente ricondurre nella ricerca di nuovi e validi strumenti giuridici per la tutela dell'ambiente; un percorso, che tuttavia non può in alcun modo prescindere dalla valutazione di quell'elemento che rappresenta il punto di partenza per ogni riflessione successiva, e che corrisponde alla necessità di ricercare una definizione, quanto più precisa possibile, del concetto di "ambiente", affinché si possa realmente comprendere quale sia l'oggetto della tutela o meglio, il bene giuridico da tutelare.

E dunque, che cosa si intende con il termine “ambiente”?

Oggi, come nel passato, è molto difficile qualificarlo entro confini giuridici chiari che assicurino attendibilità contenutistica e allo stesso tempo siano da tutti condivisi; inoltre, il termine “ambiente” è notoriamente classificato come un polisenso¹, una parola dai molteplici significati che possono variare da un contesto a un altro e, per queste ragioni, difficilmente possono essere racchiusi in una nozione chiara ed univoca soddisfacente. In conseguenza di ciò, è stata comunemente accettata l'idea secondo cui la definizione di ambiente debba essere ricavata di volta in volta dal giurista, il quale tende a individuarla nelle singole parti che di norma compongono l'ecosistema², ovvero: l'aria, l'acqua, la terra, ecc., in base alle specifiche esigenze di tutela.

Così, come da normale prassi giuridica, di fronte ad una simile carenza legislativa, gli studiosi hanno ritenuto, quale soluzione più appropriata, il rinvio alla Carta costituzionale quale fonte primaria di riferimento. Tuttavia, la Costituzione italiana, da molti acclamata come la più bella del mondo, nonostante disciplini principi e valori di grande sensibilità che interessano quasi tutti gli ambiti della vita sociale, sembra essersi dimenticata della questione ambientale; questa situazione, ancora oggi esistente – nonostante negli ultimi anni siano intervenute importanti riforme costituzionali³ – non ha impedito l'elaborazione di un modello interpretativo basato su alcune delle più rilevanti pronunce della Corte costituzionale, la quale si è espressa in particolare sugli artt. 9, 32, e 44 Cost.

Successivamente, un primo passo fu certamente compiuto dal legislatore italiano che nel 1986, con la legge istitutiva il Ministero dell'Ambiente (la legge n. 349), mediante la quale l'ambiente assunse la qualità di “bene pubblico” e per ciò “unitario”⁴, affermandosi tra la dottrina e la giurisprudenza dell'epoca con una visione d'impostazione monistica, pienamente accolta dalla Corte costituzionale che nel 1987 pronunciò due sentenze di portata storica nelle quali, oltre a confermare quanto era già stato ampiamente teorizzato, passo a definire l'ambiente come “valore primario ed assoluto”⁵.

¹ Cfr. A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati-animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, 123.

² M. CECCHERTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “Diritto all'ambiente”*, in *Riv. dir. pubbl. it. comun. e comp.*, 2006, 30, consultabile anche online su <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=6610>.

³ Tra le più rilevanti riforme costituzionali, si ricordi la riforma del Titolo V del 2001.

⁴ Corte cost., sentenza 28 maggio 1987, n. 210.

⁵ Corte cost., sentenza n. 617/1987; Il concetto di valore “primario ed assoluto” non dev'essere inteso come preminente rispetto a tutti gli altri interessi dell'ordinamento, bensì nel necessario bilanciamento con altri valori e interessi coinvolti.

A seguito delle citate pronunce della Corte costituzionale, in relazione a quelle che furono le prime norme sulla questione ecologica, si è assistito a numerosi altri tentativi di definire giuridicamente l'ambiente, nella maggior parte dei quali, è stato privilegiato il concetto di ecosistema, in quanto termine di sintesi che si riferisce all'ambiente biologico in cui l'uomo vive e si sviluppa insieme ad altri esseri viventi animali e vegetali che entrano in contatto con numerose componenti fisiche non viventi, come l'aria, la terra, l'acqua, creando un equilibrio armonico in cui l'uomo vanta il privilegio di utilizzare, in maniera sostenibile, le fonti e le risorse che la natura gli offre.

2. L'ambiente nella Costituzione italiana

Si è dunque visto come l'identificazione della nozione giuridica di ambiente abbia comportato non poche difficoltà di ordine descrittivo a causa della molteplicità dei significati ad esso riconducibili, nonché numerose discussioni in proposito da parte della dottrina degli ultimi quarant'anni.

Il passo successivo è stato comunque fatto dalla Corte costituzionale che mediante alcune delle più note pronunce relative alla legittimità costituzionale su alcune norme che interferivano con la realtà ambientale, ha riconosciuto l'interesse all'integrità dell'ecosistema, per giungere ad affermare – soprattutto dalla metà degli anni ottanta – la natura giuridica della tutela ambientale nel tessuto dei valori costituzionali, o meglio come “valore fondamentale della collettività”⁶.

Con questa pronuncia, la Corte costituzionale ha tentato di colmare quel vuoto normativo della Costituzione che, com'è stato già ricordato, non faceva alcuna menzione riguardo le problematiche ambientali; una lacuna, questa, ancor più superata in occasione della riforma del Titolo V che ha introdotto, seppur indirettamente, la questione relativa alla tutela dell'ambiente in relazione al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Ciò nonostante, sia la dottrina che la giurisprudenza sono rimaste unanime nel riconoscere l'esigenza di dedicare alla tutela dell'ecosistema lo spazio che merita nella Carta costituzionale, tra i principi fondamentali, affinché la legittimazione giuridica alla salvaguardia ambientale non debba più essere ricercata mediante interpretazioni affannose di articoli che disciplinano tutt'altra materia, tra i quali, si ricordano ad esempio: gli artt. 2, 3, 9 e 32 della Costituzione, dove con i primi due articoli appena riportati, si pongono sullo sfondo principi generali fondamentali come quello

⁶ Corte cost., sentenza n. 210/1987; in questo caso la Corte costituzionale si è pronunciata sulla base di un'interpretazione degli artt. 9 e 32 Cost. che, com'è noto, garantiscono la tutela di valori fondamentali primari quali appunto la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, come anche la tutela della salute dei cittadini.

di uguaglianza⁷ (art. 3 Cost.), o quello relativo ai doveri di solidarietà (art. 2 Cost.); mentre è proprio con gli artt. 9 e 32 che gli interpreti hanno estrapolato quei presupposti mediante i quali è stato possibile creare una connessione con la problematica ambientale.

In particolare, questo tipo di ragionamento è stato applicato a seguito dell'interpretazione dell'art. 9⁸ della Costituzione, all'interno del quale sono state disciplinate esigenze di tipo estetiche e culturali⁹, tra cui la tutela del "paesaggio" inteso in senso lato, affinché con questo termine si potesse alludere all'ambiente e quindi estendere la tutela costituzionale anche a quest'ultimo concetto. All'opera di avvicinamento dei due fattori – il paesaggio e l'ambiente appunto – contribuì anche la Corte costituzionale, la quale in diverse occasioni si è pronunciata a sostegno della tesi che concepisce il paesaggio come "forma del territorio e dell'ambiente"¹⁰, segnando l'inizio di quello che, da lì a pochi anni, sarebbe diventato un nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale, che ha affermato la tutela del paesaggio "nel senso lato della tutela ecologica"¹¹ unitamente alla "conservazione dell'ambiente"¹² come bene giuridico unitario¹³.

Analogamente a quanto è stato affrontato con l'art. 9 Cost., l'interesse alla tutela dell'ambiente a livello costituzionale deriva inoltre dell'art. 32 del medesimo documento; questo articolo, infatti, si occupa della disciplina del concetto di "salute" quale "diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività"¹⁴. Con l'art. 32 si pongono dunque i presupposti che consentono di individuare un legame con la questione ambientale ancor più facilmente apprezzabile rispetto a quanto avvenuto col precedente art. 9, basta considerare, infatti, che la salute dell'uomo consiste nel benessere e nel godimento di un

⁷ Secondo l'Autore S. Grassi, tra la tutela dell'ambiente e il principio di uguaglianza espresso nell'art. 3 della Costituzione vi è una stretta connessione, infatti: "Il degrado dell'ambiente costituisce un attacco al principio di uguaglianza sostanziale, perché è evidente come i danni ambientali colpiscano in termini più che proporzionali le categorie più deboli dei cittadini". V. S. GRASSI, *Relazione introduttiva* in M. GRECO, *Diritti umani e ambiente*, ECP 2000, 9.

⁸ Art. 9 Cost.

⁹ Cfr. N. JURISCH, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia oggi*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2011, 120.

¹⁰ Corte cost., sentenze nn. 56/1968, 141/1972, 359/1985, 387/1990, 417/1995, 378/2000.

¹¹ Corte cost., sentenza n. 430/1990.

¹² Corte cost., sentenza n. 391/1989.

¹³ Per la maggior parte della dottrina, i due concetti (paesaggio e ambiente) sono due ambiti connaturati. Cfr. P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 2, 363 ss.

¹⁴ Art. 32, 1° comma, Cost.: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. (...)".

ambiente sano¹⁵ e idoneo allo sviluppo della vita.

Ecco che quindi il diritto all'ambiente¹⁶ si lega, come una sorta di proiezione, o meglio di appendice al diritto alla salute, quale diritto fondamentale dell'uomo, sia esso in forma associativa che in qualità di singolo, pienamente operante in ambito pubblico come nei rapporti tra privati¹⁷.

Si è venuta così ad affermare, soprattutto dai primi anni novanta, una visione utilitaristica della tutela ambientale in cui al centro vi è sempre l'uomo (unitamente al suo sviluppo economico) e non la tutela delle risorse naturali *tout court*¹⁸; tale visione del tutto antropocentrica, seguiva essenzialmente lo stesso ragionamento nato dal primo comma dell'art. 32 Cost., secondo cui la conservazione della qualità dell'ambiente diventava condizione necessaria per garantire la qualità della vita dell'uomo anzi, potremmo dire, che il concetto di salubrità dell'ambiente diviene corollario del diritto alla vita stessa dell'uomo, nonché di tutti gli esseri che abitano il creato.

3. La tutela dell'ambiente all'interno delle costituzioni dei Paesi membri

Alla luce di quanto è stato fin qui esposto, sembra utile osservare la questione ambientale da un altro punto di vista e cioè quello comparatistico. Infatti, procedendo con un'analisi di dettaglio è possibile comprendere meglio non soltanto l'evoluzione dell'interesse ad una effettiva salvaguardia dell'ambiente attraverso valide norme di diritto, ma anche il modo in cui vengono applicati i principi generali di portata costituzionale in materia ambientale.

Tra le costituzioni più emergenti in quest'ambito vi è certamente quella

¹⁵ A tal proposito, infatti, la Corte costituzionale nella storica sentenza n. 1152 del 1979 definì: "il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica deve configurarsi come diritto ad un ambiente salubre". Cfr. C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980, I, 464.

¹⁶ Trattasi di un diritto inviolabile e irrinunciabile, infatti la Costituzione stessa lo definisce "fondamentale" in quanto diritto sociale indispensabile per la vita stessa dell'uomo sia come singolo che in forma associativa; cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 1999, La Costituzione europea*, 2000, 489.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sentenza n. 88/1979; cfr. anche in *Foro.it*, 1979, I, 25-42.

¹⁸ Questa concezione è stata inoltre confermata da numerose sentenze della Corte di Cassazione, le quali affermano che per ambiente deve intendersi "il contesto delle risorse naturali, perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona"; in Cass. pen., sez. III, 28 ottobre 1993, n. 9727.

spagnola¹⁹ del 1977, da molti definita una “Costituzione ambientale”²⁰, considerando che essa disciplina *ab origine* la materia mediante specifici articoli relativi alla tutela ambientale.

Primo fra tutti l’art. 45, ai sensi del quale:

“Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, nonché il dovere di mantenerlo.

I poteri pubblici veglieranno sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita, nonché di difendere e ripristinare l’ambiente, contando sull’indispensabile solidarietà collettiva.

A carico di quanti violino il disposto del comma precedente, nei termini fissati dalla legge, saranno previste sanzioni penali o, nel caso, amministrative, come pure l’obbligo di riparare al danno causato”.

Prima di esaminare il contenuto della norma, è innanzitutto la sua collocazione che trasmette, in maniera esplicita, come l’inserimento dell’articolo all’interno del Titolo I (“Diritti e doveri fondamentali”) consacra il “bene ambiente” tra i valori direttivi della politica socio-economica spagnola, accanto ad altri diritti estremamente importanti come ad esempio il diritto alla salute, alla casa, ecc.

Ad una prima lettura del testo normativo, appare evidente come il primo comma esprima un’impostazione personalistica che pone l’integrità dell’ambiente come un elemento imprescindibile per lo sviluppo della persona²¹, la quale però, viene inoltre sottoposta a specifici doveri di salvaguardia e mantenimento dello stesso.

Di tutt’altro indirizzo è invece l’impostazione del secondo comma, infatti, se nel primo la costituente spagnola si è preoccupata di disciplinare il rapporto ambiente-soggetto privato, nel secondo comma è passata all’esame del rapporto ambiente-pubblica amministrazione, rispetto al quale si evidenziano una serie di obblighi incentrati essenzialmente sulla salvaguardia e sull’eventuale “ripristino” dell’integrità dell’ambiente in termini di un utilizzo responsabile delle risorse, facendo affidamento all’apporto – potremmo definire “complementare” – del buon senso cittadino e della “responsabilità collettiva”.

Ricapitolando, la Costituzione spagnola presenta un modello di tutela

¹⁹ A tal proposito si ricorda anche la Costituzione greca del 1975 che disciplina l’ambiente all’art. 25, ai sensi del quale: “la protezione dell’ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato. Lo Stato è tenuto a prendere misure speciali, preventive e repressive per la sua conservazione”.

²⁰ G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986, 26.

²¹ L’intento che la norma ha voluto esprimere è la necessità di armonizzare la tutela dell’ambiente con lo sviluppo economico, affinché si possa affermare un effettivo sviluppo sostenibile, che concili il progresso economico e tecnico per la tutela dell’ambiente. Cfr. J. BORRELL FONTELLES, *Ambiente e il commercio mondiale*, in *El País*, 21 aprile 1994, 56.

ambientale fondato su tre principi generali che contengono in se tre imprescindibili obbligazioni:

- 1) il mantenimento dello *status quo* dell'ambiente nel lungo termine;
- 2) la razionale utilizzazione delle risorse naturali per favorire lo sviluppo sostenibile;
- 3) la responsabilità per danni ambientali (divieto di compiere reati ai danni dell'ambiente).

Volgendo lo sguardo a quella categoria che invece ricomprende le costituzioni c.d. "revisionate"²², e cioè quei Testi in cui la normativa sull'ambiente – a differenza di quanto accaduto in Spagna – è stata inserita in un secondo momento, un interessante caso e sicuramente emblematico è dato dalla Costituzione tedesca del 1994. In questo caso la revisione costituzionale è arrivata, dopo sofferti dibattiti politico-dottrinari, con la legge del 27 ottobre 1994 che ha introdotto nel *Grundgesetz*, l'art. 20a rubricato "Protezione dei fondamenti naturali della vita", mediante il quale viene attribuito allo Stato il compito di tutelare l'ambiente e gli esseri viventi che lo abitano²³.

"Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto".

Pur essendo collocato all'interno della Legge fondamentale, l'articolo si trova più nello specifico tra i "Principi programmatici dello Stato", in cui non ci si preoccupa di enunciare un diritto fondamentale, bensì le obbligazioni che sorgono esclusivamente sullo Stato che ha il compito di occuparsi della tutela e della gestione di tutti quei "beni diffusi" tra cui vi rientra l'ecosistema.

All'esito della lettura di un dettato normativo così dettagliato ed esclusivamente rivolto al potere pubblico, rileva un forte dato che certamente allontana la Costituzione tedesca dai testi fondamentali di molti altri Stati europei, quale appunto la totale assenza di un coinvolgimento giuridico del privato in ambito ambientale. In altre parole, la norma in esame non produce alcun effetto nei confronti del privato che di conseguenza non potrà vantare alcun diritto né dovere non avendo maturato in merito nessuna posizione giuridica specifica²⁴.

²² D. AMIRANTE, *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Milano, 2000, 30.

²³ La tutela delle specie animali è intervenuta in un secondo momento, in seguito alla modifica del 26 luglio 2002.

²⁴ Secondo l'Autore Jurisch: "In questo aspetto sta la principale differenza tra tale tipo di norma e una norma che sancisce un diritto fondamentale (quale per esempio il diritto alla libertà personale), ed è per via di questa sostanziale distinzione che non si può parlare in nessun modo di 'diritto fondamentale all'ambiente' (Umweltgrundrecht) del privato, che

Per converso, con riferimento alla possibilità di tutela soggettiva da parte del singolo individuo, non essendo stato previsto il diritto all'ambiente come diritto fondamentale, è venuta a mancare anche la possibilità del privato cittadino di legittimazione attiva ad agire²⁵ in tutti quei casi in cui l'integrità dell'ambiente, inteso come bene collettivo, venga compromessa da attività dannose²⁶.

Tuttavia, questo non significa che per il singolo soggetto privato non è prevista alcuna via di "azione" per la tutela dei propri interessi; infatti, resta pur sempre percorribile la strada della "tutela indiretta" del diritto all'ambiente, ciò significa chiedere che vengano salvaguardati quei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, come ad esempio il diritto alla vita, affinché si possa giungere a produrre effetti cautelativi anche sull'interesse ad un ambiente sano e idoneo allo sviluppo della persona.

Un ulteriore critica che gran parte della dottrina ha mosso nei confronti dell'art. 20a della Costituzione tedesca, riguarda la mancanza di uno scopo o meglio di obiettivi sui quali poter progettare una normativa di dettaglio che possa concretamente applicare quanto espresso dalla Legge fondamentale. Infatti in Germania, a differenza che in Spagna e in molti altri Paesi, sembra che il legislatore non abbia voluto definire con chiarezza quali sarebbero dovuti essere i livelli di tutela ambientale da raggiungere.

Tuttavia, nonostante l'assenza di linee guida che indirizzino il legislatore verso l'attuazione della normativa costituzionale, si lascia intendere che sarà il Parlamento (non è infatti ammesso alcun intervento da parte del potere esecutivo) ad occuparsene, ispirandosi a quei principi che – seppur non trovano diretto riscontro nella Legge fondamentale – sono riconducibili alle fonti del diritto europeo, tra questi: il divieto di peggioramento (nel senso di mantenimento inalterato dei luoghi), l'utilizzo responsabile e sostenibile delle risorse naturali, la salvaguardia dei diritti acquisiti dall'ambiente²⁷ e la prevenzione e repressione dei reati ambientali.

Si è definito quindi un *iter* legislativo che in materia di tutela ambientale è completamente sganciato da principi guida costituzionali, sebbene sia comunque interesse del legislatore tedesco delineare una politica di azione che sappia bilanciare in maniera adeguata i diversi interessi garantiti dalla Costituzione, ma soprattutto applicare leggi che guardino al futuro per preservare l'integrità

egli possa invocare di fronte a un giudice". V. N. JURISCH, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia oggi*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2011, 115-116.

²⁵ La legittimazione ad agire non è riconosciuta neppure ai privati in formula associativa, vale a dire alle associazioni ambientaliste.

²⁶ Cfr. A. EPINEY, *Artikel 20a GG*, in H. MANGOLDT-F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, München, 2010, 185.

²⁷ Cfr. A. EPINEY, *cit.*, 196.

dell'ambiente nel lungo termine.

Se quanto fino ad ora riportato non ha rappresentato un'evoluzione nel sistema di tutela costituzionale dell'ambiente, a differenza della già citata esperienza spagnola, un elemento innovativo e sicuramente ammirevole è stato invece l'aver introdotto – seppure a seguito di una successiva riforma – la salvaguardia degli animali, considerati parte integrante dell'ambiente in cui vivono; l'esigenza del legislatore tedesco fu quella di obbligare l'uomo ad un comportamento moralmente responsabile nei confronti di quest'ultimi, e più precisamente: garantirne la tutela da trattamenti ingiusti e l'astensione dal procurargli sofferenze, come ad esempio perturbare i loro spazi di vita²⁸.

In questo modo, si è approdati ad una visione del bene ambiente non più settoriale, come invece avviene all'interno dell'ordinamento spagnolo, bensì unitaria; infatti, per far sì che la tutela dell'ambiente sia la più efficace possibile, si dovrebbe consentire l'ampliamento della sua definizione affinché possa ricomprendere tutto il creato, ad esclusione delle sole opere dell'uomo.

4. Una possibile svolta nel sistema giuridico di tutela dell'ambiente in Italia

Tornando all'ordine metodologico inizialmente impostato, occorre capire che per stabilire una “responsabilità sociale ambientale”, è necessario formularne un'adeguata traduzione a livello giuridico, mediante regole chiare ed uniformi.

Ed è proprio questa la falla del sistema italiano in materia di tutela dell'ambiente; infatti, l'incredibile aumento dei testi legislativi, sia nazionali che comunitari, hanno contribuito a formare un *corpus* normativo costituito da un copioso e disorganico numero di atti di vario rango e provenienza, i quali, non essendo mai stati riuniti in un'unica sede che contempra l'intera materia, restano ancora oggi estremamente frammentati e di difficile fruizione.

A parere di chi scrive, occorre quindi un'opera di razionalizzazione sistematica della materia, impostata su una struttura legislativa semplificata che si sviluppi come diretta espressione di un principio costituzionale di tutela ambientale quale bene giuridico fondamentale a se stante; il primo passo deve quindi consistere in una riforma costituzionale che ammetta la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile tra le priorità della Repubblica.

Solo in questo modo sarà possibile ripensare un nuovo sistema di tutela, perché è proprio partendo dalla Costituzione che il legislatore è portato ad orientare la propria produzione normativa, per dare vita a leggi che rispettano i precetti

²⁸ Cfr. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8860, Berlin, 2002, 3, consultabile all'indirizzo <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/088/1408860.pdf>.

fondamentali e di conseguenza garantiscano una corretta attuazione dei principi.

Tuttavia, andando ad analizzare la situazione odierna, risulta evidente che la nostra Costituzione è rimasta, per certi aspetti, fortemente ancorata alle esigenze del periodo in cui venne proclamata (nonostante le ultime numerose interpretazioni estensive compiute dalla Corte costituzionale in materia ambientale), un'epoca in cui non era diffusa né la cultura per l'ecologia e la sostenibilità, né tantomeno la consapevolezza riguardo agli effetti negativi dovuti all'utilizzo incontrollato delle risorse naturali; tutto ciò ha evidentemente avuto un forte peso nella classifica degli interessi pubblici e privati da inserire tra i primi articoli della Costituzione e per questo oggi ne paghiamo le conseguenze.

Resta però beninteso, com'è stato già in parte anticipato, che la Corte costituzionale – pur ritenendo implicita la materia ambientale all'interno del sistema dei principi e dei precetti costituzionali – ha da tempo intrapreso la via della tutela dell'ambiente, dandone dimostrazione in numerose sentenze estremamente importanti che supportano la necessità di integrare il testo costituzionale, non semplicemente limitandosi a riformulare il secondo comma dell'art. 9, ovvero introducendo “l'ambiente naturale” quale ulteriore oggetto di tutela da parte della Repubblica (insieme al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione), bensì aggiungendo un ulteriore comma, o meglio un nuovo articolo che preveda:

- a. la tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni;
- b. la programmazione dello sviluppo economico nel rispetto e nella salvaguardia dell'ambiente naturale, promuovendo uno sviluppo che sia sostenibile;
- c. il dovere dello Stato di fronteggiare rischi sanitari e ambientali valutati secondo il “principio di precauzione” di natura europea;
- d. una politica criminale di prevenzione e contrasto dei reati ambientali, mediante norme penali di prevenzione.

La norma costituzionale, dovrà dunque essere il frutto di una graduale elaborazione di discernimento giuridico, che tenga anche conto delle realtà costituzionali degli Stati membri (e anche esteri) che già prevedono una consolidata tutela in materia ambientale e quindi sono in grado di poter rappresentare un importante contributo per una eventuale riforma della Carta costituzionale italiana.

Sulla base di tali presupposti, a parere dell'Autore, una possibile soluzione, o meglio un ipotetico punto di partenza, potrebbe essere definito in questi termini:

“L'ambiente naturale è patrimonio universale del genere umano.

Ognuno è responsabile alla tutela e al mantenimento di un ambiente sano nel tempo, in quanto bene imprescindibile per le esigenze del presente, come anche per quelle del futuro.

Le autorità statali hanno il compito di promuovere politiche economiche di sviluppo sostenibile; prevenire, in applicazione del principio di precauzione,

qualsiasi rischio per l'integrità dell'ecosistema e punire, nei modi e nei limiti di legge, i responsabili di eventi dannosi per l'ambiente".

5. Considerazioni conclusive

Le generazioni passate, ed in parte anche quelle di oggi, sono cresciute con l'idea della tutela degli interessi generali *hic et nunc*, anche al costo di sacrificare interessi ben più importanti che per troppo tempo sono rimasti ignorati, primo fra tutti, la tutela dell'ambiente.

Infatti nel rapporto primordiale uomo-natura, si è sempre registrata una netta diseguaglianza che vede l'essere umano come il dominatore assoluto, il cui solo interesse è sempre stato quello di carpire tutto ciò di cui ha avuto bisogno per il soddisfacimento dei propri interessi, fino a consolidare nel tempo una sorta di libero arbitrio sulla natura e su tutto ciò che essa è in grado di offrire.

Dopo secoli di progresso e di consumo selvaggio e disinteressato delle risorse naturali, l'uomo si è finalmente reso conto di ciò che sta accadendo al pianeta che abita, una dolorosa consapevolezza dalla quale, però, è nato uno spirito di coscienza e di responsabilità che oggi dev'essere coltivato affinché venga indirizzato verso le scelte più giuste che possano risollevere l'ecosistema e favorire uno sviluppo umano sostenibile e integrale.

Si tratta di un lungo processo che deve fare i conti con moltissimi interessi, sia pubblici che privati, e per queste ragioni è ancora molto rallentato e necessita di alcuni interventi che si auspica vengano attuati a breve, come ad esempio l'indispensabile necessità di creare un sistema normativo comune, orientato ad affermare limiti inviolabili che controllino i sistemi produttivi e assicurino protezione all'ecosistema.

Quanto fin qui argomentato non è altro che una breve sintesi che mostra come l'uomo abbia effettivamente avvertito l'urgenza della problematica legata all'ambiente, un'urgenza che, per essere risolta ha bisogno del coinvolgimento di tutti gli ambiti del sapere e dell'agire umano unitamente al controllo dei modelli di produzione e di consumo, dei mercati, delle strutture del potere e delle società intere.

E' quindi necessario un radicale cambiamento, bisogna entrare in relazione con il mondo ponendosi in un rapporto di *do ut des* che abbandoni definitivamente quell'approccio unidirezionale che fino ad oggi ha caratterizzato l'irresponsabile comportamento dell'uomo, incapace di porre un limite ai propri bisogni immediati.

“La salvaguardia del Creato rappresenta per noi una responsabilità verso i poveri, le generazioni future e l'umanità intera.”

P.P. Benedetto XVI

LE ENERGIE RINNOVABILI NELLA RIFORMA ENERGETICA MESSICANA

Valerio Lubello

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La produzione energetica messicana in chiave diacronica. 3 - La modifica della Costituzione “energetica”. - 4. I soggetti del settore elettrico. - 5. La produzione di energia da fonti rinnovabili: il quadro normativo nell’attesa del c.d. *Paquete Verde*. - 6. Il sistema dei certificati verdi. - 7. Conclusioni.

Abstract

Il lavoro riprende alcuni aspetti di un più ampio studio sulla riforma energetica messicana. Si analizzano le principali tappe del settore elettrico messicano per giungere sino alla riforma costituzionale del 2013. Riforma che pone le basi per una maggiore apertura del settore anche nei confronti dell’intervento privato.

In tale quadro, peculiare attenzione è dedicata allo spazio che le energie rinnovabili hanno nel *mix* energetico messicano e ai relativi modelli giuridici di sostegno.

Ciò che emerge è uno scenario mutevole ma che al contempo offre soluzioni giuridiche che meritano di essere studiate e approfondite, specie per quanto attiene la c.d. autoproduzione energetica.

1. Introduzione

Il presente lavoro, dopo aver ripercorso le tappe principali delle politiche energetiche messicane, si sofferma sulle novità introdotte dalla modifica costituzionale del 2013 in materia di energia e sulle relative leggi attuative, analizzando in particolare il ruolo dei diversi soggetti giuridici coinvolti nel riordino del settore elettrico.

La seconda parte del lavoro è poi incentrata sull’analisi dei modelli giuridici adottati dal Messico per lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili. In particolar modo, l’analisi si concentra sui regimi di autoproduzione energetica, cercando di far emergere come il modello messicano abbia già *in nuce* strumenti idonei per una produzione energetica da fonti rinnovabili disancorata dai classici strumenti di incentivo, pure previsti nella forma dei certificati verdi.

2. La produzione energetica messicana in chiave diacronica

Parlare di produzione di energia in Messico significa in primo luogo parlare della storia della società statale PEMEX (*Petróleos Mexicanos*) durante il corso dell'intero '900.

Ancora oggi notevolissimo è il contributo di PEMEX allo sviluppo del Paese, il colosso statale è infatti capace di produrre circa l'85% dell'intero fabbisogno energetico e al contempo di contribuire al 45% delle entrate fiscali dell'intero bilancio statale. Nella sua duplice dimensione di “vacca sacra” e “vacca da mungere”, PEMEX assume allora anche un ruolo simbolico nell'indipendenza e nella stessa sovranità messicana¹.

Determinante nelle relazioni geopolitiche con gli Stati confinanti, su tutti gli Stati Uniti², e cruciale anche ai fini delle politiche del lavoro del Paese, stante la centralità assunta dai suoi sindacati nello scacchiere della politica interna³.

Volendo ripercorrere in sintesi le principali tappe del settore energetico messicano, vale ricordare come, sin dall'adozione della Costituzione del 1917, il sistema estrattivo ed energetico messicano sia caratterizzato da una progressiva dilatazione delle competenze e dei poteri governativi a scapito della produzione privata.

In questo quadro si giunge all'espropriazione dei mezzi di produzione connessi all'attività estrattiva del 18 marzo 1938 per mano del Presidente Lázaro Cárdenas⁴. Di lì a poco, il 20 luglio 1938, verrà istituita PEMEX⁵ che, forte di un tessuto normativo ormai favorevole, instaurerà un monopolio produttivo che avrà il suo culmine nel 1958 con l'adozione della *Ley Reolamentaria del*

¹T.R. SAMPLE-J.L. VITTOR, *The Past, Present, and Future of Energy in Mexico: Prospects for Reform Under the Peña Nieto Administration*, in *Huston Journal of International Law*, [35:3], 2013, 698. Con particolare riferimento alla *sovranità* v. C.A. VILLANUEVA MARTINEZ, *La Reforma Energética en Materia de Electricidad en México: Una descripción Panorámica General*, in *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*, in *Business Law Journal*, 2015, 1525 ss.

²Cfr. I. MORALES, *The Energy Factor in Mexico-U.S. Relations*, James A. Baker III Institute for Public Policy and Mexican Studies Programme at Nuffield College, Oxford University, 2011.

³V. diffusamente C. ELIZONDO, *Struck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*, CIDE, n. 235, 2011.

⁴Ogni anno il 18 marzo si celebra la *Fiesta Patria* per ricordare il giorno in cui è stata nazionalizzata la produzione energetica nel 1938. C. ELIZONDO MAYER-SERRA, *¿Una Nueva Constitución en 2013? El capítulo económico*, in *Questiones Constitucionales*, 2014, n. 31, 32.

⁵Decreto que Crea la Intitución de Petróles Mexicanos del 20 luglio 1938 (cfr. art. 3).

Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo che elimina di fatto ogni possibile cooperazione possibile tra PEMEX e l'industria privata.

Occorrerà attendere sino alla presidenza Salinas del 1992 per la modifica di alcune norme di rango primario capaci di introdurre istituti per la produzione di energia da parte dei privati e una parziale apertura alla liberalizzazione del settore. La riforma da ultimo richiamata, datata 23 dicembre 1992, ha infatti modificato la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* (LSE) specificando che non si considerano riconducibili al servizio pubblico e per ciò stesso non rientranti nella nozione di monopolio statale: la produzione di energia destinata all'autoconsumo, la co-generazione dell'energia, la vendita dell'energia alla CFE, l'import e l'export di energia⁶. Da questo momento vale però registrare, nonostante un dato costituzionale ancora restrittivo, la sostanziale apertura nei confronti di una marginale produzione privata di energia elettrica, tollerata sia dal legislatore statale che dalla Corte suprema⁷.

Si tratta di novità rilevanti, specie per quanto concerne la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma che scontano un contesto ancora saldamente nelle mani del potere pubblico⁸.

Negli anni successivi, sotto la presidenza Zedillo, le riforme costituzionali pure proposte nel settore energetico si arenano di fronte alla crisi economica degli anni '94 e '95 e ai massicci interventi contenitivi, non sempre orientati ad una maggiore liberalizzazione dei settori economici⁹.

È dunque soltanto con la presidenza Calderón e con l'adozione della *Ley de Petróles Mexicanos* (cfr. artt. 51 e 52) del 28 novembre 2008 che anche l'attività

⁶ V. C. ERNÁNDEZ OCHOA, *Temas de regulación del sector eléctrico mexicano*, in M.B. ÁLVAREZ - F.J. TREVIÑO MARINO (a cura di), *La infraestructura pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, 112 ss.

⁷ Per un'ampia disamina delle principali novità introdotte specie con riferimento ai settori estrattivi nonché per la giurisprudenza rilevante v. E. GONZALEZ-CANALES, *Mexican energy law: industry renaissance or chronicle of a death foretold*, in *Journal of World Energy Law and Business*, 2015, vol. 8, n. 1, 45 ss.

⁸ C. ELIZONDO, *Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*, n. 235, CIDE, 2012, 11 ss., cfr. altresì V.R. PADILLA, *Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: El regreso del capital privado como palanca del desarrollo*, in *Serie Reformas Económicas* 18, ECLAC, 1999, 17 ss.

⁹ Le intenzioni della riforma sono ben sintetizzate nel documento di iniziativa legislativa inviato dal Presidente Zedillo alla Camera Alta del Congresso, in base al quale: "La reforma propone reservar a la Nación en forma exclusiva, en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, el control operativo de la red nacional de transmisión, abriendo las demás actividades de la industria eléctrica a la concurrencia de los sectores público, social y privado". Cfr. C. ELIZONDO MAYER-SERRA, *¿Una Nueva Constitución en 2013? El capítulo económico*, in *Questiones Constitucionales*, 2014, n. 31, 41.

di ricerca e di estrazione conoscono una parziale apertura nei confronti dei soggetti privati, ancorché la novella sia ancora ben lontana dall'introdurre qualsiasi sorta di liberalizzazione del mercato.

Dopo la breve parentesi del Partito di Azione Nazionale del Presidente Fox, ostacolato dal Congresso anche in campo energetico, le elezioni del 2012 segnano il ritorno del PRI al potere, rinnovando i presupposti politici per una riforma costituzionale anche in materia di energia¹⁰.

Il programma di riforma energetica entra infatti nell'agenda di Peña Nieto e del Partito RI già in fase di campagna elettorale¹¹.

Obiettivo primario è quello di fronteggiare uno scenario energetico piuttosto critico, caratterizzato dall'immobilismo di PEMEX e dall'impossibilità di concentrare risorse verso la ricerca e lo sviluppo di nuovi giacimenti¹².

È con questi antefatti che si giunge nel 2013 alla modifica della Costituzione messicana, e ad un'apertura, dopo 75 anni, verso l'intervento dei privati nell'ambito delle attività di esplorazione e sviluppo nel settore degli idrocarburi e, più in generale, nell'ambito della produzione elettrica¹³. Il monopolio statale in campo energetico – responsabile, ancora nel 2012, di circa l'80% della produzione energetica nazionale¹⁴ – viene dunque messo per la prima volta in discussione anche da norme di rango costituzionale.

3. La modifica della Costituzione “energetica”

Il 18 marzo 2012, il Presidente Peña Nieto comunica l'ormai prossima riforma energetica il cui primo e necessario passo è quello di una revisione della Costituzione e segnatamente dell'articolo 27 che per tanti anni ha garantito un totale monopolio statale dell'intera materia energia.

L'iniziativa governativa di riforma costituzionale degli artt. 25, 27 e 28 della

¹⁰ Alla Camera dei Deputati si ha infatti una maggioranza del PRI di 207 seggi su 500 (41%), al Senato i seggi sono 52 su un totale di 128 seggi (40,6%), mentre Presidente viene nominato Enrique Peña Nieto con il 32% dei voti.

¹¹ E. PEÑA NIETO, *Impulsa una nueva reforma energética, Mexico, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Mexico, 2011, 68 ss.

¹² E.A. GARCÍA RIVERA, *La renovada regulación constitucional de los hidrocarburos nacionales*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 33, luglio-dicembre 2015.

¹³ T.R. SAMPLES-J.L. VITTOR, *The Past, Present and the Future of Energy in Mexico: Prospects for Reform Under the Peña Nieto Administration*, *Huston Journal of International Law* [vol. 35:3], 714.

¹⁴ *Redefining Enewable Energy in Mexico*, novembre 2014 report dell'Institute of the Americas.

Costituzione messicana risale al 12 agosto 2013 e l'iter di modifica – votazione da parte dei 2/3 dei componenti del Congresso e successiva approvazione da parte della maggioranza dei 31 Stati membri¹⁵ – si conclude il 20 dicembre 2013 con la promulgazione da parte del Presidente Enrique Peña Nieto dopo l'approvazione delle modifiche da parte di 17 Stati messicani.

Più nel dettaglio, sul fronte delle attività legate allo sfruttamento del greggio l'art. 27 viene modificato al fine di permettere ai privati di partecipare, tramite accordi, alle attività di esplorazione e estrazione di idrocarburi¹⁶.

Ai sensi del novellato art. 27 della Costituzione messicana, infatti, “corresponde exclusivamente a la nacion la planeacion y el control del sistema electrico nacional, asi como el servicio publico de transmision y distribucion de energia electrica; en estas actividades no se otorgaran concesiones, sin perjuicio de que el estado pueda celebrar contratos con particulares en los terminos que establezcan las leyes, mismas que determinaran la forma en que los particulares podran participar en las demas actividades de la industria electrica”.

L'art. 27 va poi letto in combinato disposto con l'art. 28 il quale espunge la produzione elettrica tra i settori economici soggetti a monopolio.

Tra questi vi rientrano la “(...) Planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución (...)”.

Ragionando a contrario si può allora facilmente desumere come la produzione energetica non sia più rimessa al solo intervento statale ma, seppur nei limiti prospettati dall'art. 27 e dalle leggi attuative, può ben essere esercitata anche da soggetti privati¹⁷.

La nuova formulazione dell'art. 25, invece, pone a cardine dello sviluppo economico del Paese il principio di sostenibilità. Principio che va in primo luogo applicato allo sviluppo e alla crescita delle c.d. fonti tradizionali piuttosto che alla produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili, settore ancora marginale per assurgere a cardine dello sviluppo economico messicano.

La novella costituzionale è stata poi seguita da numerose leggi attuative. La più organica è senza dubbio la *Ley de la Industria Eléctrica* cui si affiancano ulteriori *Leys Secundarias de Reforma Energética* volte a rideterminare il

¹⁵ V. art. 135 della Costituzione Politica degli Stati Uniti del Messico.

¹⁶ C. ELIZONDO MAYER-SERRA, *¿Una Nueva Constitución en 2013? El capítulo económico*, in *Questiones Constitucionales*, 2014, n. 31, 35.

¹⁷ In tal senso, seppur limitatamente al settore estrattivo, v. E.A. GARCÍA RIVERA, *La renovada regulación constitucional de los hidrocarburos nacionales*, in *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 33, luglio-dicembre 2015.

riparto di funzioni e competenze tra le diverse autorità coinvolte nel settore elettrico messicano.

In questo mutevole scenario non ancora adottate risultano le peculiari norme volte a favorire lo sviluppo di una produzione di energia da fonti rinnovabili. Sicché, nell'attesa dell'azione del c.d. *Paquete Verde* o *Ley de Transición Energética*¹⁸, il quadro di riferimento è ancora quello antecedente alla riforma energetica¹⁹. Vale a dire, un insieme di norme stratificatesi nel tempo che mostrano comunque una loro coerenza anche e soprattutto per quanto attiene l'autoproduzione energetica.

4. I soggetti del settore elettrico

Pur essendo il Messico uno Stato federale, la materia energia viene perlopiù declinata in capo allo Stato centrale, in linea del resto con un settore energetico fortemente dipendente dalle strategie di PEMEX.

Con le novità costituzionali e legislative da ultimo introdotte si assiste inoltre ad un massiccio ripensamento del riparto di funzioni tra le numerose autorità di settore aventi matrice principalmente governativa.

Vengono limitati in parte i poteri della *Comisión Federal e Electricidad* (CFE) a cui spettavano numerose funzioni concernenti la politica energetica del Paese, sia sul piano regolatorio che, soprattutto, sul piano più spiccatamente operativo.

Ciò nonostante la CFE rimane competente per tutto ciò che concerne le attività di distribuzione e trasmissione dell'energia: ogni attività di sviluppo della rete elettrica dipende comunque dalla CFE, coinvolta per ciò stesso anche nelle fasi di progettazione e realizzazione dei grandi impianti elettrici del Paese²⁰.

Le decisioni strategiche in merito alla politica energetica vengono tutte prese dal *Secretarías de Energía* (SENER), organo governativo che assicura la coerenza complessiva della politica energetica nazionale e pianifica in modo organico lo sviluppo del settore, facilitando – sul piano regolatorio – lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili²¹. La *Secretaría* è altresì competente all'adozione del Strategia Energetica Nazionale, atto di indirizzo cui vengono demandati importanti funzioni programmatiche e pianificatorie.

¹⁸ Sul punto v. <http://economista.com.mx/industrias/2014/12/15/aprueban-dictamen-ley-transicion-energetica>.

¹⁹ P.to 2 delle disposizioni transitorie della Ley de la Industria Eléctrica.

²⁰ V. sul punto D. SASSE, *The Constitutional Amendment in the Energy Sector: The Future of Mexico's Electricity Sector*, dicembre 2013, reperibile in <http://www.goodrichriquelme.com>.

²¹ Cfr. Art. 121 della Ley de la Industria Eléctrica.

E' altresì competente all'adozione dei regolamenti per il funzionamento del mercato e ne esercita il controllo. L'articolo 121 della *Ley de la Industria Eléctrica*, demanda alla *Secretaría* il compito di adottare gli strumenti utili alla diversificazione delle fonti di energia, alla sicurezza energetica e alla promozione di energia da fonti rinnovabili.

Con *Ley de la Industria Eléctrica* il Centro Nacional del Control de Energía (CENACE), diviene il soggetto cui vengono demandati importanti poteri regolatori specie per quanto riguarda la gestione della rete²².

Ai fini della produzione di energia da fonti rinnovabili, centrale è il ruolo della *Comisión Reguladora de Energía* (CRE) oggi disciplinata dalla *Ley de la Industria Eléctrica*²³. L'articolo 12, p.to XX della *Ley de la Industria Eléctrica* specifica, infatti, che la CRE è competente all'adozione di tutte le norme, le direttive e gli ulteriori atti di carattere amministrativo che siano necessari a regolare e a promuovere la generazione di energia elettrica da fonti di energia rinnovabile, in conformità con le politiche energetiche stabilite dalla *Secretaría*. Segnatamente, secondo quanto stabilito dalla *Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética* (LAFERTE di cui parleremo più diffusamente in seguito) la CRE in materia di produzione da fonti rinnovabili può adottare: regolamenti, linee guida e altre disposizioni di carattere amministrativo; metodologie per la definire la capacità di generazione e le tecnologie idonee per la produzione di energie rinnovabili all'interno del Sistema elettrico nazionale; le regole di interconnessione al Sistema elettrico nazionale; e i procedimenti di interscambio dell'energia e le relative compensazioni²⁴.

È alla stessa CRE inoltre che spettano importanti poteri per la promozione e la stessa disciplina del costituendo mercato dei certificati verdi (*amplius infra*).

²² D. JIMÉNEZ-J. FÉLIX, *Un Nuevo Mercado Eléctrico en México*, reperibile in <http://www.chadbourne.com/>.

²³ La *Ley de la Industria Eléctrica* ha infatti abrogato l'intera *Ley de la Comisión Reguladora de Energía* che pure già demandava importanti compiti alla CRE anche in chiave di produzione di energia da fonti rinnovabili. Segnatamente ai sensi dell'art. 2 della previgente disciplina la CRE era competente per la promozione e lo sviluppo della produzione dell'energia elettrica e dell'erogazione di servizi pubblici nonché per la promozione di una sana concorrenza e per la tutela degli utenti del servizio elettrico. Parimenti, spettava alla Commissione garantire la copertura del servizio elettrico su tutto il territorio nazionale nonché l'affidabilità, la stabilità e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

²⁴ Cfr. Ar. 7 LAFERTE.

5. La produzione di energia da fonti rinnovabili: il quadro normativo nell'attesa del c.d. *Paquete Verde*

Gli scenari di prospettiva previsti sia dalla c.d. *Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética* (LAERFTE) del 2008 colloca il limite della produzione energetica da fonti tradizionali al 65% entro il 2024, del 60% entro il 2035 e del 50% entro il 2050²⁵.

In maniera in parte contrastante la *Ley General de Cambio Climático* adottata nel 2012 fissa l'obiettivo del 35% di energia prodotta da fonti rinnovabili da raggiungere entro il 2024.

I dati, pur tra loro parzialmente discordanti, mostrano un segno di evidente rottura rispetto allo statico *mix* energetico del Paese.

L'atto di impulso delle politiche energetiche messicane in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili è, ai sensi dell'art. 22 della LAERFTE, la Strategia Energetica con la quale vengono individuati tutti i programmi, le azioni e i progetti utili a conseguire una maggiore utilizzazione e un maggiore approvvigionamento di energia prodotta da fonti rinnovabili nell'ottica di ridurre il tasso di dipendenza dagli idrocarburi.

Ancora nell'ambito degli strumenti pianificatori delle politiche energetiche nazionali utili alla diffusione di energia prodotta da fonti rinnovabili, va certamente segnalato il cd. *Programa Especial para el Aprovechamiento de las Energías Renovables* (PEAER). Secondo quanto previsto dalla stessa LAERFTE, infatti, all'interno del PEAER devono essere stabiliti gli obiettivi da raggiungere per l'approvvigionamento da fonti di energie rinnovabili tenendo conto dei presupposti economici e tecnologici esistenti²⁶.

Per quanto concerne i modelli di produzione energetica, vale ricordare che la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, così come da ultimo modificata nel 2012, individua cinque possibili configurazioni: 1) l'Autoproduzione (*autoabastecimiento*);

²⁵ Ai sensi della seconda disposizione transitoria della LAERFTE infatti la "Secretaría de Energía fijará como meta una participación máxima de 65 por ciento de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica para el año 2024, del 60 por ciento en el 2035 y del 50 por ciento en el 2050".

²⁶ Secondo quanto previsto dalla Ley de Planeación, all'elaborazione del PAER deve partecipare il Consejo Consultivo de las Energías Renovables composto da rappresentanti del SENER, SEMARNAT, SEMARNAT, Secretaría de Salud, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, CRE e la CFE (v. sopra). A cui si aggiungono alcune associazioni di settore quale Asociación Mexicana de Energía Eólica, Asociación Nacional de Energía Solar, Red Mexicana de Bioenergéticos, Consejo Mundial de Energía Capítulo México, Instituto de Energías Renovables-UNAM.

2) la Cogenerazione (*cogeneración*); 3) a Produzione Indipendente (*producción independiente*) 4) la Piccola Produzione (*pequeña producción*); 5) e infine le attività di Importazione o Esportazione dell'energia elettrica.

Tra questi, soltanto l'autoproduzione e la piccola produzione (cfr. art. 36) sembrano potersi adottare alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Per autoproduzione di energia si intende, infatti, la produzione di energia destinata a soddisfare le esigenze dello stesso produttore ovvero di persone fisiche o giuridiche titolari dell'impianto.

Questo modello si caratterizza per la presenza di soggetti comproprietari oppure di soci di una società il cui scopo è la generazione di energia elettrica per il soddisfacimento delle loro stesse esigenze energetiche. La società non può cedere l'energia elettrica prodotta a soggetti terzi, diversi dalle persone fisiche o giuridiche che non abbiano la qualifica di socio secondo quanto stabilito dallo statuto. Ulteriore caratteristica di questo modello è che l'energia eventualmente prodotta in eccesso deve essere messa a disposizione della CFE (cfr. art. 36 LSE).

Il modello della Piccola Produzione (art. 36 LSE e 111 Regolamento attuativo della LSE) richiede, invece, che vengano rispettati i seguenti requisiti: a) la compagine deve essere costituita da persone fisiche di nazionalità messicana o da persone giuridiche secondo le leggi messicane con domicilio eletto nel territorio messicano; b) tutta l'energia prodotta, che comunque non può superare i 20 MW, deve essere destinata alla CFE; c) in alternativa al punto precedente, secondo uno schema del tutto simile a quello dell'autoproduzione, l'energia elettrica prodotta può essere destinata a piccole comunità rurali, ad aree energeticamente isolate, associazioni o società, o a terzi in base ad accordi di compravendita dell'energia. In questi casi però i progetti di produzione energetica non dovranno superare la potenza di 1 MW. In tale circostanza i richiedenti del permesso per la generazione elettrica devono: a) costituire cooperative di consumo, comproprietà, associazioni o società, o sottoscrivere accordi di cooperazione in solido al fine dell'autoproduzione; b) individuare i soggetti cui verrà ceduta l'energia prodotta e le condizioni stabilite per cessione dell'energia.

Per ciò che concerne i profili autorizzatori per la realizzazione degli impianti vale anzitutto ricordare che ogni impianto di produzione di energia deve connettersi alla rete elettrica nazionale per il tramite di un contratto di interconnessione sottoscritto tra il titolare dell'impianto e la CFE. È con il contratto di connessione che vengono infatti stabilite le condizioni per la fatturazione dell'energia necessaria per la realizzazione degli impianti, così come le condizioni per procedere alla compensazione nel caso in cui ci siano dei *surplus* energetici da cedere alla stessa CFE. Per giungere alla sottoscrizione di un tale contratto occorre però muovere da alcuni passaggi intermedi: lo studio di pre-fattibilità e lo studio di fattibilità (la disciplina di riferimento è contenuta

nella *Reglas Generales de Interconexión al Sistema Eléctrico Nacional para generadores o permisionarios con fuentes de energías renovables o cogeneración eficiente*). Parimenti necessari per poter procedere alla stipula del contratto di interconnessione sono poi il permesso di produzione energetica rilasciato dalla CRE (non necessario per impianti di potenza inferiore ai 500 Kw) e la valutazione di impatto ambientale necessaria per gli impianti superiori a 3 MW²⁷.

6. Il sistema dei certificati verdi

Come anticipato, la riforma del settore elettrico ha, per la prima volta nell'ordinamento messicano, introdotto un sistema di incentivo della produzione energetica da fonti rinnovabili basato sulla compravendita di Certificati Verdi.

A riguardo, l'art. 2, p.to VIII della *Ley de la Industria Electricidad* definisce il Certificato Verde (*Certificado de Energías Limpias*) come quel titolo che viene emesso dalla CRE in corrispondenza di una certa quantità di energia prodotta da energie rinnovabili (*Energías Limpias*).

Spetta dunque alla CRE emettere i Certificati in corrispondenza della quantità di energia prodotta, adottare le norme per la verifica della proprietà dei Certificati e verificare che vengano rispettati gli obblighi di acquisto (cfr. art. 126, p.to III).

Vale specificare che i Certificati sono negoziabili nel Mercato Elettrico all'ingrosso (*Mercado Eléctrico Mayorista*) e possono allinearsi con gli strumenti presenti negli altri mercati secondo i termini indicati dalla *Secretaría*. Spetta invece alla CRE predisporre e mantenere un Registro dei Certificati nel quale devono essere annotati il numero di ciascun Certificato e tutte le informazioni relative all'emissione dello stesso, alla sua vigenza e alla sequenza dei proprietari. Il medesimo art. 128 ha poi premura di specificare che soltanto l'ultimo dei proprietari, così come risulta dal Registro, può utilizzare il Certificato per l'adempimento degli obblighi di acquisto dei Certificati Verdi (cfr. art. 128).

Il CENACE è infine competente a riportare alla CRE qualsiasi violazione delle disposizioni circa gli obblighi di acquisto dei Certificati Verdi.

Con riferimento agli obblighi di acquisto dei Certificati Verdi, nel primo trimestre di ciascun anno, la Secretaría è tenuta a stabilire i quantitativi che devono essere acquistati nei tre anni successivi, da determinati soggetti qualificati, ferma la possibilità di introdurre dei quantitativi aggiuntivi.

La *Secretaría* è altresì tenuta ad adottare un regolamento che garantisca la negoziabilità dei Certificati Verdi e che incentivi la sottoscrizione di contratti

²⁷ Cfr. art. 28, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

di Fornitura Elettrica (*Contratos de Cobertura Eléctrica*) che comprendano Certificati Verdi. Il regolamento dovrà consentire il trasferimento dei titoli in eccedenza e l'acquisto dei titoli necessari per il raggiungimento delle percentuali stabilite all'interno di ciascun periodo nonché gli oneri fiscali connessi alle operazioni di compravendita nell'ottica della stabilizzazione dei prezzi.

Il regolamento dovrà altresì agevolare l'acquisizione, la circolazione e la compravendita di Certificati Verdi e Contratti di Fornitura elettrica fra tutti i soggetti partecipanti al mercato.

7. Conclusioni

La riforma costituzionale del 2013 sembra aver aperto nuove e diverse prospettive nella produzione energetica messicana. È vero che la stessa modifica incide in primo luogo sulla produzione di energia elettrica da fonti tradizionali, ma porta con sé, soprattutto sul piano della legge ordinaria, anche numerose e sensibili modifiche nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Ancorché manchino obiettivi vincolanti e dinamiche di *burden sharing* simili a quelle esistenti tra gli Stati membri dell'Unione europea, le percentuali di produzione di energia elettrica fissate come obiettivi da parte della LAFERTE e della *Ley General de Cambio Climático* sono pur considerevoli.

Si aggiunga che il sistema dei certificati verdi, seppur non ancora del tutto implementato, avvicina l'esperienza messicana ad uno dei più noti *standard* di protezione dell'ambiente su scala globale, introdotto a seguito del protocollo di Kyoto e probabilmente destinato ad ancor migliore fortuna a seguito della conferenza di Parigi, c.d. COP21.

Guardando invece a quanto già presente nel tessuto normativo messicano ancora prima della riforma energetica del 2013, si assiste ad uno scenario che, per quanto concerne la produzione di energia da fonti rinnovabili, ha sviluppato modelli di autoproduzione energetica che si prestano a possibili circolazioni. L'ecosistema costituito da medie e piccole reti energetiche è infatti supportato da soluzioni legislative capaci di ben contemperare le esigenze dei produttori e dei soggetti energivori.

Se si osserva pertanto il solo comparto dell'energia prodotta da fonti rinnovabili è allora facile notare come questo si sia sviluppato per lo più grazie alla produzione privata di energia, in una logica reticolare già da principio estranea alle logiche del monopolio.

La CFE rimane capace di muovere pressoché tutte le leve del mercato energetico, ma i sistemi di autoproduzione, con la conseguente riduzione del ruolo del Sistema Elettrico Nazionale, sembrano destinati a certo ulteriore sviluppo.

CRISI ECONOMICA, DISMISSIONE DEI TERRENI DEMANIALI AGRICOLI E CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA

Greta Massa Gallerano

SOMMARIO: 1. Cause e conseguenze della cessione della terra. Cenni introduttivi. - 2. Il Federalismo demaniale e la alienazione dei beni pubblici. - 3. Il decreto “TerreVive” e la dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola. Il ritorno all’agricoltura tra mito e realtà.

Abstract

L’obiettivo dell’articolo è analizzare il fenomeno della vendita di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola da parte degli enti territoriali al fine di ridurre l’indebitamento pubblico. Viene quindi analizzata la normativa relativa al federalismo demaniale e, in particolare, il recente decreto “TerreVive”. Infine, vengono individuati alcuni effetti che tale cessione potrebbe produrre come la concentrazione dei terreni nelle mani di grandi realtà industriali del settore agro-alimentare e il consumo di suolo per fini diversi da quelli agricoli.

1. Cause e conseguenze della cessione della terra. Cenni introduttivi

La cessione dei terreni demaniali agricoli è un fenomeno sempre più diffuso e, il più delle volte, ha lo scopo di ridurre l’indebitamento pubblico soprattutto in periodi di crisi economica. Seguendo tale politica, lo Stato cede parte del proprio patrimonio agli enti territoriali, i quali individuano nella vendita l’unica via praticabile per il risanamento dei conti pubblici. Tuttavia, la dismissione dei terreni agricoli solleva non pochi problemi: la possibilità del cambio della destinazione d’uso agricola in favore di un ennesimo consumo di suolo a scapito del già oltraggiato paesaggio italiano; il rischio della concentrazione della terra nelle mani di pochi proprietari, multinazionali e grandi *corporation* del settore alimentare; il rischio di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata da sempre interessata al movimento della terra. Tale dismissione, inoltre, risulta profondamente differente tra i vari territori italiani. Difatti, dietro al valore medio del costo dei terreni si nasconde una forte variabilità con prezzi che oscillano tra i 1000 euro all’ettaro dei pascoli catanzaresi e i 500.000 euro per un

ettaro di vigneto toscano¹. Nel presente lavoro si vuole analizzare tale fenomeno dalla prospettiva della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dello sviluppo rurale sostenibile. Sul piano legislativo, dunque, rileverà l'analisi della normativa relativa al federalismo demaniale e alla dismissione dei terreni agricoli e a vocazione agricola².

2. Il Federalismo demaniale e la alienazione dei beni pubblici

In Italia, la devoluzione dei beni di proprietà dello Stato agli enti territoriali, al fine di ridurre il debito pubblico ed incrementare la liquidità, è una pratica che ha inizio negli Novanta e che sposa la gestione privatistica della cosa pubblica³. Diversi, infatti, sono stati gli interventi normativi in materia che si sono succeduti a partire dal citato periodo. In particolare, ci sembra opportuno ricordare il d.l. n. 351/2001, convertito in legge n. 410/2011, che ha previsto la cartolarizzazione dei beni pubblici attraverso l'azione di società finanziarie pubbliche in grado di anticipare all'erario il costo del bene medesimo⁴. L'art. 7 della legge n. 112/2001 che ha previsto l'istituzione, ai fini della valorizzazione, della gestione e della alienazione del patrimonio dello Stato, di una società per azioni che assume la denominazione di "Patrimonio dello Stato SPA" alla quale possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel patrimonio dello Stato⁵. Il d.lgs. n. 85/2010 di attuazione del federalismo demaniale costituisce, come osservato in dottrina, "il primo intervento organico nell'ambito delle operazioni di valorizzazione e cessione dei beni pubblici (...) giustificate dalla mutata considerazione dei beni medesimi quali strumento incrementativo per la liquidità dello Stato, laddove, fino a quel momento, la

¹ Dati Coldiretti, 2012.

² D.lgs. n. 85/2010, art. 66, legge n. 27/2012 e decreto TerreVive.

³ La maggior parte di questo paragrafo è debitore di un mio saggio dal titolo: *Il Federalismo demaniale tra crisi economica e riduzione del debito: verso la dismissione dei beni pubblici?*, pubblicato sulla Rivista *Le Regioni*, 2013, 3, 51- 68.

⁴ Cfr. I. BORRELLO, *La cartolarizzazione dei proventi delle dismissioni immobiliari*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 2, 131-136; P.M. ZERMAN, *Il federalismo demaniale, tra interesse della comunità e risanamento del debito*, in *Dir. e prat. Amm.*, 2012, 6, disponibile su www.giustizia-amministrativa.it/.

⁵ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il patrimonio dello Stato S.p.A. tra passato e futuro: verso la scomposizione del regime demaniale e la gestione privata dei beni pubblici?*, in *Associazione italiana dei professori di Diritto Amministrativo*, Milano, 2004.

gestione del patrimonio statale aveva avuto una connotazione di carattere pubblicistico e sociale”⁶. Difatti, dopo anni di legislazione disorganica della materia, Il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 20 maggio 2010, approvava il primo dei decreti di attuazione della legge n. 42/2009 concernente l’attuazione del federalismo demaniale, ovvero l’attribuzione agli enti territoriali di parte del patrimonio pubblico così come previsto dall’art. 119, 6° comma, della Costituzione⁷. Tale decreto, come tutti ricorderanno, giunge in uno dei momenti più acuti della crisi economica e finanziaria che ha colpito quasi tutti i Paesi dell’Unione europea a partire dal 2007. Paradossalmente, dunque, mentre si dava attuazione alla riforma federale che avrebbe dovuto rafforzare il pluralismo territoriale italiano e rendere più autonomi gli enti territoriali, veniva approvata una manovra economica – la prima di una lunga serie – recante una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato centrale agli enti territoriali di circa 8,5 mld di euro in 2 anni (circa il 60 per cento della manovra stessa). Da un lato, quindi, si cedeva (sulla carta) autonomia, dall’altro si riducevano al lumicino le risorse degli enti territoriali che, da lì a poco, si sarebbero ritrovati nella situazione di dover individuare soluzioni concrete alla necessità di “fare cassa”⁸. Tale necessità, a dire il vero, ha inizio molto prima della crisi economica, nonostante quest’ultima l’abbia certamente esasperata e, inoltre, la stessa è stata spesso soddisfatta con soluzioni miopi che, come vedremo, hanno presupposto un significativo consumo di suolo nonché un irreversibile danno per il paesaggio.

Seguendo quanto previsto dal d.lgs. n. 85/2010, lo Stato individua i beni da attribuire a titolo non oneroso agli enti territoriali secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale (art. 2)⁹. Oggetto della attribuzione a Regioni ed enti locali sono i beni del demanio

⁶ A. POLICE, Alcune considerazioni sul federalismo demaniale, 1, reperibile su http://opar.unior.it/1348/1/Federalismo_demaniale.pdf. Inoltre, dello stesso autore, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 1.

⁷ Sul federalismo demaniale, cfr. M. ANTONIOL, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, 2010; V. NICOTERA-F. PIEZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell’attuazione del federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2010.

⁸ A tal riguardo, l’Ufficio studi della CGIA segnala che tra il 2009 e il 2015, anche a seguito della rilevante diminuzione dei trasferimenti disposta dalle manovre economiche e degli ultimi anni, le Amministrazioni locali hanno ridotto le proprie spese di 26,4 mld di euro (-26,4%). Comunicato CGIA, Mestre 9 aprile 2015, disponibile su <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2015/04/spesa.pdf>

⁹ Per seguire il procedimento di cessione <http://www.agenziademanio.it/opencms/it/federalismoDemaniale/>.

marittimo, idrico, gli aeroporti di interesse regionale o locale, le miniere e gli altri beni immobili dello Stato ed i beni mobili ad essi collegati ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento (art. 5)¹⁰. Tali beni, la cui cessione viene curata dalla Agenzia del demanio, entrano a far parte del patrimonio “disponibile” degli enti territoriali con tutte le relative pertinenze, accessori, oneri e pesi. Restano escluse dal trasferimento le reti stradali ed energetiche di interesse statale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i porti e gli rilevanza economica nazionale e internazionale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, i beni utilizzati per le funzioni di difesa e di sicurezza nazionale, le dotazioni del Presidente della Repubblica e i beni in uso agli organi di rilevanza costituzionale.

I beni individuati come trasferibili, in via preferenziale ai Comuni in ossequio al principio di sussidiarietà, sono circa 12.000 per un valore complessivo di circa 3 mld di euro. Tra questi: 9.832 terreni. I beni vengono ceduti a titolo non oneroso agli enti territoriali che ne hanno fatto richiesta al fine della loro valorizzazione o, eventualmente, della loro cessione¹¹. Relativamente alla fase della cessione, nonché alla necessità di disciplinare il nuovo demanio (statale e regionale), il rischio di una ulteriore confusione nell’esercizio delle competenze risulta più che plausibile con la conseguenza di un maggiore ricorso alla Corte costituzionale¹².

Nodo principale della questione, ai fini della nostra indagine, risulta essere l’art. 9, comma V, del decreto sul federalismo demaniale. Quest’ultimo, difatti, prevede la possibilità di alienare – previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell’Agenzia del demanio – i beni trasferiti dallo Stato a condizione di destinare il 75% dei proventi della cessione alla riduzione del debito locale e solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento, mentre il restante 25% dovrà essere destinato all’abbattimento del debito nazionale¹³. La

¹⁰ Per un necessario riferimento alla disciplina codicistica relativa ai beni pubblici, cfr. G. MASSA GALLERANO, *Il federalismo demaniale tra crisi economica*, cit., 57-58; G. OPPO, *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 495; G. LO CONTE, *Federalismo demaniale e regime giuridico dei beni pubblici*, in *Gazzetta Amministrativa*, 2011, 1.

¹¹ Cfr. F. LUCARELLI, *Il federalismo demaniale: problemi e proposte attuative*, in A. LUCARELLI (a cura di), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli, 2010, 91.

¹² A tal riguardo si veda, a mo’ di esempio, la sentenza della Corte cost. n. 22/2013 relativa alla disciplina regionale in materia di demanio e di patrimonio.

¹³ L’alienazione dovrà avvenire (art. 5, 5° comma, lett. b), d.lgs. n. 85/2010) attraverso processi di alienazione e dismissione secondo le procedure dell’art. 58, d.l. n. 112/2008, ovvero tramite deliberazione del Consiglio comunale considerata come una variazione allo

possibilità della alienazione, tuttavia, è preclusa per gli enti che si trovino in una situazione di dissesto finanziario¹⁴. Quest'ultima previsione è posta, certamente, come garanzia, ovvero come limite alla alienazione "selvaggia" ai fini dell'abbattimento del debito. Alienazione, relativamente ai terreni, che ha caratterizzato il nostro Paese soprattutto a partire dagli anni Duemila, grazie anche alla previsione contenuta nell'art. 16, 1° comma, del d.p.r. n. 380/2001 che dà vita ai cosiddetti "oneri di urbanizzazione", ovvero quei contributi che devono essere versati in favore di quei Comuni che concedono il permesso di costruire su parti del proprio suolo.

Tuttavia, nonostante il limite previsto dalla normativa e relativo alla alienazione dei beni, può argomentarsi che gli enti territoriali che non presentano situazioni di dissesto finanziario ma che versano in situazioni di forte indebitamento o di impossibilità di coprire le spese per le funzioni pubbliche sono piuttosto numerosi, specie in questo momento storico. Tali enti, dunque, potrebbero (e di fatto procedono già da tempo) alienare a soggetti privati i beni trasferiti dallo Stato, al fine di ottenere una immediata liquidità. È questo, a nostro avviso, uno degli aspetti del federalismo demaniale che desta maggiori preoccupazioni soprattutto con riguardo alla modifica del regime demaniale dei beni trasferiti che, come già indicato, entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali. La possibilità della modifica del regime demaniale, come osservato in dottrina, "suscita non pochi interrogativi, atteso che non appare in linea con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e si pone in contrasto con l'interesse generale della nostra collettività"¹⁵.

Da questa essenziale analisi della normativa sul federalismo demaniale appare evidente il rischio in essa insito: una progressiva privatizzazione/mercificazione del patrimonio pubblico che viene così sottratto al pubblico utilizzo e al godimento comune¹⁶. Certo, si potrebbe obiettare che un bene

strumento urbanistico generale. A tal riguardo si rinvia alla sentenza della Corte cost. n. 340/2009 con la quale la stessa ha dichiarato l'illegittimità del sopraccitato criterio di semplificazione per contrasto con l'art. 117, 3° comma, Cost. Cfr. A. POLICE, cit., 29. Con riferimento all'obbligo per gli enti territoriali di contribuire all'abbattimento del debito nazionale si veda, inoltre, la sentenza della Corte cost. n. 63/2013.

¹⁴ Art. 2, 2° comma, d.lgs. n. 85/2010.

¹⁵ S. SETTIS, *La Costituzione e i beni pubblici*, in *La Repubblica*, 24 agosto 2010.

¹⁶ L'elenco dei beni trasferibili è stato stilato dalla Agenzia del demanio. Nella lista dell'Agenzia ci sono 11.009 schede per un totale di 19.005 cespiti, per un valore di circa 3 mld di euro. Tra i palazzi storici ritroviamo, ad esempio: il museo di Villa Giulia a Roma, l'Archivio generale della Corte dei Conti alla Bufalotta, l'ex Convento della Carità di Bologna, l'Archivio di Stato di Trieste, l'ex cinta fortificata detta Mura degli angeli di Genova ecc.

valorizzato e rimesso in funzione è meglio di un bene lasciato in abbandono. Tuttavia, è bene continuare a interrogarsi sul dilemma che vede protagonisti la fruizione di un bene pubblico da parte della collettività da un lato, e la sua privatizzazione con la successiva generazione di profitto solo per pochi soggetti, dall'altro. Ciò alla luce di quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale agli artt. 9, 41 e 42. In particolare, forme di privatizzazione sembrano intravedersi nella possibilità, prevista dal decreto, di far confluire tali beni in fondi di investimento immobiliari a cui partecipano anche i soggetti privati. Questi ultimi, al fine di assumere il controllo del bene, dovranno semplicemente versare nei fondi immobiliari proprietà di valore equivalente al bene medesimo¹⁷.

Ora, in un Paese come l'Italia, dove la maggior parte degli enti territoriali si trova ormai alla paralisi finanziaria, non risulta difficile immaginare uno scenario in cui il più delle volte si opterà per la alienazione del bene ceduto proprio per poter far fronte alle spese, anche quelle di natura ordinaria. Dunque, l'ipotesi della progressiva privatizzazione risulta particolarmente plausibile nelle aree più depresse del Paese, ovvero quelle del Mezzogiorno dove abbondano i terreni agricoli e dove i processi di alienazione rischiano di innescare una ennesima speculazione edilizia e immobiliare all'interno della quale la criminalità organizzata non vorrà giocare un ruolo di secondo piano¹⁸.

L'analisi fin qui condotta ci permette di leggere l'attuazione del federalismo demaniale all'interno del fenomeno della dismissione dei beni pubblici. Dismissione finalizzata, in molti casi, a far quadrare i conti pubblici senza una visione di lungo termine capace di individuare nel bene la soddisfazione dei bisogni di tutti e capace di tendere, così come previsto dalla nostra Costituzione, al pieno sviluppo della persona umana, alla salvaguardia del paesaggio e all'utilità sociale¹⁹. Come ben osservato i dottrina, il riferimento al risanamento del debito pubblico, locale e nazionale, richiamato nel provvedimento normativo, gli attribuisce "una finalità prevalentemente congiunturale non delineando un orizzonte strategico"²⁰. Il bene pubblico, insomma, considerato alla stregua di un "salvadanaio di terracotta, da fare a pezzi per prelevarne ogni spiccioli e gettarlo al vento"²¹.

¹⁷ S. SETTIS, *La Costituzione*, cit.

¹⁸ Per comprendere la desolante situazione del Mezzogiorno italiano, cfr. il Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno del 2015, disponibile su http://www.svimez.info/index.php?option=com_content&view=article&id=335&lang=it.

¹⁹ Cfr. A. ALGOSTINO, *Perché di scrive acqua e si legge democrazia*, Assemblea dei movimenti per l'acqua, Appello, Firenze, 18-19 settembre 2010, disponibile su www.acquabenecomune.org/.

²⁰ Cfr. R. GALLA, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giur. Mezzogiorno*, 2010, 3, 977.

²¹ S. SETTIS, *La Costituzione*, cit.

Alla luce di quanto esposto, deve infine evidenziarsi come la disciplina in materia di federalismo demaniale si inserisce, secondo una parte della dottrina con la quale si concorda, in un “processo di scomposizione dei consolidati schemi sulla demanialità, come la ricorrente dissociazione tra titolarità del bene e funzione demaniale dello stesso”²². Difatti, “attraverso il passaggio di beni del demanio statale al patrimonio disponibile della Regione e delle autonomie territoriali, sembra essersi probabilmente realizzata una sorta di sdemalizzazione *ope legis* di alcune tipologie di beni demaniali, creando un nuovo regime giuridico trasversale la cui compatibilità con i principi costituzionali in materia è ancora tutta da verificare”²³. All’interno di tale prospettiva, e a conferma delle preoccupazioni fin qui espresse sul futuro del demanio pubblico, rileva, inoltre, la previsione dell’art. 26 del d.l. n. 133/2014, che prevede la possibilità per il Comune, in considerazione dell’eccezionalità della situazione economico-finanziaria del Paese, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria nazionale anche ai sensi dell’art. 81 Cost. e di promuovere iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico volte allo sviluppo economico e sociale (...), la possibilità di presentare una proposta di recupero dell’immobile anche attraverso “il cambio di destinazione d’uso” all’Agenzia del demanio, che è tenuta a valutarla, entro trenta giorni dalla ricezione della stessa, salvo opponga diversa ipotesi di utilizzo finanziata o in corso di finanziamento, di valorizzazione o di alienazione.

3. Il decreto “TerreVive” e la dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola. Il ritorno all’agricoltura tra mito e realtà

Quanto fin qui esposto ci consente di approfondire la materia specifica oggetto della presente analisi: la dismissione dei terreni agricoli e dei terreni agricoli ed il consumo di suolo in Italia. Per far ciò, dobbiamo partire dall’analisi del cosiddetto decreto sulle liberalizzazioni, ovvero il d.l. n. 1/2012 convertito in legge n. 27/2012. Ciò in quanto, lo scenario delineato dal federalismo demaniale si intreccia con quello delineato dal citato decreto al suo art. 66 relativo alla “dismissione dei terreni agricoli e a vocazione agricola”. Quest’ultimo prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali individui i terreni agricoli e a vocazione agricola, di proprietà dello Stato, non ricompresi negli elenchi predisposti ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale, da locare o da alienare mediante procedura negoziata

²² Cfr. LO CONTE, cit., 27. Come indicato dall’autore alla nt. 28 del suo saggio, l’espressione “processo di scomposizione” è di G. NAPOLITANO, *Il patrimonio*, cit.

²³ *Ibidem*.

senza pubblicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a 100.000 euro e mediante asta pubblica per quelli di valore superiore a 100.000 euro²⁴. Le Regioni, le Province e i Comuni potranno poi vendere o cedere in locazione i beni di loro proprietà agricola e a vocazione agricola compresi quelli attribuiti ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale. Ai terreni alienati o locati non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari²⁵. Ci interrogheremo più avanti sulla adeguatezza di tale vincolo temporale in un Paese dove la speculazione edilizia, nel corso degli ultimi 50 anni, ha distrutto gran parte del paesaggio rurale. La norma in esame prevede, anche in questo caso, all'art. 66, 9° comma, che le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dovranno essere destinate alla riduzione del debito degli enti territoriali e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Quest'ultima previsione, relativa all'obbligo di destinare allo Stato parte dei proventi della vendita, è stata oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2013²⁶, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per "indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione dei beni di loro proprietà" e, dunque, per sottrazione del "potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari"²⁷. Relativamente alla fase della cessione di tali terreni era stato stimato, nell'anno di approvazione del decreto, che la vendita di 338 mila ettari di terreni agricoli (Censimento agricolo 2010) avrebbe fruttato allo Stato circa 6 mld di euro. Sui rischi di tale cessione ci siamo già espressi nella prima parte del presente lavoro. Tuttavia, è bene ricordarne alcuni di particolare rilievo: primo tra tutti la possibilità del cambio della destinazione d'uso una volta trascorsi i 20 anni di divieto previsti dalla norma; la possibilità, poi, di concentrare la terra nelle mani di poche grandi realtà in grado di permettersi l'investimento dell'acquisto rispetto a piccole realtà agricole, magari impegnate nella agricoltura biologica e a km zero, alle quali sarebbe probabilmente preclusa, per ragioni economiche, la possibilità di partecipare al processo di acquisizione.

²⁴ Si ricorda che la possibilità della locazione è stata inserita (con fatica) solo in fase di conversione del decreto.

²⁵ Si ricorda che tale limite temporale era stato inizialmente fissato in (soli) cinque anni.

²⁶ Giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 66, 9° comma, secondo periodo, del d.l. n. 1/2012, impugnato dalla Regione Veneto per lesione degli articoli 42, 117, 3° comma, 118 e 119, 6° comma, della Costituzione, per lesione del principio di leale collaborazione, in relazione a diversi articoli della legge n. 42/2009 nonché per lesione dell'art. 2, 4° comma, del d.lgs. n. 85/2010 relativo alla valorizzazione funzionale del bene attribuito.

²⁷ Cfr. G. MASSA GALLERANO, *Il federalismo*, cit., 65-66.

Quanto previsto dall'art. 66 del d.l. n. 1/2012 ha trovato attuazione tramite il cosiddetto decreto TerreVive del 20 maggio 2014 che ha sbloccato l'affitto e la vendita dei terreni di proprietà dello Stato. Gli obiettivi dichiarati nel decreto sono quelli di far rivivere la terra, favorire l'imprenditoria giovanile, consentire agli imprenditori agricoli di poter affittare o comprare un terreno dello Stato e riportarlo alla produzione agricola. Tale procedimento prevede la collaborazione tra il Ministero delle politiche agricole e forestali (Mipaaf), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI, l'Agenzia del demanio e l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (Ismea). Questi soggetti hanno sottoscritto, nell'ottobre del 2014, un Accordo di collaborazione istituzionale per le attività di gestione dei terreni agricoli e a vocazione agricola di proprietà degli enti territoriali e otto Regioni hanno già istituito le "banche della terra" mentre altre cinque Regioni hanno il progetto *in itinere*²⁸. Per favorire il ricambio generazionale, poi, l'Ismea ha attivato il bando nazionale per la concessione di un premio per l'insediamento dei giovani in agricoltura²⁹.

I terreni agricoli previsti dal decreto TerreVive si dividono in terreni di proprietà del demanio e terreni di proprietà degli altri enti. Nello specifico, il decreto prevede lo sblocco della vendita o dell'affitto (ed è questa, come vedremo, una delle principali incognite del provvedimento) di 5.500 ettari di terreni pubblici di cui: 2480 ettari del demanio; 2148 ettari del Corpo forestale dello Stato; 882 ettari del Centro Ricerche in Agricoltura (CRA)³⁰. Tali terreni, come si anticipava, potranno essere alienati o locati per una quota minima del 20% con preferenza ai giovani imprenditori agricoli. La alienazione, come può leggersi nel testo del decreto, viene curata dalla Agenzia del demanio attraverso una asta pubblica per i terreni di valore pari o superiore a 100.000 euro e mediante procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, se di valore inferiore a 100.00 euro. Nelle alienazioni viene riconosciuto il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli. Nel caso in cui i terreni siano occupati è riconosciuto prioritariamente il diritto di prelazione in favore dei conduttori. In caso della mancata alienazione si potrà procedere alla locazione dei terreni previa pubblicazione del relativo

²⁸ Le Regioni che hanno istituito le banche della terra sono: Abruzzo, Campania, Liguria, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto. Quelle che stanno elaborando sono la Lombardia, il Lazio, la Calabria, le Marche, il Molise.

²⁹ Tale premio, del valore di 70.000 euro, a parere di chi scrive, sembra alquanto inadeguato ai fini dell'avviamento di una attività di tipo agricolo. Per un approfondimento, v. <http://www.bancadellaterra.it/>, nonché <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>.

³⁰ Dati MIPAAF, 2014. Per visualizzare i terreni individuati basta consultare il sito web della Agenzia del demanio: www.agenziademanio.it.

elenco sul sito dell'Agenzia del demanio³¹. La locazione, dunque, risulta secondaria rispetto alla vendita dei terreni. Ciò, nella pratica, rischia di non favorire l'inserimento di quei giovani, il più delle volte disoccupati, che vogliono dedicarsi all'agricoltura e fare della stessa il proprio mezzo di sostentamento.

Come già previsto dall'art.66 del decreto sulle liberalizzazioni, ai terreni alienati o locati non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima dei 20 anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari. Un arco temporale, a nostro avviso, non sufficiente per la salvaguardia dell'attività agricola e del paesaggio in un Paese dove dal 1990 al 2005, secondo l'Istat, sono andati perduti 3 milioni 663.030 ettari di terreni agricoli, cioè una superficie maggiore di Lazio e Abruzzo messi insieme, e dove il suolo libero è diminuito in media di oltre il 17%³². Un Paese dove, in una Regione come la Calabria, la SAU è diminuita del 23,9% tra il 1982 e il 2010³³, e dove si è assistito ad un consumo estensivo di suolo agricolo anche in aree a rilevanza paesaggistica per l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, talvolta sotto il controllo della criminalità organizzata, come nel caso del Parco eolico di Isola di Capo Rizzuto³⁴.

In definitiva, il decreto TerreVive, presentato da molti come un buon contenitore della materia, ha deluso una buona parte dei suoi destinatari per i contenuti previsti. Quello che ci domandiamo è: sarà davvero così semplice per i giovani agricoltori accedere alla terra? L'intento del decreto è quello di favorire il ritorno all'agricoltura e l'imprenditoria giovanile in un contesto in cui aumenta la domanda. Ma in che modo? Di fatto, prevedendo e/o privilegiando la vendita, principalmente ai fini dell'abbattimento del debito pubblico, si rischia di assistere a processi di alienazione da parte degli enti territoriali in favore delle grandi realtà imprenditoriali del settore, attribuendo così un valore di mercato alla terra, alla sua lavorazione e, in ultima istanza, al cibo. In alternativa, forse, si sarebbe potuto optare per una visione meno aziendalistica della materia non collegandola all'abbattimento del debito e favorendo la locazione ad un costo minimo per i giovani (e anche per i meno giovani) agricoltori o aspiranti tali. Inoltre, prevedendo la possibilità del cambio della destinazione d'uso si rischia di condannare questi

³¹ La durata dei contratti di locazione non può essere inferiore a 15 anni.

³² L. MARTINELLI, *Le conseguenze del cemento*, Milano, 2011, 17. Si vedano, inoltre, i dati sul consumo suolo riportati nel Rapporto 2015 sul consumo di suolo in Italia dell'ISPRA, http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_218_15.pdf.

³³ Elaborazione Coldiretti su dati ISTAT.

³⁴ Sulla installazione di impianti eolici in zone a rilevanza paesaggistica, si veda l'interessante sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2013, n. 3611, relativa al caso sardo.

terreni, ancora una volta, al cemento a scapito della tutela del paesaggio. Tali rischi, immersi nel contesto della crisi economica, dell'indebitamento degli enti territoriali, e della già citata previsione degli oneri di urbanizzazione, non rendono molto ottimistiche le previsioni sul futuro dell'agricoltura, o per lo meno dell'agricoltura di nicchia fatta da piccole realtà che chiedono l'accesso alla terra e il ritorno ad un approccio rurale sostenibile.

IL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE COME "INTERESSE PUBBLICO FONDAMENTALE" PER LA TUTELA INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

Stella Romano

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'evoluzione della disciplina internazionale in tema di accesso all'informazione ambientale: profili soggettivi ed oggettivi. - 2.1. La generalizzazione della legittimazione all'accesso come tratto qualificante della direttiva 90/313/CEE. - 2.2. I pilastri della Convenzione di Aarhus: uno snodo fondamentale. - 2.3. La divulgazione dell'informazione ambientale come "principio generale" nella direttiva 2003/4/CE. - 3. L'ambito di applicazione dell'accesso ambientale. - 3.1. La definizione di "informazione ambientale". - 3.2. L'interpretazione estensiva operata dalla Corte di giustizia. - 4. Conclusioni: il diritto di accesso come "interesse pubblico fondamentale".

Abstract

Nella dimensione internazionale, assumono grande rilievo – in quanto costituiscono il presupposto di qualunque efficace azione di tutela dell'ambiente (per la quale è indispensabile una corretta definizione degli interessi coinvolti) – l'informazione ambientale e la partecipazione ai processi decisionali delle determinazioni degli Stati che incidono sull'ambiente. Al riguardo, un ruolo di primaria importanza è svolto dalle disposizioni della Convenzione di Aarhus, che non definisce il contenuto del diritto individuale ad un ambiente salubre, ma, disciplinando aspetti procedurali fondamentali della tutela dell'ambiente, ha decisamente contribuito alla concreta configurazione di un siffatto diritto nel continente europeo. L'obiettivo di tale lavoro è indagare come e in quale misura sia mutato il rapporto tra cittadini ed istituzioni in relazione alle problematiche ambientali, con particolare riferimento al coinvolgimento della società civile attraverso l'impiego degli strumenti di democrazia partecipativa introdotti dal trattato, a diciassette anni dalla sua adozione. In particolare, si vuole dimostrare che, solo attraverso il superamento della logica unilaterale ed autoritativa, sostituita dalla corresponsabilizzazione nelle scelte amministrative, specie alla luce del principio di sussidiarietà e delle spinte della normativa europea, si potrà giungere all'eliminazione di ogni barriera oggettiva e soggettiva all'accesso alle informazioni e alla partecipazione dei soggetti interessati, garantendo così una protezione dell'ecosistema più larga possibile.

1. Premessa

Nella dimensione internazionale, assumono grande rilievo – in quanto costituiscono il presupposto di qualunque efficace azione di tutela dell'ambiente (per la quale è indispensabile una corretta definizione degli interessi coinvolti) – l'informazione ambientale e la partecipazione ai processi decisionali delle determinazioni degli Stati che incidono sull'ambiente. Al riguardo, un ruolo di primaria importanza è svolto dalle disposizioni della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la pubblica partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus, del 25 giugno 1998), che non definisce il contenuto del diritto individuale ad un ambiente salubre, ma, disciplinando aspetti "procedurali" fondamentali della tutela dell'ambiente, ha decisamente contribuito alla concreta configurazione di un siffatto diritto nel continente europeo. L'obiettivo di tale lavoro è indagare "come" e "in quale misura" sia mutato il rapporto tra cittadini ed istituzioni in relazione alle problematiche ambientali, con particolare riferimento al coinvolgimento della società civile attraverso l'impiego degli strumenti di accesso e di democrazia partecipativa. In particolare, si vuole dimostrare che, solo attraverso il superamento della logica unilaterale ed autoritativa, sostituita dalla corresponsabilizzazione nelle scelte amministrative, specie "alla luce del principio di sussidiarietà" e delle "spinte della normativa europea", si potrà giungere all'eliminazione di ogni barriera oggettiva e soggettiva all'accesso alle informazioni e alla partecipazione dei soggetti interessati, garantendo così una protezione dell'ecosistema più larga possibile.

2. L'evoluzione della disciplina internazionale in tema di accesso all'informazione ambientale: profili soggettivi ed oggettivi

2.1. La generalizzazione della legittimazione all'accesso come tratto qualificante della direttiva 90/313/CEE

In una prospettiva internazionale, in tema di diritto all'accesso all'informazione ambientale, l'analisi non può che prendere piede dalla considerazione della direttiva n. 90/313/CEE. Nell'ambito regionale europeo, la direttiva n. 90/313/CEE rappresenta, infatti, la prima importante concretizzazione dei principi ambientali nell'ambito dei programmi d'azione della Comunità degli anni precedenti ed in particolare l'effetto del IV Programma d'Azione CEE del 1987, teso a riconoscere al miglioramento dell'accesso alle informazioni ambientali un ruolo chiave nell'attuazione della politica ambientale delle Comunità europee.

La direttiva n. 90/313/CEE costituisce, infatti, il frutto e il risultato dell'avvenuta consapevolezza nelle istituzioni europee che una maggiore

protezione dell'ambiente passa anche per una più diffusa conoscenza e divulgazione delle informazioni ambientali e che l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche è funzionale alla formazione di una più forte coscienza ambientale all'interno dei popoli della Comunità internazionale.

Troviamo così espressamente sancito – nel quarto *considerando* – il ruolo strumentale del diritto d'accesso al fine di una migliore tutela dell'*habitat* naturale, che vale a connotarlo qualitativamente rispetto ad altre tipologie di accesso presenti in altri settori. È infatti ivi imposto agli Stati membri di riconoscere e garantire l'accesso alle informazioni relative all'ambiente “a qualsiasi persona, fisica o giuridica, che ne faccia richiesta, ‘senza che questa debba dimostrare il proprio interesse’”.

L'architrave di tutta la direttiva risulta, quindi, la scelta del legislatore europeo di garantire la libera accessibilità alle informazioni ambientali a chiunque, senza che occorra dimostrare uno specifico interesse al riguardo.

Per la prima volta, viene, così, ad essere espressamente statuito che nel campo ambientale il richiedente l'informazione non deve essere assoggettato alle forche caudine di una verifica, da parte dell'autorità pubblica, del possesso di una peculiare e qualificata posizione legittimante, per ottenere il rilascio dell'informazione, essendo sufficiente per la rivendicazione del diritto d'accesso l'attinenza della richiesta all'ambiente così come individuato nell'art. 2 della stessa direttiva (e salvi ovviamente i casi di esclusione per legge dell'accesso)¹.

Di conseguenza, significativa risulta essere la proclamazione nella direttiva di tale prerogativa come “libertà”, a rappresentare il suo carattere scevro da ostacoli e condizioni, ma anzi ad appartenenza generalizzata, allo stesso modo e in assonanza con quei diritti fondamentali incardinati in capo ad ogni individuo per il solo fatto di esistere².

Di fronte a tale riconoscimento ad una legittimazione diffusa, la direttiva prevede altresì una serie di eccezioni alla libertà di accesso alle informazioni. In particolare, si statuisce che “in taluni casi specifici e chiaramente definiti il rifiuto di una richiesta di informazioni relative all'ambiente può essere giustificato”³.

Precisamente – oltre a chiarire che, se del caso, deve essere possibile garantire

¹ M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CDS*, 2007, 2, 657.

² In questa direzione la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la pronuncia 19 febbraio 1998 (*Guerra c. Repubblica italiana*), che ha ricondotto la mancata informazione da parte dello Stato in materia ambientale all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Si può leggere tale sentenza in *Urban. e app.*, 1998, 10, 1151, con il commento di E. BOSCOLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto ad una corretta “informazione ambientale”*.

³ Settimo *considerando* della direttiva n. 90/313/CEE.

un accesso almeno parziale⁴ – la direttiva consente agli Stati di prevedere casi di rifiuto delle richieste di informazioni in base, alternativamente, alla natura in sé delle informazioni sollecitate (art. 3, par. 2), oppure (art. 3, par. 3) alla tipologia dell'informazione richiesta e al carattere non corretto della richiesta stessa. Nel primo caso, il diniego si basa sull'esigenza di tutelare la riservatezza di interessi ritenuti più importanti e sovraordinati rispetto a quello alla trasparenza (la relazioni internazionali, la difesa nazionale e la sicurezza pubblica, i procedimenti giudiziari in corso, la proprietà industriale, la *privacy* delle persone, ecc.), attraverso una scelta operata ex ante dal legislatore; nel secondo caso è rimessa all'autorità pubblica la valutazione circa l'accogliibilità della domanda, in quanto essa è arbitra di decidere se l'istanza concerne "documenti o dati incompleti o comunicazioni interne", oppure se sia "manifestamente infondata o formulata in termini troppo generali".

Certo è che la direttiva impone all'autorità pubblica di fornire una risposta – positiva o negativa che sia – "espressa, motivata", ed entro tempi "celeri" ("nei più brevi termini possibili") e "certi" (massimo due mesi).

2.2. I pilastri della Convenzione di Aarhus: uno snodo fondamentale

Uno snodo fondamentale in tema di protezione di diritto all'accesso all'informazione ambientale, in ambito internazionale, è dato dalla Convenzione di Aarhus, sottoscritta sotto l'egida dell'UN/ECE (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite), approvata in Danimarca il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore, per effetto del numero minimo di ratifiche previste, nel mese di ottobre 2001⁵.

La suddetta Convenzione, in linea di continuità con la direttiva n. 90/313, mira ad intervenire sulle politiche pubbliche in materia ambientale sulla base di tre pilastri: l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia nel settore ambientale. Tali pilastri hanno costituito, negli anni a venire, i "tre principi-base" da cui partire per lo sviluppo e la costruzione di un compiuto sistema di democrazia ambientale, dove la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni assurge ad elemento imprescindibile per una corretta *governance* delle politiche ambientali⁶.

⁴ R. CARANTA ribadisce "l'importanza dell'accesso parziale come controlimito alle numerose e talora vaghe eccezioni alla trasparenza dettate dalla normativa comunitaria" in *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, 2001, I, 406.

⁵ La Convenzione si applicherà alle istituzioni dell'Unione europea che ne facciano parte. La presidenza ha sottoscritto la Convenzione Aarhus per conto dell'UE, anche se la scadenza avrebbe potuto essere ritardata.

⁶ M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del*

Nell'ottica di tale contributo, ci limiteremo ad analizzare i primi due pilastri.

Per quanto concerne il primo pilastro, la Convenzione rafforza e potenzia la libertà di accesso alle informazioni. A differenza che per la direttiva n. 90/313, la Convenzione, infatti, dispone che le motivazioni per un rifiuto all'accesso debbono essere interpretate in maniera restrittiva, tenendo conto dell'interesse del pubblico in caso venga fornita l'informazione e considerando anche se l'informazione richiesta si riferisce alle emissioni. Inoltre, nel caso in cui l'autorità⁷ non possieda l'informazione richiesta, essa deve precisare i dati relativi all'autorità alla quale sia possibile rivolgersi, oppure deve trasferire direttamente la richiesta a questa autorità, informandone il richiedente. È questo un impegno nuovo che non compariva nella direttiva CE, e il cui chiaro scopo è di favorire uno spirito di collaborazione e di assistenza verso coloro che intendono esercitare il loro diritto di accesso alle informazioni.

Il rifiuto a fornire le informazioni deve essere dato per scritto se ve ne è stata richiesta, deve contenere le motivazioni e informare su come accedere alla revisione della decisione. Al contrario, la direttiva CE stabiliva solo che la persona, che consideri che la sua richiesta sia stata infondatamente respinta o ignorata o reputi inadeguata la risposta fornita dall'autorità pubblica, può richiedere un esame giudiziario o amministrativo della decisione.

Tuttavia, il carattere dirompente della Convenzione rispetto allo *status quo* risulta evidente nella disciplina della fase partecipativa, delle previsioni che impongono che il pubblico sia informato “nella fase iniziale” del processo decisionale in materia ambientale e che ciò avvenga “in modo adeguato, tempestivo ed efficace”, mediante pubblici avvisi od individualmente (con possibilità di audizioni pubbliche)⁸, ovvero di quelle secondo cui l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti e norme interessanti l'ambiente deve avvenire “in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili”⁹. Vale la pena di sottolineare come la Convenzione postuli un diritto di informazione al pubblico interessato, con ciò rimarcando che non solo i soggetti direttamente coinvolti ma, anche quelli semplicemente interessati, devono essere notiziati coinvolgendo in tal modo anche tutte le organizzazioni di cittadini non governative che si occupano di protezione ambientale. Inoltre, per la prima volta, nel diritto ambientale internazionale,

ministero dell'ambiente al d.lg.n. 195 del 2005, in Foro amm. CDS, 2007, 2, 657.

⁷ La Convenzione definisce in modo esauriente il termine “autorità pubbliche” e comprende gli enti governativi a livello nazionale, regionale e ad altri livelli (con riferimento a tutti i livelli di governi locali), le persone fisiche o giuridiche che svolgano funzioni amministrative secondo la legge nazionale, inclusi compiti specifici, attività o servizi relativi all'ambiente.

⁸ Art. 6, punto 2, della Convenzione.

⁹ Art. 8, primo periodo, della Convenzione.

viene posto un obbligo generale di fornire oltre al testo della decisione stessa, le motivazioni e le considerazioni in base alle quali viene presa, e ciò si applica sia per le concessioni che per i dinieghi. Vi è chi ha osservato la forza di questa disposizione, nella misura in cui renderebbe più alta la qualità delle decisioni ed escluderebbe considerazioni improprie, richiedendo coerenza e rigore¹⁰. Al medesimo tempo, la persona assume un ruolo centrale nei processi decisionali in materia ambientale¹¹.

2.3. La divulgazione dell'informazione ambientale come "principio generale" nella direttiva 2003/4/CE

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 rappresenta un altro importante passo verso la costruzione di un "principio generale" del diritto all'informazione ambientale. Essa nasce dalla necessità di aggiornare e sostituire la precedente direttiva n. 313 del 1990, al fine di adeguare le prescrizioni in materia di accesso alle informazioni ambientali ai mutamenti sociali e politici nel frattempo intervenuti, nonché alla volontà di recepire i principi e le prescrizioni della Convenzione di Aarhus¹².

La direttiva "si sviluppa, quindi, al pari della precedente, dalla consapevolezza, sempre più matura, dell'utilità della condizione che tutti i soggetti – che sono alla fine gli attori principali della politica ambientale, ovvero coloro che in un certo qual modo la influenzano – coinvolti direttamente nell'azione di tutela, possano disporre, tempestivamente e in maniera completa, di obiettive e comprensibili informazioni relative al 'bene ambientale'¹³. In tal senso, risulta preminente l'intenzione della direttiva a conseguire che le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico e diffondano l'informazione ambientale "nella misura massima possibile", anche ricorrendo alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e nel frattempo rendano la divulgazione dell'informazione ambientale un "principio generale", interpretando in maniera restrittiva le

¹⁰ Cfr. LORD BRIDGE, *Save Britain's Heritage v Number 1 Poultry Ltd* (1991) 1WLR 153 in 170H-171: "l'analogo in diritto amministrativo di quanto chiesto dal diritto comune che giustizia non solo deve essere fatta, ma anche deve essere fatto in modo che sia fatta".

¹¹ E. PELOSI-A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, 6, 1001-1015.

¹² Un ultimo documento ufficiale può considerarsi il regolamento (CE) 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus.

¹³ E. PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/Ce*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 24.

ipotesi di rifiuto dell'accesso¹⁴.

Tale principio generale si fonda, da un lato, sulla regola generale di interpretazione restrittiva dei motivi di rifiuto all'accesso e dall'altro, sull'ampio riconoscimento al pubblico del diritto alla codeterminazione della protezione ambientale, attraverso l'elaborazione di piani e programmi. Gli Stati membri devono, inoltre, assicurare che il pubblico venga dotato di possibilità tempestive ed effettive di partecipazione alla loro elaborazione, revisione o modifica, nonché definire il pubblico ammesso alla partecipazione, includendo le organizzazioni non governative interessate. Poiché il livello decisionale è più generale che nel caso di progetti aventi un significativo effetto sull'ambiente, i requisiti per la partecipazione del pubblico sono meno specifici quanto ai dettagli procedurali, e non sono previste disposizioni sull'accesso alle procedure giudiziarie¹⁵.

Inoltre, in virtù della sua portata sostanziale – come regola “generale” di interpretazione e soluzione dei casi dubbi – è di primaria importanza proprio il riferimento (art. 4, par. 2 penultimo periodo) al dovere di interpretare restrittivamente i motivi di rifiuto, nello stesso tempo soppesandoli e mettendoli sempre a confronto con l'interesse pubblico sottostante alla divulgazione dell'informazione¹⁶. Il criterio ermeneutico della (necessità di) interpretazione restrittiva palesa la volontà di evitare che attraverso il gioco delle eccezioni, nella pratica, venga ad essere sostanzialmente sminuita ed elusa la finalità della direttiva di assicurare un accesso il più ampio possibile. Si tratta, infatti, di un principio interpretativo chiaramente volto a contrastare letture estensive e disinvolte delle ipotesi di rigetto dell'accesso, per favorire invece il più ampio dispiegarsi delle istanze di pubblicità e diffusione della informazione ambientale.

Le ipotesi di rigetto, interpretate restrittivamente, possono, quindi, ricondursi a due filoni, orientati alla più ampia estensione del diritto alla pubblicità e all'informazione a discapito di esigenze di riservatezza.

Il primo canale (art. 4, par. 1) è dedicato ai casi in cui la richiesta di accesso può essere respinta *tout court*, in relazione alla natura della stessa (è manifestamente infondata, oppure è troppo generica) o all'oggetto della domanda (materiale

¹⁴ In Italia, tale direttiva è stata recepita attraverso il d.lgs. n. 195/2005.

¹⁵ B. LORZ, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nella Ue. Disposizioni di attuazione e progressi*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 6, 1047.

¹⁶ In riferimento all'interesse all'accesso, la giurisprudenza amministrativa italiana, interpretando il d.lgs. n. 195/2005 ha esplicitamente affermato che: “E’ dunque sempre necessario dimostrare l'incidenza concreta dell'atto amministrativo richiesto sui valori giuridici ambientali” (Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2003, n. 816), “con la conseguenza che l'accesso all'informazione ambientale può essere legittimamente negato nei casi di richieste manifestamente irragionevoli ovvero espresse in termini eccessivamente generici” (Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557).

in corso di completamento, documenti incompleti o comunicazioni interne). Il secondo (art. 4, par. 2) concerne i casi in cui la richiesta di informazioni può essere legittimamente respinta, perché la divulgazione dell'informazione danneggerebbe una serie di valori degni di considerazione e protezione, quali la riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, i diritti di proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati personali di una persona fisica, ecc.¹⁷.

Inoltre, è tenuto in debita considerazione dalla nuova direttiva il fattore-tempo e la connessa fondamentale esigenza che solo una motivata giustificazione possa consentire all'autorità pubblica di ritardare la consegna o la messa a disposizione dei dati e degli elementi richiesti. L'informazione ambientale deve essere messa a disposizione del richiedente "quanto prima possibile" o al più tardi entro un mese della richiesta, tenendo conto di un eventuale termine specificato dal richiedente in ragione delle proprie necessità. Questo termine può salire a due mesi dal ricevimento della domanda da parte dell'autorità pubblica, "se il volume e la complessità delle informazioni richieste sono tali che non è possibile soddisfare la richiesta entro il periodo di un mese". In tali casi, il richiedente è informato il più presto possibile e, comunque, prima della fine di detto periodo di un mese, della proroga e dei motivi che la giustificano (art. 3, par. 2).

3. L'ambito di applicazione dell'accesso ambientale

3.1. La definizione di "informazione ambientale"

Per quanto riguarda il profilo oggettivo dell'accesso, e quindi, la definizione di "informazione ambientale", la direttiva n. 90/313 (art. 2 lett. a) adottava una nozione innovativa, avanzata per la sensibilità del tempo, che includeva "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva sonora o contenuta nelle basi di dati" riguardante lo stato delle acque, dell'aria del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività – come il rumore – e le misure che possono pregiudicare o tutelare lo stato di detti settori, "ivi compresi misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente". Si trattava, dunque, di "un'ampia casistica, che fa riferimento

¹⁷ È apprezzabile che sia stato sostituito il precedente (equivoco) concetto di "atti interni", contenuto nella direttiva n. 313, con il più preciso e consono riferimento alle "comunicazioni interne", che chiarisce che sono da considerare escluse dall'accesso solo quelle informazioni relative a comunicazioni tra gli apparati di uno stesso ente, prive di efficacia esterna, e questo solamente una volta tenuto conto "dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione".

non più e non solo al documento amministrativo, ma all'informazione, intesa come insieme di elementi (e, quindi, non solo di atti) che costituiscono la scienza dell'amministrazione"¹⁸.

Tale definizione di informazione ambientale risulta altresì superata nella Convenzione di Aarhus, che amplia i margini di circoscrizione del concetto d'informazione suddividendolo in tre parti: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, b) i fattori ambientali, attività e misure, c) lo stato della salute e della sicurezza umana, le condizioni di vita umana, i luoghi culturali e le strutture. Quindi, oltre ad ogni tipo di informazione sullo stato dei luoghi che compongono l'ambiente e sui fattori che condizionano l'ambiente, rientrava nella definizione di informazione relativa all'ambiente, anche lo stato della salute e della sicurezza umana, valorizzando l'aspetto personalista del diritto all'ambiente. Così, si è detto, iniziava "a delinearci un sistema giuridico internazionale per la tutela del c.d. "diritto umano all'ambiente", ovvero l'insieme dei diritti individuali delle persone, come componente essenziale del "diritto globale" ad un ambiente salubre"¹⁹.

3.2. L'interpretazione estensiva operata dalla Corte di giustizia

Un ruolo fondamentale nell'interpretazione del concetto di diritto all'informazione è stato svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che – partendo dalla ricognizione della *ratio* e delle finalità della direttiva n. 90/313 – è giunta a riconoscervi un significato assai vasto, capace di abbracciare aspetti in precedenza sottratti all'ambito di applicazione della medesima, e poi recepiti dalla direttiva n. 2003/4. La Corte di giustizia, infatti, consolida una nozione più ampia di "informazione relativa all'ambiente" ai sensi dell'art. 2 lett. a), della direttiva, affermando che in essa sono "pertanto previste tutte le informazioni che riguardano sia lo stato dell'ambiente, sia le attività o misure che possono incidere negativamente su di esso o destinate a tutelarlo, senza che l'elencazione contenuta in tale disposizione comporti una qualsiasi indicazione di natura tale da limitarne la portata"²⁰.

Inoltre, nell'interpretare il concetto di informazione ambientale contenuto nella direttiva secondo l'ottica per cui il libero accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche agevola e incrementa la protezione dell'ambiente, il massimo interprete europeo, secondo un approccio sostanzialista e funzionale,

¹⁸ Così il Tar Veneto n. 5731/2003.

¹⁹ B. DI GIANNATALE, *Informazione e tutela dell'ambiente nel mondo globalizzato. I primi effetti di una rivoluzione giuridico-culturale*, in *Nuova Rassegna*, 2004, 932.

²⁰ Corte giust., 26 giugno 2003, causa 233/00, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Cons. St.*, 2003, 1091.

arriva pertanto ad estendere il campo di penetrazione del diritto del cittadino alla conoscenza anche a quelle forme di agire informale della pubblica amministrazione da sempre – specie in Italia – sottratte all'occhio esterno.

Così, per quanto concerne l'interpretazione da dare al termine "misure amministrative", la Corte di giustizia, dopo aver ricordato che "il legislatore comunitario si è astenuto dal dare una definizione di 'informazione relativa all'ambiente' che possa escludere una qualsiasi delle attività svolte dall'autorità pubblica", ha precisato che nella nozione di "misure" devono essere incluse "tutte le forme di esercizio dell'attività amministrativa", quindi non soltanto i veri e propri atti amministrativi, ma ogni e qualsiasi attività dell'amministrazione che sia suscettibile di pregiudicare o tutelare lo stato di uno dei settori dell'ambiente considerati dalla direttiva²¹.

In dottrina, si è sottolineato come la presa di posizione della Corte di giustizia costituisca un'assoluta novità, in quanto, attraverso tale decisione, "per la prima volta, si riconosce esplicitamente la rilevanza giuridica di quel 'mondo sotterraneo', eppur fondamentale in un settore come quello della protezione dell'ambiente, che è costituito dall'insieme delle attività informali delle pubbliche amministrazioni"²².

4. Conclusioni: il diritto di accesso come "interesse pubblico fondamentale"

Nella peculiare materia ambientale sopranazionale, come abbiamo visto, l'accesso ambientale si caratterizza per il suo essere ad appartenenza generalizzata, riconosciuta in capo ad ogni soggetto di diritto, senza limitazioni di ordine temporale e personale e senza necessità di collegamento con una data situazione giuridica soggettiva.

La massima trasparenza nel campo ambientale e la possibilità di un controllo sociale diffuso sulla qualità del bene-ambiente è stata, quindi, perseguita attraverso la consapevole eliminazione di ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente. In particolare, l'esigenza di proteggere al massimo livello l'ambiente ha spinto il legislatore ad osare quello che in altri campi non è ancora riuscito ad affermare: il riconoscimento dell'accesso a chiunque, senza motivazione e dichiarazione del possesso di una particolare legittimazione, senza un interesse attuale e

²¹ Così la Corte giust., sez. VI, 17 giugno 1998, nella causa C-321/96, in *Urban. e app.*, 1998, 11, 1264.

²² S. MIRATE, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, in *Urban. e app.*, 1998, 1266.

differenziato, con l'unico pre-requisito dell'attinenza della notizia richiesta alla materia ambientale. E, come abbiamo visto, la nozione di informazione ambientale è quanto di più ampio si possa immaginare, arrivando persino – a questi fini – a ricomprendere la salute dell'uomo e gli edifici ed i siti culturali.

L'accesso ambientale costituisce quindi, allo stato, un *unicum*, un fenomeno singolare ed eccezionale, senza emuli, ma allo stesso tempo rappresenta un esempio di quello che potrebbero diventare le altre ipotesi di diritto alla trasparenza, se nelle scelte di politica del diritto gli interessi ed i valori che ne sono alla base trovassero analogo riconoscimento e positiva considerazione.

Riconoscimento che è penetrato anche nelle venature normative del nostro ordinamento interno, grazie soprattutto alla considerevole spinta del giudice amministrativo, che, sia nella sua veste regionale che attraverso la voce autorevole del Consiglio di Stato, ha mostrato di ben recepire i contenuti innovativi della disciplina sovranazionale. E sulla base di tali spinte, l'informazione ambientale diventa parte di un più generale disegno volto a costruire un modello di tutela ambientale veramente democratico, fondato sui tre pilastri affermati nella Convenzione di Aarhus. Nel quadro politico sopranazionale, pertanto, l'accesso è uno degli strumenti, assieme alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, funzionale alla costruzione di un compiuto sistema di tutela ambientale, che sia in grado di preservare l'ecosistema e le testimonianze del territorio, valorizzando la presa di coscienza della rilevanza dei temi ambientali e della possibilità di incidere sulle – e chiedere conto delle – scelte adottate dall'Amministrazione. “Da qui appare evidente che soltanto il coinvolgimento del/dei cittadino/i, dalla fase programmatica sino a quella di adozione delle scelte finali è in grado di determinare lo sradicamento di quella logica unilaterale ed autoritativa, per addivenire a scenari di progressiva e costante corresponsabilizzazione nelle scelte amministrative, tanto più probabili in un ordinamento che, alla luce del principio di sussidiarietà e sulle spinte della normativa comunitaria, assiste al fenomeno di sempre più ampia diffusione dell'esercizio di funzioni pubbliche da parte di privati, in forma singola o associata”²³.

Dopo tutto, una democrazia adulta non può ignorare il fatto che il pubblico ha il diritto di sapere e ha il diritto di influenzare le decisioni di carattere ambientale nella consapevolezza che la qualità delle decisioni finali non può che esserne avvantaggiata. Un pubblico informato rende possibile un ambiente migliore²⁴.

²³ M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2005, 945 ss.

²⁴ J. HARRISON, *A Proposal for a Global Environment Right to Know Treaty: Negotiating the Barriers*, in L.E. SUSSKIND-W.M. MOOMAW-T. L. HILL (eds.), *Innovations in International Environmental Negotiation*, PON Books (Harvard Law School), 1998, 125-147.

ENTI LOCALI E SVILUPPO ENERGETICO SOSTENIBILE

Pier Marco Rosa Salva

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il ruolo degli enti locali ai sensi delle norme internazionali. - 3. Il ruolo degli enti locali ai sensi delle politiche pubbliche e della disciplina normativa europea. - 4. L'esperienza italiana. - 5. L'esperienza francese. - 6. L'esperienza austriaca. - 7. Conclusioni.

Abstract

Il presente contributo è volto ad analizzare il ruolo degli enti locali nella localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e le modalità con cui gli stessi contribuiscono alla realizzazione di un sistema di crescita sostenibile, che permetta lo sfruttamento delle potenzialità energetiche del territorio garantendo al contempo il rispetto delle sue caratteristiche e delle sue tradizioni.

Il ruolo degli enti locali è in particolare analizzato: in Italia, ove appare svalutato, in quanto agli stessi non è dato regolare l'inserimento nel proprio territorio degli impianti e all'autorizzazione unica è comunque dato derogare alle previsioni urbanistiche locali; in Francia, ove il loro ruolo è di rilievo maggiore, in quanto è richiesto il coinvolgimento delle collettività territoriali e la realizzazione degli impianti è subordinata al rispetto anche delle previsioni urbanistiche locali; in Austria, ove il ruolo degli enti locali varia a seconda della tipologia dell'impianto da realizzare.

1. Premessa

Le problematiche connesse alla necessità di reperire risorse energetiche sufficienti per sostenere la crescita e lo sviluppo, assicurando contestualmente la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema, impongono l'inserimento nel territorio di un numero sempre maggiore di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili¹.

¹ Cfr. i rapporti dell'AIE - OCSE, *World Energy Outlook 2014*, Paris, 2014, e dell'ENEA, *Energia e ambiente Verso un'Italia low carbon: sistema energetico, occupazione e investimenti*, Roma, 2013. Cfr. altresì G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 276 ss. e P. RANCI, *Economia dell'energia*, Bologna, 2011, 11 ss.

Pur trattandosi di questioni di portata globale, esse interessano nondimeno gli enti locali, considerato che dal 2008 più del 75 % della popolazione europea vive in zone urbane (oltre il 50% nel mondo) ed è nelle aree urbane ove viene prodotto quasi l'85% del prodotto interno lordo e ove si registra una domanda di energia primaria pari al 70%².

Gli enti locali sono inoltre i principali titolari della funzione di pianificazione urbanistica e su di essi grava per primi, in ragione della prossimità a ciascun contesto territoriale, il dovere di bilanciare i vari interessi presenti, al fine anche di assicurare la sostenibilità energetica e la realizzazione di nuovi impianti di generazione.

Appare pertanto utile analizzare in prospettiva comparata quale sia il ruolo riconosciuto a tali enti, in particolare ai Comuni, nella localizzazione e realizzazione degli impianti di potenza maggiore, per verificare se vi siano forme di convergenza tra gli ordinamenti e modelli da prendere a riferimento, quali esempi di *best practices*.

2. Il ruolo degli enti locali ai sensi delle norme internazionali

A livello sovranazionale il ruolo delle autonomie locali nella soluzione delle problematiche ambientali ed energetiche si è progressivamente affermato a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e dalla Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, con le quali è stato sancito il principio per cui anche le autorità locali devono essere coinvolte nella soluzione di tali problematiche e intraprendere le azioni necessarie per combattere i cambiamenti climatici³.

Il Piano d'Azione Agenda 21 ha poi evidenziato come “molti dei problemi e delle relative soluzioni [abbiano] origine su base locale” e come “la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali sarà un fattore determinante nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti” per il futuro.

² Cfr. H. JACQUOT-F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 2015, 3 ss. e J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, 2013, 1 ss. Cfr. anche la comunicazione della Commissione UE COM (2014) 490 final del 18 luglio 2014.

³ Sul diritto internazionale dell'ambiente si v. L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente*, in R. FERRARA-C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 93 ss.; U. BEYERLIN-T. MARAUHN, *International environmental law*, Oxford, 2011; J.P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, 2010. Sul diritto internazionale dell'energia si v. S. QUADRI, *Energia sostenibile*, Torino, 2012, 26 ss., la quale evidenzia come la disciplina internazionale relativa al settore energetico sia piuttosto carente, risultando addirittura esigua la disciplina internazionale riferibile all'energia rinnovabile.

Con specifico riferimento all'energia, la Carta europea dell'energia⁴, firmata il 17 dicembre 1991 a L'Aia da alcuni Paesi dell'OCSE, dell'Europa centro-orientale e dell'ex Unione Sovietica, il Trattato sulla Carta dell'energia e il Protocollo sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati, sottoscritti a Lisbona il 17 dicembre 1994, prevedono lo sviluppo e l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili con il coinvolgimento altresì delle autorità locali.

L'art. 4 del Protocollo Energia della Convenzione delle Alpi, inoltre, impone espressamente ai Paesi dell'arco alpino di coinvolgere gli enti locali nel settore energetico, in particolare nei "diversi stadi di preparazione e attuazione delle relative politiche e misure"⁵.

3. Il ruolo degli enti locali ai sensi delle politiche pubbliche e della disciplina normativa europea

Nel settore energetico-ambientale alle autorità locali è stato attribuito un ruolo di rilevanza sempre maggiore altresì dalle politiche pubbliche e dalla normativa europea.

Il Settimo Programma d'Azione Ambientale, adottato con la decisione UE n. 1386/2013, nel definire gli obiettivi da perseguire sino al 2020 per trasformare l'Unione "in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva" e per migliorare la "sostenibilità delle città dell'Unione", impegna "le autorità pubbliche a tutti i livelli".

Considerato che entro il 2020 l'80% della popolazione dell'Unione vivrà in zone urbane o periurbane, il programma espressamente riconosce come lo "sviluppo sostenibile richieda una coordinazione efficace ed efficiente tra i diversi livelli dell'amministrazione, al di là dei confini amministrativi e il coinvolgimento sistematico delle autorità regionali e locali nella programmazione, formulazione e sviluppo di politiche che hanno un impatto sulla qualità dell'ambiente urbano".

Gli enti locali sono coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi previsti non solo per il 2020 ma anche per il 2050, ove si mira a ridurre le emissioni di gas serra dell'85-90% rispetto ai livelli del 1990, in particolare mediante una quasi

⁴ Cfr. A. REGA, *Un mercato sicuro e comune. La Carta Europea dell'energia*, in *Energia e materie prime*, 1991, 78 ss.

⁵ Cfr. M. ONIDA, *Particolarità dell'ambiente alpino e cooperazione transfrontaliera: il caso della Convenzione delle Alpi*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, Padova, 2013, 185 ss.

totale decarbonizzazione dei processi di generazione elettrica⁶.

In tale prospettiva la direttiva CE n. 28/2009⁷, nel delineare la cornice normativa attualmente vigente per la realizzazione di nuovi impianti, da un lato afferma, ai *considerando* nn. 34 e 35, come la realizzazione di un sistema energetico sostenibile non possa prescindere dalla cooperazione con gli enti locali e, dall'altro, riconosce all'art. 13 come anche le autorità amministrative locali siano tenute a garantire l'installazione di un elevato numero di impianti, in particolare prevedendo che già negli atti di pianificazione urbanistica e nella regolamentazione edilizia siano individuate misure appropriate e favorevoli al loro sviluppo.

Il ruolo degli enti locali è stato altresì riconosciuto da atti complementari, quali la Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (c.d. "Carta di Aalborg") approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili del 1994, che impegna le amministrazioni firmatarie ad attuare l'Agenda 21 a livello locale nonché a elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo sostenibile⁸, e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili del 2007, con la quale i Ministri degli Stati membri si sono impegnati a migliorare la sostenibilità delle città europee.

Con il Patto dei Sindaci, lanciato il 29 gennaio 2008, sono stati gli stessi comuni europei a impegnarsi direttamente, su iniziativa della Commissione, per incrementare il ricorso alle fonti rinnovabili⁹, mentre recentemente le Istituzioni, nel promuovere l'adozione di una *Urban Agenda*, hanno confermato come le autorità locali siano dei *key players* nell'implementazione delle politiche europee e come debba essere rafforzato il loro ruolo anche nel settore energetico¹⁰.

E l'importanza del loro coinvolgimento è tanto maggiore ove si ricordi come, ai sensi della Carta europea delle autonomie locali del 15 ottobre 1985, "le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico" e come debbano "essere consultate [...] nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano

⁶ Cfr. le Comunicazioni COM (2011) 112 def., COM (2011) 885 def. e COM (2012) 0271.

⁷ V. F. GUELLA, *Modelli di disciplina delle energie rinnovabili a livello sovranazionale*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), cit., 39 ss.; S. QUADRI, cit., 156 ss.

⁸ Cfr. A. GIUFFRIDA, *La Carta di Aalborg*, in F. FRACCHIA-M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change, La risposta del diritto*, Napoli, 2011, 305 ss. e F. DE LEONARDIS, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2012, 4, 779 ss.

⁹ Cfr. S. PICCHIOLOTTO, *Il patto dei sindaci per l'energia sostenibile in Europa*, in *Amb. & svil.*, 2010, 457 ss.

¹⁰ Cfr. la Comunicazione COM (2014) 490 final.

direttamente”¹¹, comprese pertanto quelle energetiche-ambientali.

4. L'esperienza italiana

A livello nazionale, gli enti locali sono i principali titolari della funzione di pianificazione urbanistica, la quale viene esercitata nelle forme e nei modi previsti da ciascuna Regione¹². Sotto il profilo energetico, l'art. 5 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, prevede che i piani urbanistici dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti contengano uno specifico piano relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia¹³, al fine tra l'altro di valorizzare le risorse locali rinnovabili e mitigare gli impatti ambientali derivanti da tale attività produttiva¹⁴.

La realizzazione degli impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile di potenza maggiore è poi subordinata dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, e art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, al rilascio di un'autorizzazione unica, sostitutiva di ogni altro atto autorizzativo, ivi compreso il permesso di costruire, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, nel caso di impianti di potenza superiore a 300 MW, dalla Regione, salvo delega alla Provincia, o dalle Province Autonome, negli altri casi. Ciò all'esito di una conferenza di servizi ove devono partecipare tutte le amministrazioni interessate e ove anche Provincia e Comune devono esprimere la propria valutazione in ordine all'inserimento dell'impianto nel proprio territorio.

In tale contesto, l'art. 12, 10° comma, d.lgs. n. 387/2003 rimette tuttavia alle

¹¹ Cfr. V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la "Carta Europea delle autonomie locali"*, in *Foro amm.*, 1995, 2124 ss.

¹² Cfr. M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014; P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010.

¹³ Tale prescrizione è ribadita dal d.m. 27 luglio 2005, il quale prevede, per i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, l'individuazione e la localizzazione delle fonti rinnovabili presenti o ipotizzabili sul proprio territorio. Cfr. C. PETTERUTTI, *Le competenze delle regioni in materia di energia*, in V. PEPE (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, Napoli, 2008, 69 ss. e A. PRONTERA, *Les politiques énergétiques locales en Italie*, in GIS-GRALÉ-CNRS, *Collectivités territoriales et énergie: ambitions e contradictions*, Paris, 2013, 297 ss.

¹⁴ Cfr. G. COLOMBO-F. PAGANO-M. ROSSETTI, *Manuale di urbanistica*, Milano, 2001, 778 ss., per i quali "la pianificazione energetica e quella urbanistica debbono sempre interagire, affinché le scelte di ciascuna siano compatibili e coerenti con la scelta dell'altra". Cfr. anche P. CARNEVALE, *Il ruolo degli enti pubblici territoriali per la migliore e più incisiva utilizzazione delle fonti rinnovabili di energia e di quelle assimilate*, in *Tar*, 1993, II, 6, 81 ss.

sole Regioni e Province Autonome l'individuazione di eventuali aree non idonee all'installazione degli impianti – in aderenza ai criteri indicati dalle Linee Guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 – precludendo ai Comuni la possibilità di esercitare la propria potestà pianificatoria sotto questo profilo¹⁵. Tali aree vengono individuate attraverso la ricognizione delle disposizioni urbanistiche vigenti e volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, o di altri valori meritevoli di protezione e non compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie di impianti, sicché l'eventuale rispetto delle valutazioni dei comuni è rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione regionale¹⁶.

Il medesimo art. 12, inoltre, ai commi 3 e 7 ammette la realizzazione degli impianti anche nelle zone a destinazione agricola e riconosce all'autorizzazione, ove necessario, gli effetti della variante urbanistica¹⁷. Laddove la Conferenza di servizi ritenga pertanto prevalenti le ragioni addotte a supporto dell'istanza del privato rispetto alle valutazioni svolte dal Comune in sede di pianificazione, la previsione urbanistica potrà essere derogata, fermo restando l'obbligo di considerare le ragioni dell'ente locale e tutti gli interessi in gioco, motivando adeguatamente il provvedimento finale¹⁸.

Il ruolo dei Comuni viene così fortemente limitato, in contrasto peraltro con quanto previsto dalla Strategia Energetica Nazionale (SEN) adottata con d.m. 8

¹⁵ Si v. A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 569 ss.; M. DE LUCIA, *La localizzazione degli impianti da fonti di energia rinnovabile*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 637 ss.; B. ROSSI, *Aree e siti non idonei: spunti di riflessione sulla normazione regionale in tema di impianti alimentati da fonti rinnovabili*, in *Giur. merito*, 2012, 2004 ss.

¹⁶ Cfr. Tar Campania, Napoli, sez. VII, sentenza 16 settembre 2013, n. 4192.

¹⁷ Cfr. Tar Piemonte, sez. I, sentenza 10 luglio 2014, n. 1197.

¹⁸ Cfr. Tar Basilicata, sez. I, sentenza 15 marzo 2014, n. 189, ad avviso del quale i Comuni possono prevedere prescrizioni finalizzate al corretto uso del territorio, senza porre divieti di per sé ostativi alla realizzazione di tali impianti, in quanto l'attuazione del progetto dipende da un bilanciamento e una ponderazione di valori contrapposti. Per Tar Piemonte, sez. I, sentenza 15 febbraio 2012, n. 237, l'art. 12, 3° comma, del d.lgs. n. 387/2003, "non autorizza a ritenere che le esigenze connesse all'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili consentano semplicemente di 'azzerare' le scelte programmatiche degli enti locali, dovendo le stesse essere comunque prese in considerazione e ponderate nell'ambito della Conferenza di servizi ed, eventualmente, superate sulla scorta di una motivazione adeguata atta a rendere conto delle ragioni per cui l'impianto è stato ritenuto, nel confronto dialettico dei vari interessi pubblici, comunque compatibile con le caratteristiche dell'area interessata dall'insediamento". Cfr. Tar Basilicata, sez. I, sentenza n. 639 dell'8 settembre 2014 e Tar Piemonte, sez. I, sentenza 21 dicembre 2011, n. 1342.

marzo 2013, la quale richiede sempre forme di bilanciamento tra i vari interessi e di coordinazione tra i diversi enti competenti, al fine tra l'altro "di offrire un quadro di regole certe e una significativa semplificazione e accelerazione delle procedure autorizzative"¹⁹.

5. L'esperienza francese

Anche nell'ordinamento francese la funzione di pianificazione urbanistica è attribuita principalmente ai Comuni, i quali ai sensi del *Code de l'urbanisme* la esercitano mediante i *Plans locaux d'urbanisme* (PLU) (o, in misura minore, con le *Cartes communales*), eventualmente in forma intercomunale tramite gli *établissements publics de coopération intercommunale*²⁰, anche al fine di individuare aree da destinare a impianti di produzione di energia.

Tale funzione deve essere svolta secondo le indicazioni di politica nazionale e regionale, in particolare delineate dagli *Schémas régionaux du climat, de l'air et l'énergie* (SRCAE), nonché nel rispetto dei *Plans climat-énergie territoriaux*, che devono essere adottati da tutti gli enti locali a partire dai Comuni con più di 50.000 abitanti e indicare la strategia, da considerarsi nei PLU, che si intende seguire nella lotta al cambiamento climatico, anche in termini di produzione energetica rinnovabile.

Quanto al profilo autorizzativo, il *Code de l'énergie* subordina la realizzazione degli impianti di potenza maggiore all'*autorisation d'exploiter del Ministère du Développement durable*, da rilasciarsi in base alla procedura di cui agli articoli L. 311-5 e L. 311-6 e al *décret n. 2000-877 du 7 septembre 2000*, all'esito di un procedimento che consideri, tra l'altro, le previsioni urbanistiche vigenti²¹.

L'autorizzazione attiene unicamente allo svolgimento dell'attività produttiva e lascia impregiudicata la necessità di ottenere gli altri titoli abilitativi previsti

¹⁹ La SEN è stata adottata previo parere positivo della Conferenza Unificata del 6 dicembre 2012, ove si è evidenziato come le problematiche legate all'inserimento nel territorio degli impianti rendano urgente l'introduzione di un metodo condiviso che consenta di pesare costi e benefici. La Conferenza, anche nell'approvazione del Piano d'azione per lo sviluppo delle energie rinnovabili di cui all'art. 3 della direttiva CE 28/2009, con parere dell'8 luglio 2010 ha evidenziato come "appare troppo debole e lacunoso il raccordo con i livelli amministrativi sottostanti quello regionale".

²⁰ Ai sensi della *loi n. 2014-366 du 24 mars 2014*, entro il 2017 sarà in via generale trasferita a livello intercomunale la competenza per l'adozione dei PLU, salvo opposizione di un quarto dei Comuni rappresentanti il 20% della popolazione interessata. Si v. J.B. AUBY-J.F. AUBY-R. NOUGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, Paris, 2015, 255 ss.; H. JACQUOT-F. PRIET, cit., 143 ss.; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 2014, 532 ss.

²¹ Si v. P. SABLIERE, *Droit de l'énergie*, Paris, 2013 e P. SABLIERE, *Droit de l'électricité. Textes et commentaires*, Paris, 2003.

dalle normative di settore, tra le quali rilevano in particolare:

- la disciplina urbanistica del *Code de l'urbanisme*, che prevede il rilascio di *apposite Autorisations d'urbanisme (permis de construire* in primo luogo), o di altre normative del *droit du sol*;

- la disciplina in materia ambientale, la quale può richiedere lo svolgimento di una valutazione d'impatto ambientale e/o il rilascio di apposite autorizzazioni ai sensi del *Code de l'environnement* e del *Code forestier*;

- le ulteriori e diverse discipline eventualmente rilevanti in relazione a ogni fonte energetica, tra le quali in particolare le previsioni in materia di energia idroelettrica.

Se quindi nel rilascio dell'*autorisation d'exploiter* al Comune non è riconosciuto alcun ruolo, sarà comunque quest'ultimo competente per il rilascio in particolare del permesso di costruire. E a differenza di quanto previsto nell'ordinamento italiano, la disciplina urbanistica dovrà essere rispettata, salva la deroga prevista dall'art. L. 111-6-2 del *Code de l'urbanisme* per le previsioni del PLU relative all'aspetto esteriore dell'opera da realizzare, che dovranno essere rispettate solo nelle zone assoggettate a particolari forme di tutela e salvo restando la facoltà di dettare prescrizioni apposite per garantire il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti.

Solo con la *loi n. 2014-1 du 2 janvier 2014*, l'*ordonnance n. 2014-355 du 2 mars 2014* e il *décret n. 2014-450 du 2 mai 2014* è stata prevista in via sperimentale per tre anni un'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti eolici, a biometano o biogas, che include e sostituisce il *permis de construire*, l'*authorisation de défrichement* e l'*authorisation d'exploiter*, nonché gli altri titoli²². Essa, dapprima prevista solo per alcune Regioni, è stata estesa a tutte quelle della Francia metropolitana solo recentemente dalla *loi n. 2015-992 du 17 août 2015*, relative à la *transition énergétique pour la croissance verte*, fermo restando la sua natura sperimentale e l'assenza di un coinvolgimento espresso degli enti locali. L'autorizzazione è rilasciata dal Prefetto, nel rispetto altresì delle norme urbanistiche vigenti e, quindi, in una forma che appare comunque rispettosa del ruolo svolto dalle *collectivités locales*.

6. L'esperienza austriaca

L'Austria si caratterizza per essere, tra i Paesi europei, uno di quelli con il più alto tasso di ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, con un'elevata produzione interna riconducibile soprattutto all'energia idroelettrica, favorita

²² Si v. H. JACQUOT-F. PRIET, cit., 1056 ss. e D. GILLIG, *Expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'un certificat de project*, in *Envr.*, Juin 2014, 6, *Studio* 10.

dalle importanti risorse idriche che caratterizzano il proprio territorio²³.

La funzione di pianificazione urbanistica è attribuita in via principale ai Comuni (*Gemeinden*), i quali la esercitano nelle forme e con le modalità previste da ciascun *Länder* – cui spetta la competenza normativa in materia – mediante piani quadro nonché piani di zonizzazione e di gestione del territorio. Allo Stato federale è attribuita solo una funzione di coordinamento e di indirizzo delle politiche di sviluppo territoriali, attuata attraverso l'*Austrian spatial development concept – Örek 2011*.

Il settore energetico è invece oggetto di una disciplina estremamente complessa e frammentata, dettata sia dallo Stato federale che dai *Länder*, in ragione della riconducibilità della materia a una serie di titoli competenziali differenti, tanto da farne una c.d. materia trasversale (*Querschnittsmaterie*)²⁴.

Sebbene la fonte normativa di riferimento in materia di energie rinnovabili sia la *Ökostromgesetz 2012 – ÖSG*, volta a garantire il raggiungimento degli obiettivi europei mediante una revisione delle politiche di finanziamento e di supporto al loro sfruttamento, la realizzazione degli impianti è subordinata da una pluralità di testi legislativi differenti all'ottenimento di plurimi titoli abilitativi²⁵.

A livello federale, se in linea di massima non è richiesta la licenza commerciale di cui al *Gewerbeordnung 1994 – GewO*, di competenza dell'autorità distrettuale, è invece necessaria l'autorizzazione dei *Länder* ai sensi delle norme attuative dell'*Elektrizitätswirtschafts- und organisationsgesetz 2010 – ElWOG* dagli stessi adottate.

Può inoltre essere necessaria l'autorizzazione prevista dall'*Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG* nel caso di utilizzo di rifiuti o l'autorizzazione prevista dal *Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG* qualora si utilizzino o si incida sulle risorse idriche, nonché l'autorizzazione dell'autorità amministrativa distrettuale ai sensi del § 17 *Forstgesetz 1975*, l'autorizzazione del Ministero federale della Difesa o del Governo del *Land* per gli impianti che possono rappresentare un ostacolo alla navigazione aerea o l'autorizzazione prevista dall'*Immissionsschutzgesetz-Luft – IG-L* per gli impianti che comportano emissioni inquinanti.

²³ Cfr. R. HAAS-C. PANZER-G. RESCH, *Austria*, in D. FORUQUET-C. JONES (a cura di), *EU Energy Law – Renewable Energy in the Member States of the EU*, vol. III, book II, Leuven, 2010.

²⁴ Si v. E. D'ORLANDO, *Sistema delle fonti e politiche pubbliche in materia di energie rinnovabili: l'esperienza austriaca*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL (a cura di), cit., 268 ss.

²⁵ Cfr. G. EISENBERGER-M. STEINEDER, *Bewilligungsvoraussetzungen für Alternative Energieerzeugungsanlagen in Österreich (Authorization Requirements for Alternative Energy Generation Plants in Austria)*, Wien, 2011, 147 ss.

Infine, la realizzazione degli impianti di potenza maggiore è subordinata a una valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UPV-G*.

A tali titoli abilitativi si aggiungono quelli previsti dai *Länder*, tra i quali figurano, oltre alle autorizzazioni da rilasciarsi ai sensi delle discipline attuative dell'*ElWOG*, i provvedimenti richiesti dalle discipline in materia di tutela dell'ambiente, per gli impianti da realizzarsi fuori dalle zone qualificate come edificabili o in aree naturali protette nonché i permessi di costruire, da rilasciarsi ai sensi delle leggi urbanistiche adottate da ciascun *Länder* e nel rispetto dei piani urbanistici adottati dai Comuni.

In un tale sistema, ove vi è quindi la necessità di avviare plurimi procedimenti e applicare discipline eterogenee²⁶, la principale forma di semplificazione è prevista dal § 3, *UPV-G 2000*, ai sensi del quale nel caso di VIA tutte le prescrizioni rilevanti per l'implementazione dell'impianto, ivi comprese quelle di natura urbanistica, dovranno essere applicate in un singolo procedimento volto al rilascio di un unico atto di assenso²⁷. La procedura è condotta dal Governo del *Land* – o dalla delegata autorità amministrativa distrettuale – cui competono tutti gli accertamenti nonché la decisione finale, mentre alle altre autorità, che sarebbero state competenti, spettano funzioni di supporto tecnico e giuridico nel corso del procedimento.

Parimenti, nel caso di applicazione dell'*AWG*, il Governo del *Land* o la delegata autorità amministrativa distrettuale dovranno, ai sensi del § 38, fare applicazione di tutte le discipline rilevanti tra l'altro nei settori dell'energia elettrica, protezione della natura e pianificazione urbanistica, al fine di rilasciare un'autorizzazione unica²⁸.

Al di là di queste ipotesi sussistono invece solo forme di coordinamento tra titoli abilitativi, alcuni dei quali ne sostituiscono e ricomprendono altri, come avviene in particolare per i titoli edilizi, che non sono generalmente richiesti per la realizzazione di impianti già assoggettati ad autorizzazione in base all'*ElWOG* oppure ai sensi dell'*AWG* o *WRG*.

Non risulta inoltre previsto un potere generale di deroga delle previsioni urbanistiche vigenti come quello previsto nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i Comuni, quali depositari principali della funzione

²⁶ Come osservato da E. D'ORLANDO, cit., 285, il sistema austriaco non pare in linea con le prescrizioni della direttiva 2009/28/CE, ove richiede agli Stati membri di semplificare le procedure amministrative.

²⁷ Cfr. V. MADNER, *Umweltverträglichkeitsprüfung*, in M. HOLOUBEK-M. POTACS (a cura di), *Handbuch des Öffentlichen Wirtschaftsrecht*, Band 2, Wien, 2007, 837 ss. e C. BAUMGARTNER-W. PETEK, *Kommentar zum UVP-G 2000*, 2009, 19.

²⁸ Cfr. H. HAUENSCHILD, *Energieerzeugungsanlagen*, in N. RASCHAUER-W. WESSELY (a cura di), *Handbuch Umweltrecht: Eine systematische Darstellung*, Wien, 2010, 453.

pianificatoria, risultano svolgere un ruolo rilevante nell'individuazione delle aree territoriali da valorizzare a fini energetici, variando il loro ruolo invece sotto il profilo procedimentale, risultando più incisivo ove sia richiesto un permesso di costruire e meno incisivo ove si tratti di svolgere funzioni di mero supporto nell'ambito dei procedimenti unificati.

7. Conclusioni

Se le previsioni internazionali e, soprattutto, le previsioni e le politiche pubbliche europee promuovono il ruolo degli enti locali, in particolare dei Comuni, nell'implementazione di un sistema di produzione di energia rinnovabile che valorizzi le risorse presenti sul territorio rispettandone al contempo le caratteristiche, dalle esperienze esaminate emerge una tendenza di fondo, particolarmente accentuata nel nostro ordinamento, di senso opposto, fondata evidentemente sulla preoccupazione di evitare che il riconoscimento agli stessi di un ruolo incisivo possa tradursi troppo spesso in forme di ostruzionismo tali da pregiudicare l'attuazione delle politiche nazionali e sovranazionali.

Se tale prospettiva è certamente comprensibile, laddove vuole evitare veti locali alla realizzazione degli impianti, pare comunque che una misurata valorizzazione del ruolo delle autorità locali, accompagnata da una loro adeguata responsabilizzazione e dal potere di superamento di eventuali veti ingiustificati, possa favorire l'inserimento nel territorio di nuovi impianti in aderenza alle previsioni sovranazionali ed europee.

In tale prospettiva pare in particolare che un ruolo di primo piano possa essere svolto quantomeno dagli enti locali di area vasta, come recentemente riformati e valorizzati sia nell'ordinamento italiano ma anche in quello francese, destinati a divenire le principali sedi di guida e coordinamento dello sviluppo delle maggiori aree metropolitane nonché di aree estese a livello sovracomunale.

Ad essi, infatti, potrebbe essere attribuita la funzione di pianificazione urbanistica, anche a fini energetici, dell'intero territorio assoggettato alla loro competenza, di modo da assicurare una visione strategica e coordinata ed evitare frazionamenti o contrapposizioni, così come sta avvenendo in Francia, ove ai sensi della *loi 2014-366 du 24 mars 2014* è stato disposto che entro il 2017 sia trasferita in via generale a livello intercomunale (agli *établissements publics de coopération intercommunale*) la competenza all'adozione dei *plans locaux d'urbanisme*²⁹.

Ciò al fine di favorire la realizzazione coordinata e ponderata di un sistema di crescita sostenibile che sappia valorizzare al meglio le risorse territoriali e al contempo rispettarne i valori e le tradizioni.

²⁹ Cfr. J.B. AUBY-J.F. AUBY-R. NOUGUELLOU, cit., 256.

RIVISITAZIONE DEL SISTEMA FISCALE IN MATERIA AMBIENTALE: RIFLESSIONI E PROPOSTE

Floriana Santagata

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Diritto tributario dell'ambiente: situazione attuale e prospettive future. - 3. Il problema della fiscalità del turismo: aspetti problematici. - 4. Conclusioni.

Abstract

Il sistema impositivo rappresenta il fattore più incisivo in grado di incentivare/penalizzare i comportamenti degli operatori economici con notevole impatto sullo sviluppo sostenibile, obiettivo comune dell'Unione europea che investe il campo economico, sociale ed ambientale, campi che sono non solo complementari, ma strettamente integrati. Tutela ambientale, sviluppo locale e globale, coesione sociale trovano nel sistema finanziario, e in particolare nelle misure fiscali che possono essere adottate ai diversi livelli di *governance*, la spinta all'attuazione di politiche ambientali ed economiche e di contro azioni e comportamenti da parte degli operatori economici congruenti con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e della solidarietà globale. Un aspetto di particolare rilievo è il turismo. In sintesi si ritiene una rivisitazione del federalismo fiscale progettato in Italia soprattutto con riguardo ai tributi locali e una rimodulazione dell'intero sistema tributario al fine di ridurre la pressione fiscale. Una particolare attenzione dovrebbe essere posta alla tassazione ambientale (anche con la previsione di misure finanziarie per incentivare comportamenti virtuosi sia individuali che collettivi) su larga scala che consentirà di raggiungere l'obiettivo della crescita globale (es. l'intensificazione dei flussi turistici, implementazione di energie rinnovabili) non disgiunto dall'obiettivo del perseguimento della tutela ambientale (es. tributi ambientali settoriali che si qualificano sia come riparazione dei danni ambientali che i flussi turistici comportano e sia come fondi da reimpiegare per la riqualificazione dei servizi locali) in coerenza con l'obiettivo di "solidarietà" europea e internazionale con un potenziamento del livello di cooperazione internazionale.

1. Introduzione

Il Presidente Obama il 1° settembre 2015, durante il suo viaggio in Alaska, ha ribadito la necessità di avviare, entro il 2030, un nuovo programma per la

riduzione delle emissioni di gas serra e incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili richiamando i Governi di tutti i Paesi alle proprie responsabilità di proteggere il pianeta e al dovere di lasciare alle future generazioni un mondo vivibile. Anche Papa Francesco sollecita l'Europa ad un maggiore impegno a favore dell'ecologia e richiama alla responsabilità pubblica e personale di custodire il creato (*Enciclica Laudato Si'* del 24 maggio 2015¹).

Negli ultimi anni la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile² sono stati oggetto di interventi normativi a livello internazionale, europeo, nazionale e locale. Le prime forme di tutela ambientale in ambito internazionale sono a carattere settoriale, ossia per ambiti/tipi di inquinamento. Il primo accordo è la Convenzione di Londra del 1954 sull'inquinamento marino da idrocarburi. È con la Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza su "L'Ambiente Umano" di Stoccolma (1972) (principio 21 e principio 23) che l'ambiente inizia ad essere oggetto di un approccio globale che viene confermato, a seguito dei lavori della Conferenza sull'ambiente umano, con la sottoscrizione della Dichiarazione di Rio (1992). In essa viene sancito al principio 2 che "gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, ed hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale" e al principio 1 "Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura".

Per il prossimo dicembre 2015 è prevista l'adozione di un nuovo accordo globale che riguarderebbe tutti i Paesi della "Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici" con l'obiettivo di ridurre le emissioni nei Paesi sviluppati e in via di sviluppo; accordo che dovrebbe riunire in un sistema unico tutti gli attuali accordi vincolanti e non.

L'evoluzione normativa evidenzia un notevole ampliamento della tutela ambientale da strettamente legata ad un territorio alla tutela dell'ambiente in spazi sovranazionali.

L'Unione europea inizia a porre l'attenzione alla tutela dell'ambiente, riconoscendolo quale valore fondamentale per lo sviluppo e il progresso al servizio dell'uomo, con la "Prima comunicazione al Consiglio" che viene successivamente valorizzata nel documento conclusivo del Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri di Parigi del 1972. La legislazione e la giurisprudenza europea si evolvono e vengono adottati una serie di programmi di azione che,

¹ La tutela dell'ambiente è stata oggetto di particolare attenzione anche da parte del Magistero sociale della Chiesa come la Lett. ap. *Octogesima adveniens* (14 maggio 1971), 21: AAS 63 (1971), 416-417 di Papa Paolo VI.

² Il concetto di "sviluppo sostenibile" rientra tra gli obiettivi dell'UE ex artt. 2 e 10A TFUE.

anche se non sono atti giuridicamente vincolanti ma solo di indirizzo politico, indicano gli obiettivi fondamentali perseguiti dalle istituzioni europee mediante l’emanazione di normative a tutela dell’ambiente e statuiscono i principi a cui si ispirano (si richiamano il principio di sussidiarietà e il principio di “chi inquina paga”). Nel Trattato di Lisbona si intravede la previsione di una politica di tutela dell’ambiente congiuntamente allo sviluppo sostenibile e sono enunciati i principi cardine (principio della precauzione e dell’azione preventiva, principio di correzione, principio del “chi inquina paga”), ma non si ritiene che sia un intervento estremamente incisivo vista l’urgenza dell’adozione di misure di più ampia portata che condizioni le singole politiche nazionali.

Il lavoro esaminerà gli interventi finanziari e in particolare gli aspetti tributari in materia ambientale senza tralasciare la visione globale del sistema impositivo prospettando una possibile rivisitazione della complessa struttura dei tributi esistenti nel nostro Paese al fine di rappresentare il prelievo tributario quale fattore di sviluppo e crescita.

Tutela ambientale, sviluppo locale e globale, coesione sociale trovano nel sistema finanziario, e in particolare nelle misure fiscali che possono essere adottate ai diversi livelli di governance, la spinta all’attuazione di politiche ambientali ed economiche e di contro azioni e comportamenti da parte degli operatori economici congruenti con gli obiettivi dello “sviluppo sostenibile” e della “solidarietà globale”.

Il concetto di “sviluppo sostenibile” è annoverato tra gli obiettivi della Strategia Europea 2020 “una crescita sostenibile” basata sulla tutela ambientale riducendo le emissioni e prevenendo la perdita di biodiversità attraverso “un uso efficiente delle risorse, più verde e più competitivo”, caratterizzata da un alto tasso di occupazione e di coesione economica, sociale e territoriale. È evidente che il perseguimento della crescita economica e dell’occupazione deve essere coerente a “una realtà più giusta e sostenibile anche sotto l’aspetto ambientale”.

L’avvertita necessità di una svolta politica dell’integrazione europea consentirebbe di raggiungere pienamente l’obiettivo dello sviluppo economico basato su ampie economie di scala e con un mercato interno che, internalizzando ed esternalizzando i costi e benefici delle politiche di sviluppo attuate, risulterebbe maggiormente competitivo nei confronti di mercati terzi.

La notazione esposta implica due questioni: a) il processo di unificazione europea, iniziato con l’obiettivo della creazione di uno spazio economico comune con l’abbattimento degli ostacoli all’integrazione, non ha affrontato in modo decisivo il tema della definizione sistematica degli ambiti di competenza fiscale dei vari Stati membri sul territorio continentale; b) l’individuazione di una definizione di tributo ambientale a livello europeo che consenta di far convergere le disposizioni nazionali in tale ambito in virtù della competenza concorrente in materia fra UE e Stati.

La subordinazione delle legislazioni nazionali a quella europea denota che anche in tale campo si sia raggiunta la “soglia critica” oltre la quale le sovranità nazionali devono necessariamente concedere le prime rinunce in materia fiscale di fronte ad interessi sovraordinati prevalenti. Da tale limite in poi, nessuno Stato ha più interesse a rivendicare l’esclusività di competenza in materia, ma sarebbe conveniente per tutti rinunciare limitatamente alle aree di sovrapposizione e interferenza, evitando di mettere a rischio i più ampi obiettivi comuni di integrazione e vanificando i sacrifici affrontati nel perseguirli nonché nella protezione di un “bene comune” quale è l’ambiente.

Essendo il potere impositivo una prerogativa della sovranità dello Stato (e l’UE. non è uno Stato), l’abdicazione della politica monetaria nazionale e delle politiche di cambio a favore di un organo sovranazionale a cui è attribuita la potestà normativa al fine di “sostenere le politiche economiche generali nell’Unione” (art. 245-*bis*) “conformemente al principio di un’economia sociale di mercato fortemente competitiva” (art. 2), non giustifica la mancata presa di coscienza della necessità della creazione di un diritto fiscale europeo. Esso non esclude la coesistenza di un sistema di tributi nazionali e locali giustificati dalla tradizionale concezione del concorso pro-quota alla copertura della spesa pubblica locale purché non contrastino con i principi comuni e non generino concorrenza, ma in materia ambientale si ritiene che possa essere previsto un intervento di coordinamento più incisivo non dovendo più essere la giurisprudenza europea a dover valutare la compatibilità dei tributi ambientali nazionali con i divieti europei statuiti (divieto di tasse ad effetto equivalente)³. Le disposizioni fiscali nazionali dovranno rispettare il principio di non discriminazione, di uguaglianza e di sussidiarietà, principi fondamentali nel diritto europeo in quanto nel TFUE non si riscontra alcun riferimento al principio di capacità contributiva (come previsto nel nostro ordinamento e, con differenti locuzioni, nelle altre Costituzioni europee) quale criterio di ripartizione della spesa pubblica tra i consociati. I principi europei di uguaglianza e non discriminazione in ambito fiscale statuiti nel Trattato di fatto comportano un equo riparto del prelievo tributario su tutto il territorio.

In conclusione si ritiene che nel breve-medio termine sia necessaria una svolta politica decisiva nell’assetto dell’UE con l’attribuzione di poteri al Governo e al Parlamento europei, svolta che porterà al superamento anche del problema della eterogeneità dei sistemi impositivi e si perverrà ad un’univoca definizione e funzione del tributo.

Non è pensabile che il ravvicinamento e l’armonizzazione dei sistemi tributari dei singoli Paesi, attuati mediante atti di indirizzo non giuridicamente

³ Cfr. Corte giust. UE, sentenza 21 giugno 2007, C-173/05, *Commissione c. Repubblica italiana*.

vincolanti, possano essere considerati strumenti in grado di contrastare le distorsioni che la leva fiscale determina sul mercato interno europeo e su quello internazionale e con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente. Quindi gli sforzi di ravvicinamento e di armonizzazione dei sistemi tributari dei diversi Paesi dovranno essere necessariamente coordinati in base a principi comuni che rispecchino gli obiettivi delle politiche economiche attuate nell'UE⁴.

L'attribuzione di una cittadinanza europea, che non sostituisce ma si affianca a quella nazionale, consente di giustificare la contribuzione alla internalizzazione/esternalizzazione dei costi per il recupero/risarcimento del danno ambientale, valore contenuto nella maggior parte delle Costituzioni dell'UE e nello stesso TFUE. Rafforzare il senso di cittadinanza europea consente di valorizzare nell' "unità le diversità senza perdere l'individualità" anche con riferimento al "bene comune ambiente".

In tale contesto i principi di neutralità, efficienza, equità, flessibilità, solidarietà e sviluppo assumono un ruolo fondamentale per arginare la violazione delle regole del mercato e l'agire senza valori etici, cause queste anche del danno ambientale che si sta registrando a livello globale.

La politica fiscale rappresenta il fattore più incisivo in grado di incentivare/penalizzare i comportamenti degli operatori economici, particolarmente in un'economia globale dominata da una logica esasperatamente individualista, con notevole impatto sullo sviluppo sostenibile, obiettivo comune dell'Unione europea che investe il campo economico, sociale ed ambientale, campi che sono non solo complementari, ma strettamente integrati. Essa svolge una funzione di sviluppo in relazione sia al principio di partecipazione pro-quota alle spese pubbliche che alla strutturazione del sistema tributario nel suo complesso. Una tassazione ambientale europea può risultare più facilmente coordinabile con un contesto internazionale, coordinamento necessario per arginare le diseconomie create da imposizioni tributarie ambientali che potrebbero risultare eccessive in alcuni Paesi e, di conseguenza, peggiorare la competitività delle imprese.

2. Diritto tributario dell'ambiente: situazione attuale e prospettive future

Il mutamento del tradizionale concetto di sovranità statale che ha investito anche il comparto tributario ha determinato una diversa giustificazione dell'imposizione che, pur essendo sempre da qualificare un "dovere politico e sociale di concorrere alle spese pubbliche", ha ricevuto prospettive più ampie in ragione dell'appartenenza alla UE.

⁴ Si richiama il caso del MERCOSUR.

A tanto va aggiunto il mutato assetto istituzionale con il rinnovato ruolo assunto dagli enti territoriali in seguito alla riforma del 2001 del Titolo V, parte II, Cost., ove i rapporti tra i diversi livelli di governo sono divenuti più articolati e maggiormente interdipendenti⁵. Per quanto attiene alla materia ambientale è noto che il nuovo art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., ha attribuito competenza esclusiva allo Stato, sebbene in parte affievolita dall'ulteriore previsione che alle Regioni ne spetta la "valorizzazione e promozione", congiuntamente a quella del territorio (c.d. "legislazione concorrente")⁶.

Difatti, molti aspetti relativi alla tutela dell'ambiente risultano trasversalmente connessi⁷ ed in competenza dei differenti livelli di *governance*, da cui consegue una mancanza di unitarietà nelle politiche poste a sua tutela in assenza di una compiuta visione d'insieme (ad esempio l'agricoltura è materia di esclusiva competenza regionale, competenza che non si riflette nella auspicata autonomia finanziaria statuita all'art. 119 Cost. che comporta un'ulteriore ripartizione del prelievo tributario tra i diversi livelli di governo. L'agricoltura è materia connessa con il territorio e con l'ambiente e quindi normative e regolamentazioni a differenti livelli di governo comportano una perdita di responsabilità pubblica e una perdita di unitarietà della politica da seguire nei tre ambiti con frammentazione delle disposizioni).

Inoltre il novellato assetto finanziario va rapportato e confrontato con il contesto europeo e internazionale per la valenza pregnante che ha assunto il "bene ambiente", nonché ai vincoli posti alle politiche e al processo di trasformazione urbana in linea con il principio di sostenibilità.

Le questioni ad esso collegate devono essere "gestite" su "piani" diversi sebbene, senza dubbio, il livello locale è quello più opportuno nel regolarle emergendo nell'immediato le criticità/opportunità del territorio in vista di specifici interventi finanziari coordinati comunque dal "centro".

Ciò consente una maggiore responsabilizzazione degli operatori economici a detto livello per la salvaguardia delle relative risorse, riducendo il più possibile i danni ambientali eventualmente prodotti e/o un loro uso efficiente con contestuale valorizzazione delle tipicità locali.

Certamente una strategia di sviluppo locale è rappresentato dalla integrazione di soggetti privati con i soggetti pubblici⁸ sia seguendo i

⁵ Per tutti, cfr. F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, I, 2012.

⁶ Il disegno di legge di revisione della Costituzione inerente al riparto di competenze tra Stato e enti territoriali attualmente in discussione non sembra risolvere i problemi evidenziati.

⁷ Corte cost., sentenza n. 58/2015.

⁸ Un esempio evidente di esternalizzazione è rappresentato dalle società per azioni e società a responsabilità limitata "senza il vincolo della proprietà maggioritaria" disciplinate dalla legge n. 142/1990 s. m.

modelli di esternalizzazione che di privatizzazione, ma anche attraverso forme di cooperazione. Un'ulteriore spinta a forme di collaborazione e responsabilizzazione sul territorio è l'intervento delle imprese del terzo settore in materia di tutela dell'ambiente⁹.

Nell'esperienza italiana sono stati usati (abusati) i tributi (imposte e tasse) di scopo e tributi con finalità ambientale¹⁰ che da un lato, nonostante i vincoli costituzionali all'imposizione (artt. 53 e 23 Cost.), il divieto di doppia imposizione e la territorialità prevista dalla legge n. 42/2009, non consentono agli Enti locali di reperire le necessarie risorse finanziarie per finalità di tutela ambientale e di sviluppo locale, dall'altro gli operatori economici non sono incentivati dall'utilizzo della leva fiscale ad attuare comportamenti virtuosi sia in termini economici che di impatto ambientale senza una effettiva convenienza nell'internalizzare i costi di riduzione dell'inquinamento a favore di fonti energetiche alternative che nell'esternalizzare i costi in termini di competitività.

La evidente mancata sinergia tra le due parti, l'Ente locale pressato dal rispetto dei vincoli finanziari nazionali ed europei, gli operatori economici chiusi in un'ottica individualistica e di mercato con il limite della elevata pressione fiscale, non consente di conseguire efficacemente gli obiettivi della riduzione dell'inquinamento e del degrado ambientale.

In Italia, come in altri Paesi, sono state avviate riforme fiscali in senso ambientale¹¹; difatti la legge 11 marzo 2014, n. 23, ancora in fase di attuazione, all'art. 15, disciplina la fiscalità energetica e ambientale prevedendo l'introduzione di nuove forme di fiscalità, in raccordo con la tassazione già vigente a livello regionale e locale nel rispetto del principio di neutralità fiscale.

Il tutto per "orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili, e rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, (...), in conformità con i principi che verranno adottati con l'approvazione della proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE (...). Per perseguire la finalità del doppio dividendo "il maggior gettito" dovrà essere destinato "prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro generato dalla green economy, alla diffusione e innovazione delle tecnologie e dei prodotti a basso contenuto di carbonio e al finanziamento di modelli di produzione e consumo sostenibili, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alla produzione di energia da fonti

⁹ M. FEOLA, *Ambiente e democrazia: il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014.

¹⁰ Per un'analisi critica sulla *bit tax* e le *fat taxes*, cfr. F. GALLO, *Ancora in tema di uguaglianza*, in *Riv. dir. fin.*, 2013, 4.

¹¹ Tra gli altri interventi normativi nazionali, si fa cenno al d.m. 24 febbraio 2015, n. 39.

rinnovabili” (art. 15)¹².

La riforma fiscale interviene su differenti aspetti della politica fiscale ambientale: destinazione del gettito fiscale (enti e finalità), coordinamento dei tributi ambientali e di scopo già esistenti regionali e comunali, previsione di nuove forme di sussidi e finanziamenti per l’implementazione di fonti di energia rinnovabili e produzioni eco-sostenibili, ma si tratta di interventi mirati e frammentari. In altre parole si ritiene che modificare solo alcuni aspetti del sistema tributario, in considerazione dei vincoli europei e le imposte armonizzate (tra queste anche alcune accise) non comporterà una sostanziale riduzione della pressione fiscale globale per le imprese e non determinerà un aumento del potere di acquisto delle famiglie. Pertanto occorrerebbe in primo luogo perseguire la riduzione della pressione fiscale ristrutturando il sistema dell’imposizione diretta attraverso una riduzione ed ampliamento degli scaglioni di reddito previsti con conseguente riduzione delle relative aliquote e ipotizzare un sistema di aliquote decrescenti per alti livelli di reddito al fine di incoraggiare gli investimenti, anche in energie rinnovabili ecc., che concorrono alla determinazione del reddito nazionale (funzione sociale del tributo) e dall’altro garantire l’investitore che a maggior capitale di rischio investito corrisponda, oltre certi livelli, una minore imposizione fiscale (funzione di garanzia e tutela). In tale sistema le forme di sussidi e finanziamenti potrebbero essere ridotti, senza gravare sulla spesa pubblica. Ulteriore principio che dovrebbe essere modificato è la “capacità contributiva” al fine di garantire il principio di uguaglianza formale e sostanziale. La capacità contributiva è la idoneità a contribuire desunta dalla forza economica qualificata alla luce di scelte di valore della Costituzione (uguaglianza in senso formale e sostanziale, libera iniziativa economica, tutela dell’ambiente). Un sistema tributario basato su un indicatore/misuratore di capacità contributiva consentirebbe di definire un rapporto equità/efficacia del sistema fiscale per raggiungere un fine sociale. Non si tratta nel caso italiano di dare un senso ad un concetto economico, ma ad una norma costituzionale, che, come tutte le norme, è “tassello” di un sistema e richiede dunque una interpretazione logica e sistematica. In tale visione il tributo assume una funzione sociale secondo i principi costituzionalmente riconosciuti (tra cui l’ambiente, il paesaggio, tutela del territorio), quale strumento di redistribuzione e disincentivante per comportamenti non etici da parte degli operatori economici con certa razionalizzazione delle politiche di intervento pubblico.

Si ritiene che il problema maggiore da affrontare non sia tanto l’integrazione/

¹² Forme di incentivazione, agevolazioni e sussidi per la produzione di energia da fonti rinnovabili erano previste dal d.lgs. n. 79/1999, art. 11 e dalla legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008).

modifica della già pressante regolamentazione a tutela dell'ambiente o la statuizione di nuovi tributi per la riparazione del danno ambientale, quanto il considerare l'ambiente quale bene comune e, per gli operatori economici, anche quale fattore produttivo irriproducibile.

Il principio "chi inquina paga" diviene, in relazione a qualsiasi strumento utilizzato (tributi ecc.), il parametro per la ripartizione e internalizzazione del costo ambientale.

Il concetto di tributo ambientale ha animato dibattiti dottrinali per giungere ad una definizione generale; difatti la dottrina tributaria ha posto in risalto la distinzione tra tributi ambientali in senso stretto e tributi con funzione ambientale, cioè i tributi che hanno quale finalità extrafiscale la tutela dell'ambiente. La Commissione europea ha individuato alcuni elementi caratterizzanti la nozione di tributo ambientale "oltre alla funzione disincentivante di condotte inquinanti ed alla esplicitazione degli obiettivi ambientali (che devono essere dichiaratamente espressi nella legge istitutiva), anche la necessità di commisurazione della base imponibile del prelievo all'impatto negativo sull'ambiente"¹³. Ai fini della definizione di tributo ambientale risulta necessario il rapporto casuale tra il presupposto e l'unità fisica che determina il danno ambientale, tale impostazione consente di porre in stretta relazione il presupposto di imposta che nell'ottica europea è l'obiettivo ecosostenibile e il danno determinato. L'impostazione della Commissione europea consente, pertanto, di delineare il concetto di tributo ambientale superando l'annoso dibattito sulla distinzione tra tributo e tariffa.

Gli sviluppi in ambito europeo consentono di sottolineare l'esigenza del coordinamento della politica fiscale in quanto essa svolge un ruolo fondamentale per l'implementazione di energie rinnovabili e di prodotti che derivano da tecnologie pulite. In tal senso si era già attivata la Commissione europea con la Comunicazione 2011/169 al Consiglio europeo¹⁴. Il tributo e in particolare quello ambientale deve pertanto perseguire anche finalità extrafiscali; quindi deve essere inteso quale prezzo per la protezione ambientale e delle risorse naturali svolgendo la duplice funzione: a) limite allo sfruttamento senza regole; b) risarcimento del danno con finalità di reinvestimento al fine di "recuperare e risanare" l'ambiente.

Il problema che si pone è la valutazione economica dell'ambiente e in particolare del costo per riprodurre/conservare il fattore produttivo¹⁵. Gli

¹³ Cfr. V. FICARI-G. SCANU (a cura di), *Tourism taxation: sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, 2013.

¹⁴ Cfr. Relazione della proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE.

¹⁵ Corte cost., sentenze n. 70/2014; n. 178/2013; n. 145/2013.

elementi che possono essere considerati al fine della valutazione economica sono dati dalla capacità di ridurre il danno ambientale, dalla maggiore competitività delle imprese sul mercato con la produzione di “green products”, dall’opportunità di sviluppo. Al fine di sfruttare la leva fiscale per tutelare l’ambiente senza pregiudicare la competitività internazionale delle imprese occorrerebbe valutare altresì la reattività della base imponibile rispetto all’aumento dei prezzi e, di conseguenza, applicare aliquote di imposte o esenzioni fiscali per incentivare comportamenti ambientalmente virtuosi.

3. Il problema della fiscalità del turismo: aspetti problematici

Un ulteriore aspetto da analizzare rispetto alle considerazioni che si stanno svolgendo attiene la tassazione dei “flussi turistici”¹⁶ in ragione sia del finanziamento di “costi aggiuntivi”, anche in termini di pubblici servizi, da identificare attraverso la previsione in dedicate leggi comunali e sia quale risorsa economica per il territorio. Ci si riferisce all’imposta di soggiorno, il cui soggetto passivo è identificato in “chi pernotta nelle strutture ricettive e non è residente nel comune”¹⁷, destinata a finanziare interventi nell’ambito turistico latamente inteso, quali la manutenzione, la fruizione, il recupero e la promozione di beni culturali e ambientali locali.

Tanto evidenzia l’ulteriore “oppressione fiscale” posta in essere dall’Ente locale in aggiunta ai molteplici tributi che direttamente o indirettamente colpiscono la capacità contributiva dei consociati¹⁸. L’individuazione di differenti “misure” dell’imposta se consente di graduarne l’entrata in base alla tipologia e, quindi, al “peso della struttura sul territorio”, dall’altro non consente di ridurre l’onere tributario sul singolo soggetto passivo in relazione alla propria capacità contributiva intesa nella sua accezione più ampia. La Corte costituzionale in molteplici sentenze¹⁹ ha precisato che l’imposta non viola i principi della

¹⁶ Cfr. COM(2003)716; COM(2006)134; *Committee on Transport and Tourism - 2004/2229(INI)*. Cfr. V. FICARI-G. SCANU (a cura di), “Tourism taxation”. *Sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, cit.

¹⁷ L’imposta di soggiorno fu istituita con legge n. 863/1910 s.m. Con il r.d. n. 1175/1931 e, successivamente, con r.d.l. n. 1926/1938, conv. in legge n. 739/1939, riformata e novellata con la legge n. 174/1958 (art. 1). Attualmente è disciplinata dall’art. 4, d.lgs. n. 23/2011 e nell’ambito della potestà regolamentare dei comuni ex art. 52, d.lgs. n. 446/1997.

¹⁸ La capacità contributiva in senso soggettivo deve essere posta in relazione al sistema tributario nel suo complesso, nella sua unitarietà. Pertanto “capacità contributiva” e “sistema tributario” devono essere posti in relazione al concetto di “capacità fiscale per abitante” (art. 119, 3° comma, Cost.)

¹⁹ Corte cost., sentenza n. 102/2008. Per la giurisprudenza di merito v. Tar Lombardia,

riserva di legge, della capacità contributiva e della progressività tributaria, dell'uguaglianza, ma, per come regolamentata, pone criticità sia nel quadro generale del "federalismo fiscale" sia per gli effetti che determina sui flussi turistici. Per quanto riguarda il primo aspetto essa risulta eccessivamente variegata tra i vari enti locali individuati che l'hanno introdotta nell'ambito della riserva di legge loro riconosciuta, oltre ad apparire "estremamente vaga" circa la sua destinazione. Inoltre si evidenzia qualche perplessità circa la manifestazione di capacità contributiva incisa anche in riferimento al rispetto del principio di uguaglianza sostanziale.

La strutturazione di tale imposta, senza ulteriormente considerare i casi di comuni che hanno introdotto ulteriori tariffe per accedere ai centri storici che, pur identificando soggetti passivi e presupposti differenti, hanno comunque "finalità ambientali" e rappresentano "costi" che gravano aggiuntivamente sui prezzi, risulta essere estremamente variegata, oltre a sovrapporsi ad altri tributi e tariffe con uguali finalità.

L'introduzione di tale imposta che invece vede esclusi i turisti "per un giorno" che al pari dei turisti residenziali utilizzano le risorse e i servizi del territorio, comporterà che la ricchezza "flussi turistici residenziali" si trasformerà in turismo non residenziale privilegiando altri territori dove l'imposta di soggiorno non è stata attuata o risulta essere minore. Inoltre l'accettazione della tassazione del turismo dipende dalla qualità dei servizi offerti. Nel senso che il turista nella scelta del maggior costo sopportato possa usufruire di alta qualità dei servizi e in particolare migliore qualità dell'ambiente.

Istituti simili all'imposta di soggiorno sono stati adottati anche in alcuni Paesi membri UE e la Commissione europea, pur rilevando che non si tratta di un'imposta armonizzata, ne ravvisa la compatibilità con i principi europei in quanto non rappresenta una discriminazione fiscale e non ostacola alcuna delle libertà fondamentali.

4. Conclusioni

Da quanto esposto emerge chiaramente che gli strumenti della politica fiscale sono orientati verso la sostenibilità della *green economy*, strumenti che incidono fortemente sulle scelte di investimento degli operatori economici e sui comportamenti delle famiglie relativamente ai consumi. I tributi in generale e quelli ambientali in particolare hanno effetti sui costi di produzione dei *green products* e sui prezzi.

La loro introduzione non rappresenta necessariamente uno strumento

sentenza n. 1824/2013.

deterrente di comportamenti non inquinanti, in quanto l'internalizzazione degli effetti negativi sull'ambiente da parte dell'operatore economico non genera a sua volta esternalità positive sul mercato, anzi al contrario potrebbero essere distorsive.

Una tale politica fiscale ambientale in tal senso, se da un lato consente allo Stato e agli enti locali di reperire facilmente e rapidamente entrate per finanziare la spesa pubblica, dall'altro non assicura che il relativo sistema sia equo ed efficiente.

Politiche fiscali "verdi" devono avere *in primis* quale presupposto le attività che provocano danni ambientali o sfruttano eccessivamente le risorse naturali, nonché favorire gli investimenti in fonti energetiche rinnovabili "pulite".

Nell'esperienza italiana la tassazione relativa alle fonti di energia alternative ha sollevato non pochi problemi circa l'applicazione dei tributi già istituiti dagli enti territoriali e si è visto il proliferare di nuovi tributi che hanno determinato oltre ad un generale aumento dei prezzi, problematiche di equità fiscale.

Si ritiene necessaria una rivisitazione di alcuni aspetti del "federalismo fiscale", soprattutto con riguardo ai tributi locali e una rimodulazione, come esposto, dell'intero sistema tributario al fine di ridurre la pressione fiscale. Una particolare attenzione dovrebbe essere posta alla "tassazione ambientale" incentivando maggiormente comportamenti virtuosi sia individuali che collettivi per raggiungere l'obiettivo della crescita globale (intensificando i flussi turistici ma in maniera differente, implementando energie rinnovabili, ecc.) non disgiunto da quello volto al perseguimento effettivo della tutela ambientale ricorrendo ad esempio, a "tributi settoriali" sia per riparare i "danni" (ambientali che i flussi turistici comportano), sia come *plafond* da reimpiegare per riqualificare i servizi locali, in coerenza con l'obiettivo di "solidarietà nazionale, europea e internazionale", potenziando senz'altro i livelli di cooperazione.

In definitiva, la ristrutturazione del sistema fiscale nel suo complesso e il ripensamento del federalismo fiscale in termini di piena ed effettiva autonomia finanziaria e responsabilità ascendente e discendente tra gli enti deve essere coniugata con una maggiore efficienza dell'utilizzo delle risorse finanziarie e loro destinazione con particolare riferimento alla promozione e sviluppo territoriale e ambientale.

L'AMBIENTE NELLA GIURISPRUDENZA QPC DEL *CONSEIL CONSTITUTIONNEL*: RECENTI SVILUPPI E CRITICITÀ ALLA LUCE DELLA *CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT* “A GEOMETRIA VARIABILE”

Chiara Sorbello

SOMMARIO: 1. Uno sguardo Oltralpe. Il quadro costituzionale e normativo di riferimento. - 2. La *Charte de l'environnement* nella giurisprudenza QPC del Consiglio costituzionale. Primi ambiti di applicazione. - 3. Il ruolo del *Conseil constitutionnel* nell'interpretazione dell'art. 7 della Carta dell'ambiente. - 4. L'intervento del legislatore e la configurazione di un nuovo modello di partecipazione alle decisioni pubbliche inerenti l'ambiente. - 5. Cenni conclusivi.

Abstract

La costituzionalizzazione della *Charte de l'environnement* ha consentito l'ingresso nel *bloc de constitutionnalité* del diritto dell'ambiente, al quale la successiva giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* ha altresì espressamente riconosciuto valore costituzionale.

È, tuttavia, a seguito dell'introduzione nell'ordinamento francese della *question prioritaire de constitutionnalité* che i diritti contenuti nella *Charte* si sono visti accordare una tutela più effettiva, beneficiando così profondamente della nuova procedura di controllo in via successiva.

Con particolare riferimento all'art. 7 della Carta dell'ambiente, in materia di accesso alle informazioni e di partecipazione all'elaborazione di decisioni pubbliche da parte dei singoli, un recente filone giurisprudenziale QPC ha condotto ad un'interpretazione estensiva della disposizione, tale da generare una (piccola) rivoluzione nell'ambito del diritto dell'ambiente.

Muovendo dalle suddette decisioni, lo scritto intende pertanto porre l'attenzione sul rilevante ed ambizioso ruolo che, grazie all'attivazione della procedura di controllo *a posteriori*, il *Conseil* sta vieppiù assumendo nella enucleazione di un vero diritto costituzionale dell'ambiente. In tale prospettiva, si intende altresì valutare se, ed entro quali limiti, anche le altre disposizioni della Carta abbiano effettivamente istituito un diritto o una libertà costituzionalmente garantita, sì da poter essere invocate a fondamento di una questione prioritaria di costituzionalità.

1. Uno sguardo Oltralpe. Il quadro costituzionale e normativo di riferimento

Con l'obiettivo di dare avvio ad una "véritable révolution, celle de l'écologie humaniste"¹, attraverso la legge costituzionale n. 2005-205 DC del 1° marzo 2005, la Carta dell'ambiente ha fatto il proprio ingresso nella Costituzione francese, andando in primo luogo a modificarne il Preambolo, che oggi recita "Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946 e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004".

La costituzionalizzazione della questione ambientale per il tramite di tale Carta, composta da un ricco e strutturato decalogo di diritti e doveri, costituisce un significativo *unicum* nel panorama costituzionale europeo e rappresenta un interessante caso per l'analisi comparata: in effetti, la *Charte* non si limita a riconoscere ad ogni individuo il "diritto a vivere in un ambiente salubre e favorevole alla salute", ma muovendo dal presupposto che la degradazione ambientale discenda in parte anche dall'azione dell'uomo, enuncia un vero e proprio trittico di diritti, doveri e principi di azione volti a preservare e migliorare la tutela dell'ambiente².

Venendo al contenuto delle disposizioni della Carta, ogni persona deve nelle condizioni stabilite dalla legge prevenire o, a difetto, limitare i danni che sarebbe suscettibile fare all'ambiente (art. 3) e contribuire alla riparazione dei danni che causa all'ambiente (art.4). Ai sensi dell'art. 5, le autorità pubbliche devono vigilare, per l'attuazione del principio di precauzione, sull'applicazione di misure provvisorie e proporzionate per evitare la realizzazione del danno. È, inoltre, sancito il dovere per le politiche pubbliche di promuovere uno sviluppo durevole attraverso la conciliazione tra la protezione e la valorizzazione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale (art. 6). Infine, l'art. 7 accorda ad ogni persona il diritto di avere accesso alle informazioni relative all'ambiente detenute dalle autorità pubbliche e di partecipare all'elaborazione di decisioni

¹ Ricordando così le parole dell'allora Presidente della Repubblica Jacques Chirac in occasione dell'*Ouverture des premières assises de la Charte de l'Environnement*, Nantes, il 29 gennaio 2003. Circa l'*iter* di approvazione di tale riforma costituzionale, in estrema sintesi, si ricordi che rifacendosi ai lavori della Commissione "Coppens" e alla luce della consultazione nazionale condotta dal Ministro dell'ecologia e dello sviluppo sostenibile, il Consiglio dei ministri del 25 giugno 2003 approvò il progetto di legge costituzionale riguardante la *Charte de l'environnement*, definitivamente adottato dal Parlamento in seduta comune il 28 febbraio del 2005 (*l. const. n. 2005-205 du 1er mars 2005*, in *JO* del 2 marzo).

² Y. JEGOUZO, *La Charte de l'environnement. Dix ans après*, in *AJDA*, 2015, 9, 488.

pubbliche aventi un'influenza sull'ambiente³.

Con la *décision* n. 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* del 19 giugno 2008⁴, poi, il *Conseil constitutionnel* ha esplicitamente conferito valore costituzionale ai diritti e doveri contenuti nella Carta, che è così definitivamente entrata a far parte del *bloc de constitutionnalité*.

Sin dalle sue origini, tale “addossamento”⁵ della Carta alla Costituzione non è stato indenne da critiche provenienti da una parte della dottrina costituzionalistica francese, che, in ragione della corposità delle disposizioni e dell’alea di proclamatorietà di talune norme, aveva mostrato una certa perplessità circa gli effetti della riforma in tema di concreta giuridicizzazione del diritto dell’ambiente⁶.

Tuttavia, a dieci anni dalla sua entrata in vigore non solo la Carta dell’ambiente si è andata vieppiù ad integrare nell’ordinamento giuridico francese, ma ha altresì sollevato questioni di significativo interesse dal punto di vista costituzionale.

In tale prospettiva e circoscrivendo le questioni allo specifico angolo visuale prescelto in questa sede, la Charte ha configurato una novità dal punto di vista

³ Si ricordino anche l’art. 8: “L’educazione e la formazione all’ambiente devono contribuire all’esercizio dei diritti e dei doveri definiti dalla presente Carta”, l’art. 9: “La ricerca e l’innovazione devono concorrere alla tutela e alla valorizzazione dell’ambiente” e l’art. 10: “La presente Carta ispira l’azione della Francia a livello europeo e internazionale”.

⁴ In tale occasione, il Consiglio costituzionale francese chiamato a pronunciarsi sulla portata del principio di precauzione sancito dall’art. 5, si è spinto oltre andando ad affermare il valore costituzionale delle altre disposizioni della Carta: “l’ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l’environnement ont valeur constitutionnelle” e “s’imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif”.

⁵ Si utilizza così un termine coniato dalla dottrina oltralpe ed oramai invalso nel linguaggio giuridico francese poiché, come noto, nella Costituzione francese è assente una parte riservata ai diritti, è solo il cosiddetto *bloc de constitutionnalité*, composto dalla Dichiarazione dei diritti dell’Uomo, dal preambolo della Costituzione del 1946 e, appunto, dalla Carta dell’ambiente del 2004, che costituisce un corrispondente della prima parte della Costituzione italiana.

⁶ Sul punto, si rammenti ad es. la posizione del Prof. B. MATHIEU, *Observations sur la portée normative de la Charte de l’environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution*, in *Environnement, Lexisnexis*, 2005, 4, 152, il quale considerando il testo della Carta nel suo insieme aveva affermato che “ce texte est dépourvu pour l’essentiel, de portée directe”. Su questa linea anche M. PRIEUR, *Considéraient que la Constitution ne pouvait pas intégrer l’environnement s’agissant d’une matière insaisissable pouvant tout au plus donner lieu à la formulation d’objectifs généraux mais en aucun cas à des droits substantiels*, in *Promesses et réalisations de la Charte de l’environnement, Nouv. Cah. Const.*, 2014, 43. Per una sintesi sulle principali linee di indirizzo espresse dagli organi politici all’epoca dell’approvazione, si rimanda a M. PRIEUR, *La Charte de l’environnement: droit dur ou gadget politique?*, in *Pouvoirs*, 2008, 127.

della giustiziabilità dei diritti in essa contenuti.

In effetti, come autorevolmente preconizzato⁷, la costituzionalizzazione della Carta dell'ambiente ha nel tempo condotto il *Conseil constitutionnel* a determinare il contenuto ed i limiti di siffatti principi: l'inserimento nella Costituzione di nuovi soggetti di diritto, nuovi diritti e, più generalmente, la previsione di nuove posizioni giuridiche soggettive ha richiesto al giudice costituzionale francese di svolgere una nuova funzione di "moderatore".

Questo aspetto, accentuato proprio dalla particolare ampiezza del "catalogo" costituzionale dei diritti e doveri a tutela dell'ambiente contenuti nella Carta⁸, ha acquisito una maggiore rilevanza a seguito dell'introduzione nell'ordinamento francese della procedura di controllo di costituzionalità *a posteriori*.

In quest'ottica, lo scritto intende sviluppare una lettura della giurisprudenza QPC del *Conseil constitutionnel* quale "plusvalore" per la garanzia e protezione dell'ambiente e determinante per il legislatore nell'individuazione dei punti di equilibrio di una disciplina necessariamente dinamica ed in continua evoluzione, quale quella ambientale.

In effetti l'analisi di alcune rilevanti pronunce porrà in evidenza l'interessante evoluzione del diritto costituzionale dell'ambiente successiva – appunto – all'attivazione della nuova procedura di tutela dei diritti fondamentali, che pare aver trovato terreno particolarmente fertile in particolare in riferimento all'art. 7 della *Charte*. Del pari, si intenderanno sottolineare le incertezze che involgono il contenuto delle altre disposizioni testuali e tali da poter escludere la possibilità di attivare siffatto controllo nei confronti dell'insieme delle disposizioni della Carta, attenuandone così gli effetti sullo sviluppo del diritto ambientale.

2. La *Charte de l'environnement* nella giurisprudenza QPC del Consiglio costituzionale. Primi ambiti di applicazione

Come noto, nel quadro di una complessiva riorganizzazione degli equilibri tra i poteri della Quinta Repubblica francese, la legge di revisione costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008⁹ ha introdotto un meccanismo di controllo di costituzionalità *a posteriori* ed incidentale, la cosiddetta *question prioritaire*

⁷ Cfr. B. MATHIEU, *La portée de la Charte pour le juge constitutionnel*, in *AJDA*, 2005, 1170.

⁸ K. FOUCHER, *L'apport de la question prioritaire de constitutionnalité au droit de l'environnement: conditions et limites*, in *RFDC*, 2010, 83, 524.

⁹ *L. const. n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de Modernisation des institutions de la V République*, *JO*, 24 luglio 2008.

de constitutionnalité. Dopo numerosi tentativi di riforma in questo senso¹⁰, ancorché prevedendo un articolato sistema di limiti cronologici, sostanziali e procedurali, anche la Francia si è definitivamente conformata al “modello europeo” di giustizia costituzionale¹¹, consentendo ai singoli di sollevare una questione di costituzionalità avverso un *acte de valeur législative* qualora esso violi un diritto ed una libertà costituzionalmente garantiti.

Ebbene, il novellato art. 61-1 dispone che “se, in occasione di un procedimento in corso dinnanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge arrechi pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio costituzionale può essere incaricato di tale questione su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione che si pronuncia in un termine stabilito”. Le condizioni di applicazione sono, infine, “stabilite con legge organica”.

In tale contesto, limitandosi ai temi che qui interessano, si ritiene necessario ricordare che la prima applicazione – dell’art. 1 – della Carta dell’ambiente da parte del *Conseil constitutionnel* nell’ambito del rinvio di una questione prioritaria di costituzionalità, risale alla decisione n. 2011-116 QPC dell’8 aprile 2011¹². Pur non potendo in questa sede ripercorrere gli aspetti della vicenda *de qua*¹³, ciò che preme evidenziare è come sin da subito le pronunce del giudice costituzionale abbiano definito ed ampliato il contenuto e la portata di alcune disposizioni della Carta, ad esse conferendo un significato rinnovato rispetto a quanto espresso dal legislatore. In tale occasione, ad esempio, in un

¹⁰ Ripercorrendo vicende note, giova ricordare che già nell’aprile del 1990 un primo progetto di riforma fu presentato dall’allora Presidente della Repubblica sulla base di un progetto di legge costituzionale del Presidente del *Conseil constitutionnel*, M. Badinter. Tale proposta fu però ritirata dal Governo dopo il voto contrario del Senato. Successivamente, nel 1993, il *Comité consultif pour la revision de la Constitution* presentò nuovamente il predetto progetto di legge, il quale anche in questa occasione non proseguì il regolare iter legislativo. Per una disamina approfondita del percorso seguito dal progetto di riforma costituzionale si rinvia a G. TUSSEAU, *La fin d’une exception française?*, in *Pouvoirs*, 2011, 13, 75 ss.

¹¹ Cfr. L. FAVOREU, *Les Cours constitutionnelles*, Paris, 1986, 16.

¹² Per un commento e analisi di tale decisione, cfr. K. FOUCHER, *La première application de la Charte de l’environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC: de l’inédit, de l’inutile e du flou*, in *AJDA*, 13 juin 2012, 20.

¹³ Brevemente, in tale occasione, la Corte di cassazione sollevava una questione prioritaria di costituzionalità avente ad oggetto l’art. L.112-16 del Codice delle costruzioni e dell’abitazione nella parte in cui la disposizione esonerava la responsabilità per anomalo disturbo arrecato al vicinato, qualora le attività dannose avessero avuto inizio prima dell’occupazione dell’immobile da parte degli attuali possessori per asserito contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 4 della *Charte*. Il *Conseil* ha risolto la questione dichiarando la legittimità costituzionale della disposizione codicistica poiché l’esclusione della responsabilità in esso prevista è condizionata all’esigenza del rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari.

importante *considérant*, il *Conseil* ha sancito che “il rispetto dei diritti e doveri enunciati in termini generali dagli artt. 1 e 2 della Carta si impone non solo ai pubblici poteri ed alle autorità amministrative, (...) bensì anche alla pluralità dei consociati”, sicché “incombe su tutti l’obbligo di vigilanza ambientale”¹⁴.

In questo senso, i giudici di *rue de Montpensier* hanno esteso la portata dell’enunciato testuale rispetto a quanto emergeva dai lavori preparatori del testo¹⁵: consacrandone l’effetto orizzontale, il generale obbligo di vigilanza ambientale incombe ora non più nei confronti dei soli pubblici poteri e delle autorità amministrative pubbliche, ma su “ogni individuo”. Inoltre, ponendo definitivamente fine all’ambiguità che risultava dall’enunciazione testuale degli artt. 1 e 2 della Carta, il *Conseil* ha ampliato il novero delle “persone” che beneficiano di tale diritto-dovere, estendendolo anche alle persone giuridiche, con particolare riferimento alle “Associazioni di protezione ambientali”.

3. Il ruolo del *Conseil constitutionnel* nell’interpretazione dell’art. 7 della Carta dell’ambiente

Ma è con riferimento all’art. 7 della Carta¹⁶ che in epoca recente si è registrato un variegato filone giurisprudenziale QPC particolarmente influente e paradigmatico della rilevanza del ruolo del giudice costituzionale nella protezione dell’ambiente e che, grazie al successivo intervento del legislatore, sembra aver condotto ad un rinnovato modello di partecipazione del pubblico alle decisioni inerenti l’ambiente.

In questo senso, il *Conseil*, attraverso la *décision* n. 2011-183/184 QPC del 14 ottobre 2011¹⁷, ha innanzitutto sancito che la pubblicazione della

¹⁴ *Considérant* 5, *déc.* n. 2011-116 QPC du 8 avril 2011: “le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux s’impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives (...) mais également à l’ensemble des personnes”, “(...) il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l’égard des atteintes à l’environnement qui pourraient résulter de son activité”.

¹⁵ In effetti, dalla lettura del *rapport* n. 1595 della *Commission des lois constitutionnelles de l’Assemblée nationale*, 12 mai 2004, il diritto all’ambiente veniva qualificato come “droit-créance (ossia ‘diritto di credito’) delle persone fisiche nei confronti dello Stato, avente un contenuto normativo”, potendo essere invocato solo nei confronti delle autorità pubbliche.

¹⁶ Ai sensi del quale: “Ogni individuo ha il diritto, nelle condizioni stabilite dalla legge, di avere accesso alle informazioni relative all’ambiente in possesso dalle autorità pubbliche e di partecipare all’elaborazione di decisioni pubbliche che hanno un impatto sull’ambiente”.

¹⁷ *Cons. const.*, *déc.* n. 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement*. Brevemente, si ricordi che in tale occasione il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal Consiglio di Stato del 19 luglio 2011, su ricorso dell’*Association France Nature*

decisione costituisca il primo ed ineludibile elemento affinché possa essere effettivamente garantito il diritto di informazione e di partecipazione dei singoli, sicché essa deve essere effettuata attraverso strumenti idonei ed adeguati. In tale occasione, il Consiglio costituzionale ha censurato gli artt. 511-2 e 512-7 del Codice dell'ambiente, ritenuti non idonei a consentire l'effettiva partecipazione del pubblico ai progetti in tema di ambiente: tali disposizioni, infatti, si limitavano a disporre che i decreti e le sentenze aventi un'incidenza sulla materia ambientale “dovessero essere pubblicati, eventualmente per via elettronica”¹⁸.

Attraverso la *décision* n. 2012-262 del 13 luglio 2012, il *Conseil* ha altresì sancito che il diritto di informazione e partecipazione spetti ad “ogni persona”, dichiarando quindi illegittima la procedura della consultazione indiretta, attraverso cui un organo di rappresentazione dei cittadini agisca quale “intermediario”¹⁹. Seguendo il ragionamento del giudice, infatti, tale meccanismo si porrebbe in contrasto con un'interpretazione logico-letterale del riferimento a “toute personne” contenuto nell'art. 7.

Inoltre, al fine di ampliare il novero degli atti rientranti nella categoria delle “decisioni pubbliche aventi un'incidenza sull'ambiente”, il *Conseil* ha vieppiù accordato ad esse una definizione particolarmente *souple*²⁰.

Environnement relativamente a due QPC aventi ad oggetto gli articoli L.511-2 e L.512-7 III del Codice dell'ambiente, i quali disciplinano, rispettivamente, la procedura di adozione dei decreti concernenti l'elenco delle *installations classées pour la protection de l'environnement* registrate e le norme che queste *installations* devono rispettare.

¹⁸ Nel *considérant* n. 8 si legge: “(...) dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, le second alinéa de l'article L. 511-2 ne prévoit pas la publication du projet de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées; qu'en outre, ni les dispositions contestées, ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause”. È, infine, in questa decisione che il *Conseil* ha espressamente distinto il mero obbligo di informazione dal diritto di partecipazione, così come disciplinati nell'art. 7.

¹⁹ Con la *décision* del 13 luglio 2012 n. 2012-262 QPC, *Association France Nature environnement*, il *Conseil*, su ricorso del Consiglio di Stato per una QPC sollevata dalla *Association FNE*, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultima frase del primo comma dell'art. L.512-5 del Codice dell'ambiente. Tale disposizione attribuiva l'obbligo di raccogliere i pareri trasmessi ad un organismo considerato rappresentativo dei cittadini, quale nel caso di specie il “*Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques*”, poiché: “ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public”.

²⁰ In tal senso, si segnalano la pronuncia *Cons. const. du 13 juillet 2012*, n. 2012-262 QPC con la quale il *Conseil* ha fatto rientrare nel novero di tali decisioni anche le “decisioni regolamentari”; la *déc. n. 2014-395 QPC du 7 mai 2014* e la *déc. n. 2014-396 QPC du 23 mai 2014*, attraverso le quali il *Conseil* ha sancito che “gli schemi regionali del clima, dell'aria e

Sul punto, particolare rilievo assume la decisione del 23 novembre 2012 con la quale il *Conseil* ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. L.120 del Codice dell'ambiente in quanto esso, limitando la partecipazione del pubblico alle sole "decisioni regolamentari dello Stato e dei suoi enti pubblici", ha disatteso le prescrizioni costituzionali ed ha di fatto privato di una effettiva garanzia legale l'art. 7²¹. Più precisamente, l'organo supremo costituzionale ha sancito che "prevedendo che debbano essere considerate decisioni aventi un'incidenza sull'ambiente le sole decisioni con una diretta e significativa incidenza sull'ambiente, il legislatore ha introdotto dei limiti al principio di partecipazione del pubblico tali da violare l'art. 7 della Carta dell'ambiente"²². In altri termini, i giudici hanno ritenuto che il legislatore debba assicurare una effettiva partecipazione del pubblico, omettendo qualsivoglia riferimento alla loro diretta o indiretta incidenza sull'ambiente²³.

Ecco, dunque, che il *Conseil constitutionnel* è intervenuto quale organo di garanzia del rispetto del corretto bilanciamento dei valori coinvolti, indicando i principi ai quali devono attenersi le stesse tecniche di produzione normativa, onde garantire il diritto di partecipazione all'elaborazione delle decisioni pubbliche aventi un'incidenza sull'ambiente.

4. L'intervento del legislatore e la configurazione di un nuovo modello di partecipazione alle decisioni pubbliche inerenti l'ambiente

dell'energia", nonché "gli schemi eolici" che ne costituiscono un'appendice e le "decisioni di iscrizione alle liste dei corsi d'acqua sottoposti a un regime di protezione" rientrano nella definizione di decisioni pubbliche *ex art. 7* della Carta dell'ambiente.

²¹ *Cons. const., déc. n. 2012-282 QPC du 23 novembre 2012*. In tale occasione il *Conseil constitutionnel* è stato adito dal Consiglio di Stato su ricorso QPC delle Associazioni *France Nature environnement* e *Agir pour les paysages* sulla legittimità costituzionale dell'art. L.120 del Codice dell'ambiente che definisce le condizioni ed i limiti per i quali il principio di partecipazione del pubblico definito dall'art. 7 è applicabile alle decisioni regolamentari dello Stato e dei suoi enti pubblici.

²² *Cons. const., déc. n. 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, considérant n. 17*: "Considérant, toutefois, que les dispositions de l'art. L.120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics; qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement; que, par suite, le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'art. 7 de la Charte de l'environnement".

²³ R. LEOST, "Décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et participation du public, nouvelles précisions des juges et du législateur", in *Droit de l'environnement*, 2013, 215.

In effetti, il legislatore francese non è rimasto affatto inerte alle “sollecitazioni” provenienti dai giudici costituzionali e, attraverso la legge 27 dicembre 2012, n. 2012-1460, è intervenuto andando a modificare alcune disposizioni del Codice dell’ambiente. In linea con quanto richiesto dai giudici di *rue de Montpensier*, innanzitutto il nuovo articolo L.110-1 ora espressamente distingue il diritto di partecipazione da quello di informazione²⁴.

Inoltre, il rinnovato articolo L.120-1 prevede una disciplina più precisa circa la partecipazione del pubblico applicabile alle sole “decisioni regolamentari e d’espèces”. Diversamente, attraverso l’art. 12 della legge n. 2012-1460, si è conferito all’esecutivo il potere di regolamentare tramite ordinanza le modalità di partecipazione alle “decisioni individuali dello Stato, dei suoi enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti”.

Sinteticamente, la novella legislativa ha previsto alcune nuove regole procedurali volte a consentire un’effettiva tutela al diritto di partecipazione *ex art. 7*. Innanzitutto, è ora richiesto che una “nota di presentazione” del progetto della decisione sia messa a disposizione della collettività, che deve avere la possibilità di formulare le “osservazioni” ritenute necessarie e trasmetterle all’autorità competente entro ventun giorni. Il progetto deve essere adottato non prima di quattro giorni dalla ricezione delle predette osservazioni, onde consentirne una effettiva disamina. Da ultimo, la decisione definitiva deve essere pubblicata anche attraverso adeguati strumenti telematici ed accompagnata dalla sintesi delle osservazioni del pubblico emerse durante la procedura²⁵.

Su questa linea, anche l’ordinanza del governo n. 2013-714 del 5 agosto 2013 impone analoghe procedure applicabili per le decisioni ivi menzionate: è così richiesta una consultazione per via elettronica della durata di almeno quindici giorni e la decisione finale, per garantire l’effettivo esame delle osservazioni del pubblico²⁶, non può essere adottata entro meno di tre giorni dalla data di chiusura della consultazione.

5. Cenni conclusivi

²⁴ “4. Le principe selon lequel toute personne a le droit d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques; 5. “Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l’autorité compétente”.

²⁵ Cfr. art. 3 *loi* n. 2012-1460 *du 27 décembre* 2012 concernente “l’attuazione del principio di partecipazione del pubblico definito all’art. 7 della Carta dell’ambiente”.

²⁶ G. AUDRAIN DEMEY, *La constitutionnalisation du droit de l’environnement et l’avènement d’un nouveau modèle de participation du public*, in *Droit de l’environnement*, 2013.

Alla luce di quanto esposto, è possibile abbozzare alcune considerazioni di chiusura, pur con lo sguardo e l'attenzione rivolti ai futuri sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

La – seppur sommaria – disamina dei recenti approdi giurisprudenziali QPC in tema di diritto ambientale dovrebbe aver evidenziato come tale procedura abbia determinato una significativa evoluzione nella garanzia e protezione del diritto di partecipazione alle decisioni in materia ambientale. Più precisamente, ancorché le modifiche legislative introdotte siano state da più parti ritenute non pienamente adeguate a consentire una effettiva partecipazione del pubblico alle decisioni inerenti l'ambiente²⁷, indubbiamente l'intervento dell'organo costituzionale supremo, secondo una logica espansiva, è stato comunque dirimente nell'aver indirizzato lo stesso legislatore ad attenersi alle linee direttive ed ai principi contenuti nella Carta.

Come si è tentato di evidenziare, ciò è avvenuto principalmente in riferimento all'art. 7 della *Charte*. In effetti, la sua formulazione testuale, consacrando esplicitamente un insieme di diritti e doveri, pare perfettamente attagliarsi alle condizioni necessarie per l'attivazione della questione prioritaria di costituzionalità, che richiede una violazione di “un diritto e una libertà che la Costituzione garantisce”. Parimenti, come si è visto, il *Conseil* ha ammesso che anche l'art. 1 della Carta possa essere invocato quale fondamento di una questione prioritaria di costituzionalità, onde garantire a tutti il diritto di vivere in un ambiente salubre e favorevole alla propria salute²⁸. *Nulla quaestio* dunque, anche in una prospettiva futura, per il ricorso di costituzionalità prioritario avverso tali disposizioni.

Sul punto, però, numerose perplessità permangono circa la possibilità di richiedere siffatto intervento del giudice nei confronti di tutte le disposizioni contenute nella *Charte*, in tal senso efficacemente rappresentata a “geometria variabile”²⁹. In effetti, il *Conseil* si è già pronunciato sulla portata di alcuni articoli³⁰ ed, in questa direzione, ha espressamente ritenuto che essi non

²⁷ In tal senso, cfr. ad es., F. JAMAY, *L'ordonnance du 5 aout 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public: l'ambition vaincue par le réalisme*, in *Environnement*, 2013, 11.

²⁸ *Cons. const.*, déc. n. 2011-116 QPC 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*.

²⁹ Così, M. PRIEUR, *La Charte de l'environnement: droit dur ou gadget politique?*, in *Pouvoirs*, 2008, 127.

³⁰ In questo senso, il *Conseil* ha riconosciuto che gli articoli 3 e 4 “non costituiscano dei diritti e doveri che la Costituzione garantisca ai sensi dell'art. 61-1”. Parimenti anche nella summenzionata déc. n. 2012-282 QPC del 23 novembre 2012, il *Conseil constitutionnel* ha dimostrato come l'art. 6 non istituisca alcun diritto o libertà, bensì “les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et

costituiscono dei *veritable* diritti e doveri garantiti dalla Costituzione, andando così ad escludere la possibilità di attivare un controllo di costituzionalità *a posteriori* nei confronti di tali disposizioni.

Le ulteriori incertezze tuttora vigenti riguardano, quindi, le “altre” norme contenute nella *Charte*: si pensi, ad esempio, agli artt. 8, 9 o 10, i quali non sembrano aver istituito un diritto o una libertà costituzionalmente garantite, bensì mere “dichiarazioni di intenti” per orientare l’azione del legislatore³¹. Ciò renderebbe, in linea con quanto sancito dal giudice, particolarmente ardua la loro invocabilità nell’ambito di una QPC.

In conclusione, ecco dunque che, se da un lato, la disamina giurisprudenziale effettuata e le successive modifiche normative hanno dimostrato sino a che punto il ricorso alla procedura della QPC possa costituire uno strumento prezioso per uno sviluppo ed una evoluzione dei principi in materia ambientale, per altro verso, appare sempre più evidente come la formulazione delle altre previsioni testuali renda più complicato l’attivazione di siffatto sindacato costituzionale anche nei confronti dell’insieme della Carta, andando ad attenuarne i possibili effetti dirompenti. Di talché, per una valutazione più ampia sulla QPC quale strumento in grado di consentire uno sviluppo significativo del diritto dell’ambiente nella sua interezza, si rende opportuno e necessario attendere il consolidarsi dei futuri orientamenti giurisprudenziali.

la mise en valeur de l’environnement, le développement économique et le progrès social”.

³¹ B. MATHIEU, *Observations sur la portée normative de la Charte de l’environnement*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2004, 15.

FONTI RINNOVABILI IN FUNZIONE DELLA “SOSTENIBILITÀ” (AMBIENTALE E ALIMENTARE)

Alessandra Tommasini

SOMMARIO: 1. La politica europea di promozione delle energie rinnovabili. Strumenti pubblici di pianificazione e vincoli all’iniziativa economica privata. - 2. *Segue.* L’ingiustificato ridotto interesse dell’Unione europea per l’agricoltura. - 3. Localizzazione degli impianti e competenze. - 4. *Segue.* Esigenze di tutela agricolo-ambientali e sviluppo economico: un difficile equilibrio. - 5. Considerazioni per le prospettive future.

Abstract

Conciliare la sostenibilità ambientale e alimentare con la crescita economica e il benessere è la sfida più importante che le società contemporanee si trovano oggi a dover affrontare. Un’opportunità in tal senso è rappresentata dalle energie rinnovabili che, oltre ad avere una valenza in termini economici, perseguono interessi convergenti con la tutela dell’ambiente, con il miglioramento della salute collettiva e della qualità della vita. Non soltanto offrono una soddisfacente soluzione alle crisi energetiche, ma possono contribuire alla riduzione degli sprechi alimentari nonché dei costi sostenuti dall’industria alimentare, anche nei Paesi in via di sviluppo. La sicurezza energetica e la *food security* sono obiettivi da perseguire evitando di attribuire rilevanza esclusiva e/o prevalente all’una piuttosto che all’altra, con un approccio olistico orientato ad un adeguato bilanciamento dei valori coinvolti.

1. La politica europea di promozione delle energie rinnovabili. Strumenti pubblici di pianificazione e vincoli all’iniziativa economica privata

Nell’attuale fase storica, la fame nel mondo, la carenza di energia ed i cambiamenti climatici rappresentano emergenze globali che rendono improcrastinabile una politica di responsabilità sociale basata sul coordinamento delle esigenze agricole ed energetiche nazionali nell’ottica di uno sviluppo sostenibile. Fino ad oggi, l’attenzione per queste problematiche e le iniziative messe in atto non hanno – tuttavia – dato i risultati sperati: già in ambito europeo, le Istituzioni dell’Unione hanno adottato strategie non convergenti e, talvolta, addirittura inconciliabili.

L'Unione europea ha ritenuto come le energie rinnovabili, oltre a svolgere una funzione sul piano dello sviluppo economico, possano anche perseguire interessi compatibili con la tutela dell'ambiente, con il miglioramento della salute collettiva e della qualità della vita¹. La rilevanza di tali finalità rappresenta la ragione della crescente europeizzazione della relativa disciplina² e della sua specialità rispetto a quella riguardante l'energia convenzionale. L'iniziativa europea in materia è maturata con l'adozione – nel 2009 – di una serie di misure dirette, per un verso, alla promozione dell'uso delle fonti rinnovabili in linea con l'azione internazionale di contrasto ai cambiamenti climatici (c.d. Pacchetto clima-energia); per altro, alla costruzione di un mercato integrato dell'energia. A differenza dei provvedimenti antecedenti (v., ad esempio, la direttiva n. 2001/77/CE) che contenevano indirizzi di carattere generale³, la disciplina europea del 2009 ha dettato disposizioni a contenuto prescrittivo per gli Stati membri. Significativa, in tal senso, è la direttiva n. 2009/28/CE che ha ridimensionato il diritto dei singoli Stati di adottare un'autonoma politica energetica e di scegliere tra le varie fonti, imponendo loro di raggiungere entro il 2020 la quota del 20% (il 10% nell'ambito dei trasporti) di energia da rinnovabili sul consumo finale lordo. Con tale prescrizione, l'Unione europea ha imposto evidenti vincoli all'esplicitarsi dell'autonomia privata, con meccanismi di programmazione pubblica difficilmente compatibili con il processo di liberalizzazione del mercato elettrico.

Le rinnovabili finalizzate alla produzione di energia, avendo caratteristiche intrinseche diverse (per costi, per capacità di dispacciamento e dimensioni⁴) dalle fonti convenzionali, non possono essere inserite *sic et simpliciter* nelle strutture di mercato già esistenti, senza i necessari adeguamenti delle infrastrutture e delle reti elettriche. Il che penalizza evidentemente i produttori di energie rinnovabili i quali, viceversa, dovrebbero essere messi nella condizione di poter operare in pieno regime di competitività con i produttori tradizionali. Al fine di raggiungere l'obiettivo di aumento di energia da fonti rinnovabili,

¹ F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. CORTESE-F. GUELLA-G. POSTAL, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Padova, 2013, 6.

² Cfr. COM (2012) 271, *Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo*; COM (2011) 885/2, *Tabella di marcia per l'energia 2050*; COM (2011) 112, *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*.

³ S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 3-4, 839.

⁴ L. PAOLONI, *Sicurezza energetica come approvvigionamento a livello UE*, in E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Atti del convegno Siena 10-11 maggio 2013, Milano, 2013, 57 ss.

l'Unione europea ha ritenuto più utile ricorrere a forme di incentivazione o alle certificazioni ambientali piuttosto che introdurre limiti stringenti all'iniziativa economica privata che ne comprimessero eccessivamente l'esercizio. E ciò, in quanto gli strumenti di comando e di controllo sono normalmente affidati ad una disciplina procedurale rigida da cui discendono effetti predefiniti per i destinatari, finendo così per scoraggiare la ricerca di soluzioni in grado di ottenere obiettivi ambientali sempre più elevati. Gli incentivi, invece, sono espressione di interventi pubblici⁵ non autoritativi⁶, diretti a supportare meccanismi di mercato improntati il più possibile al rispetto del principio di proporzionalità nell'indirizzare e coordinare l'attività economica privata ai sensi dell'art. 41 Cost. Gli operatori economici che ne fruiscono, pur agendo con modalità flessibili e misure diversificate in relazione alle varie condizioni ambientali e produttive, mirano a massimizzare gli effetti positivi sull'ambiente e/o a ridurre gli esiti nocivi. Per quanto il ricorso agli incentivi sia stato concepito dalla normativa europea come necessario, esso è stato ritenuto pur sempre provvisorio e, cioè, fino al momento in cui si raggiungerà il traguardo della *greed parity*. L'esigenza di temporaneità, del resto, deriva dalla circostanza che le misure incentivanti rivestono un carattere derogatorio rispetto al funzionamento del mercato secondo una logica concorrenziale e, dunque, non possono che essere limitate nel tempo. Se così non fosse, l'erogazione illimitata di finanziamenti finirebbe per creare inevitabili distorsioni al mercato europeo integrato dell'energia elettrica, violando la disciplina degli aiuti di Stato⁷.

2. Segue. L'ingiustificato ridotto interesse dell'Unione europea per l'agricoltura

Un efficace contributo alla realizzazione degli obiettivi di cui alla direttiva n. 2009/28/CE può essere fornito dalle imprese agricole multifunzionali, non più indirizzate in modo esclusivo alla produzione di beni, ma rivolte – altresì – alla realizzazione di servizi (tra cui, la creazione di rinnovabili) per il territorio e per la collettività.

La produzione di energia da parte dell'agricoltura desta non poche preoccupazioni circa i reali effetti che possono derivarne. I territori agricoli sono

⁵ P. BRAMBILLA, *La pianificazione della produzione sostenibile di energia da biomasse tra modelli cogenti e modelli volontari*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 347 ss.

⁶ A. CLÒ, *Il rebus energetico. Tra politica, economia e ambiente*, Bologna, 2008.

⁷ M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014.

sempre più spesso utilizzati per l’insediamento di impianti⁸ (eolici, fotovoltaici, solari) oltre che per realizzare prodotti destinati ad essere trasformati in energia (biocarburanti, bioliquidi), con effetti devastanti per la natura, il paesaggio e per le produzioni alimentari. Non è da sottovalutare, poi, la circostanza che sono in gran numero le imprese agricole che decidono di cedere in uso a terzi i terreni per la realizzazione di impianti per rinnovabili al fine di ottenere compensi significativamente più alti di quelli che le stesse riuscirebbero a percepire se li destinassero ad attività agro-zootecniche tradizionali. In concreto, si tratta di scelte assunte in ragione di una mera convenienza economica privata che prescinde dagli effetti che potrebbero ripercuotersi sul contesto sociale ed ambientale, a scapito evidentemente di una competitività sostenibile. Costatazione questa non considerata dalla politica comunitaria che, anziché prevedere incentivi per le imprese agricole disposte ad affrontare le incognite ed i rilevanti impegni finanziari che comporta la produzione delle agroenergie, ha preferito concedere contributi pubblici alle società e/o intermediari di aziende non agricole che richiedono terreni per finalità meramente energetiche⁹.

Il rischio derivante dalla sottrazione di terreno in funzione delle rinnovabili, almeno sul piano macroeconomico, è per la sopravvivenza delle produzioni agricole europee in favore di quelle dei Paesi terzi, innescando così un processo di dipendenza alimentare da questi ultimi¹⁰. Sul punto, è – comunque –

⁸ S. MANSERVISI, *Pianificazione energetica territoriale e agricoltura sostenibile*, in *Studi in onore di L. Costato*, vol. I, Napoli, 2014, 498; M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in M.R. D’ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Milano, 2012, 31; L. PAOLONI, *L’impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 25; ID., *L’attività agricola di produzione energetica*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, Torino, 2011, 239; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, voce *Impresa agricola*, in *Digesto, sez. civ.*, Torino, 2009, 301; S. MASINI, *Regole, mercato, concorrenza: appunti in materia di agro energie*, in *Dir. giur. agr., alim. amb.*, 2009, 7; M. TAMPONI, *Le attività agricole per la produzione di colture energetiche*, in L. PAOLONI (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climateranti*, Roma, 2009, 75 ss.; F. ADORNATO, *Farina o benzina? Il contributo dell’agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, in *Agr. ist. merc.*, 2008, 1, 1 ss.; G. STRAMBI, *La produzione di energia da fonti rinnovabili: una nuova frontiera dell’agricoltura multifunzionale?*, in *Dir. pol. Unione eur.*, 2008, 46; G. FERRARA, *Impresa agricola e produzione di energia*, in *Agr. ist. merc.*, 2008, 35; N. FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 246; L. PETRELLI, *Studio sull’impresa agricola*, Milano, 2006, 289.

⁹ F. PENNACCHI, *Agricoltura ed energie rinnovabili per un nuovo modello di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, 2011, 24.

¹⁰ L. COSTATO, *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agr. ist. merc.*, 2007, 3, 13; P. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L’impresa*

importante sottolineare che la *food insecurity* e l'aumento dei prezzi delle derrate alimentari non dipendono solo dalla destinazione di molti terreni alla produzione di energie, ma da una pluralità di cause ascrivibili alle scelte adottate negli anni dalla politica agricola comunitaria. La conflittualità tra sicurezza alimentare ed energetica, laddove si pone, ha un'origine sistemica, determinata dalle riforme avviate a livello europeo che non solo hanno incentivato economicamente la produzione di energie ma hanno – altresì – evitato di effettuare qualunque programmazione della produzione agricola, lasciando gli operatori del settore liberi anche di non produrre. Come è ben noto, per far fronte alle eccedenze produttive, si è puntato – infatti – allo sviluppo rurale ed alla tutela ambientale. Dimostrazione ne è che sia la riforma di medio termine sia quelle successive fino al regolamento n. 1307/2013 hanno condizionato l'erogazione dei sostegni alla detenzione di ettari ammissibili e al rispetto – per l'appunto – di norme ambientalistiche, piuttosto che all'aumento della produzione agricola.

L'Unione europea, nel preferire una politica di incentivazione delle rinnovabili, ha manifestato – nel corso del tempo – sempre più scarso interesse nei confronti dell'agricoltura che produce cibo e/o materie prime destinate all'industria alimentare. E ciò, a scapito di un'agricoltura che, diversamente, avrebbe bisogno di essere rivalutata sia in funzione del raggiungimento delle finalità di cui all'art. 39 TFUE sia del mantenimento in vita del settore primario che resta “il fondamento della vita sul pianeta”.

3. Localizzazione degli impianti e competenze

Il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea, è stato recepito anche dal legislatore nazionale con il d.lgs. n. 387/2003 (attuativo della direttiva n. 2001/77/CE), sostituito dal d.lgs. n. 28/2011 (emanato in attuazione della direttiva n. 2009/28/CE), secondo cui è prevista l'utilizzabilità di tutti i terreni

agricola nella filiera agro energetica, Macerata, 2008; ID., *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in M.R. D'ADDEZIO (cur.), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di Studi, Udine 12 maggio 2011, Milano, 2012, 41 ss.; M.R. D'ADDEZIO, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 3, 11 ss.; ID., *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti e usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in E. ROOK BASILE-A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, Milano, 2011, 266 ss.

con le eccezioni stabilite dalle Regioni, deputate ad identificare aree non idonee, avuto riguardo alle diverse tipologie di impianto e – quando ciò sia necessario – per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti.

Non è facile – in applicazione del principio del c.d. sviluppo sostenibile¹¹ – coniugare la promozione delle energie rinnovabili con le problematiche connesse al consumo del suolo agricolo, alla tutela della biodiversità¹² e alla conservazione del paesaggio.

Il contemperamento dei diversi interessi è (o dovrebbe essere) garantito da un procedimento amministrativo volto ad autorizzare o meno la realizzazione e localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili che si svolge sulla base di un *iter* previsto dal richiamato d.lgs. n. 387/2003, come successivamente modificato.

Gli interessi unitari e non frazionabili alla produzione energetica legittimano l'attribuzione della competenza normativa e amministrativa – in virtù del principio di sussidiarietà¹³ – allo Stato, non potendo, conseguentemente, le Regioni operare una diversa valutazione del regime autorizzatorio in ragione delle peculiarità socio-economiche dei singoli contesti territoriali.

Le Regioni, deputate al rilascio o al diniego dell'autorizzazione destinata ad incidere in maniera rilevante sugli assetti territoriali, devono – pertanto – formulare un giudizio sul bilanciamento dei valori nel rispetto dei criteri e delle modalità indicati dallo Stato, in ossequio ai precetti costituzionali che fissano una competenza concorrente in materia. Le stesse non possono, però, dettare limiti generali valevoli sull'intero territorio regionale, ma indicare i siti non idonei dopo avere accertato, alla luce delle indicazioni contenute nelle linee guida dettate dal d.m. 10 settembre 2010 (modificate parzialmente dal d.lgs. n. 28/2011), che un determinato impianto non è compatibile con le normative a tutela del paesaggio, della biodiversità, delle produzioni di qualità, del patrimonio storico-culturale. Le linee guida in questione, tuttavia, oltre ad essere state emanate tardivamente, sono risultate alquanto inadeguate perché non basate su criteri oggettivi e scientifici ma su dati piuttosto ambigui tanto da non indirizzare sufficientemente le Regioni in fase di istruttoria, con la conseguenza che sarebbe necessario un intervento chiarificatore sul punto da parte del legislatore.

Acìosiaggiungal'orientamentoprevalentedellagiurisprudenzacostituzionale

¹¹ K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Aldershot, Ashgate, 2008, 53.

¹² U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 1 ss.

¹³ Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà, e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, 422 ss.

che ha finito per ritenere lo sviluppo del settore agricolo, i valori ambientali e paesaggistici interessi soccombenti rispetto alle esigenze energetiche. Si tratta di un orientamento che non può essere ritenuto pienamente condivisibile anche perché né il Protocollo di Kioto né il diritto europeo consentono di sacrificare la tutela dello sviluppo agricolo e della biodiversità in favore delle energie alternative, evidenziando – anzi – una palese preoccupazione per gli impatti negativi che lo sviluppo delle rinnovabili può comportare per l'ambiente, il paesaggio, l'agricoltura. Il che induce a concludere che, probabilmente, la Corte costituzionale dovrebbe operare un cambiamento di rotta in ordine alla prevalenza fino a questo momento accordata allo sviluppo delle energie rinnovabili, così bilanciando in maniera più logica e coerente gli interessi costituzionali coinvolti.

4. *Segue.* Esigenze di tutela agricolo-ambientali e sviluppo economico: un difficile equilibrio

Nel processo di contemperamento dei valori ambientali e paesaggistici con gli interessi coinvolti dalle energie rinnovabili, le Linee guida omettono di considerare gli aspetti legati all'agricoltura, tutt'altro da sottovalutare in termini di sviluppo economico. Conseguenza che un'area – per il solo fatto di essere indicata dai piani urbanistici come agricola – non è classificata *a priori* dalle Linee guida come inidonea all'installazione di impianti per rinnovabili. Tra gli interessi da tutelare, dunque, il legislatore non ha ritenuto di dover contemplare quelli connessi alla terra a vocazione agricola ed all'uso produttivo che di essa si può fare, pregiudicando ancora una volta la produzione alimentare, il paesaggio agrario¹⁴, lo stesso ambiente cui l'attività primaria è indissolubilmente legata da un rapporto di complementarità¹⁵. Le Regioni possono precludere alla creazione di un impianto energetico solo aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali e/o del paesaggio; o interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità e pregio.

Il sacrificio dell'interesse agricolo *tout court* implica, pertanto, un giudizio in cui il bilanciamento dei valori non sembra informarsi a parametri di ragionevolezza e proporzionalità. Il che ha contribuito a determinare inevitabilmente, nel silenzio delle Linee guida, un consumo di suolo agricolo e la

¹⁴ N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario*, cit., 2, 175; E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010.

¹⁵ S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012.

sottrazione – talvolta – indiscriminata di terreni alla produzione per procedere alla installazione di impianti per energia verde, con innumerevoli conseguenze negative non solo per l’equilibrio paesaggistico-ambientale ma anche per la stessa sicurezza alimentare intesa in termini di approvvigionamento e di qualità¹⁶.

Il timore di uno sviluppo esponenziale delle produzioni di energie a scapito di quelle alimentari ha, in verità, indotto il nostro legislatore ad adottare nel tempo correttivi, tanto è vero che l’art. 10 del d.lgs. n. 28/2011 aveva già stabilito limiti all’utilizzo delle superfici agricole per finalità energetiche. Di recente, ha introdotto misure più stringenti con l’art. 65 del d.l. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012, prevedendo l’esclusione di incentivi statali per gli impianti fotovoltaici collocati a terra in aree agricole e – così – esprimendo un chiaro giudizio di non meritevolezza laddove la produzione di energie rinnovabili sottragga il suolo ad usi agricoli. Nella medesima direzione¹⁷ si è orientata pure la PAC per il 2014-2020, eliminando il sostegno specifico per le colture energetiche e puntando, viceversa, ad incrementare gli aiuti all’innovazione per conseguire le finalità legate alla produzione di fonti rinnovabili.

La riduzione degli incentivi alle colture energetiche impone, altresì, di rimettere in discussione scelte fino a questo momento fatte a livello politico, economico e normativo, nonché di recuperare la programmazione in modo da orientare nuovamente gli agricoltori verso le produzioni alimentari. Nel rapporto conflittuale tra alimentazione, energia ed ambiente, infatti, manca sostanzialmente una pianificazione politica che tenti di regolare gli interessi sottesi alle suddette tematiche quale priorità di sistema, in un rapporto di integrazione e dialogo piuttosto che nella logica oppositiva della prevalenza di uno a scapito dell’altro. Nei processi decisionali, tra l’altro, l’azione politica non si dovrebbe esimere dall’adottare strategie incentrate sull’utilità obiettiva e sul fabbisogno calibrato alle necessità, rivisitando gli attuali modelli di produzione e consumo onde evitare disequilibri.

L’agricoltura deve tornare a svolgere un ruolo centrale nell’attuale contesto globale, essendo essenziale per la produzione di beni indispensabili per la sopravvivenza del genere umano. Occorre perseguire strategie che consentano di ottimizzare la produzione di alimenti ed energia a beneficio della collettività con l’adozione di un nuovo approccio che rispetti la terra, ma anche tutti

¹⁶ M.R. D’ADDEZIO, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche per il diritto agrario*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 30.

¹⁷ M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona: i riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, Napoli, 2011, 161 ss.

coloro che la lavorano e che usufruiscono delle sue risorse. L'agricoltura deve ricominciare a misurarsi con lo spazio circostante e svolgere nuovamente la funzione di "guardiana della natura"¹⁸, recuperando la propria identità¹⁹.

Non è possibile assimilare il consumo del suolo agricolo²⁰ a quello del suolo non produttivo, per cui – in sede di procedimento per il rilascio o il diniego dell'autorizzazione unica – il legislatore non può omettere di bilanciare i valori economici della produzione energetica, ambientali e paesaggistici con gli interessi legati alla produzione agricola²¹. E ciò, in ossequio – peraltro – al principio del razionale sfruttamento del suolo che, secondo un'interpretazione evolutiva dell'art. 44 Cost., deve essere inteso nel senso di assicurare un uso conservativo della terra non solo in prospettiva ambientale ma anche produttiva, in modo da garantire la sicurezza alimentare alla collettività²². Conseguentemente la PAC avrebbe bisogno di riacquistare un indirizzo maggiormente produttivo, coerentemente al crescente consumo di alimenti che dovrà essere soddisfatto,

¹⁸ A. CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, I, 71. V. anche L. FRANCIOSI, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1993, 519 ss.; G. BIVONA, *La nuova filosofia ambientale nel suo impatto sulla politica d'intervento comunitario in agricoltura*, in *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano, 1998, 61 ss.; ID., *Il rapporto fra agricoltura e ambiente nelle politiche dell'Unione Europea*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2006, 417 ss.; A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002, 431 ss.

¹⁹ A. JANNARELLI, *La nuova food in security: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 565 ss.

²⁰ G. STRAMBI, *Il consumo di suolo agricolo e l'insediamento di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili*, in A. GERMANÒ-D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"*, Milano, 2012, 83 ss.; M. ALABRESE-E. CRISTIANI-G. STRAMBI (a cura di), *L'impresa agroenergetica: il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Torino, 2013.

²¹ N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, cit., 159 ss.; I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 304; F. BRUNO, *Energie rinnovabili, agricoltura e tutela del paesaggio: dalla marcia di Radetzky alla cripta dei cappuccini*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 57 ss.

²² L. PAOLONI, *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 281 ss.; ID., *Land grabbing e beni comuni*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, 139; ID., *L'uso sostenibile della terra*, in *Agr. ist. merc.*, 2/2011, 123; L. PAOLONI-A. ONORATI, *Regulations of Large-Scale Acquisitions of Land: The Case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests*, in *Law and Development Implications of International Land Acquisitions*, vol. 7, n. 2, 2014, 369.

pur sempre nel rispetto dei necessari condizionamenti ambientali²³.

5. Considerazioni per le prospettive future

Nel difficile bilanciamento tra sicurezza energetica e *food security* è fondamentale incoraggiare un sistema di rinnovabili svolto in funzione di un'alimentazione sostenibile, essendo l'agricoltura l'unico fornitore di cibi. Non si dimentichi, peraltro, che il rapporto tra alimentazione ed energia riguarda tutte le nazioni, ivi compresi i Paesi in via di sviluppo, dove l'uso delle rinnovabili è indispensabile per evitare perdite di cibo ed inutili sprechi. Il loro impiego nelle industrie alimentari, prive delle risorse energetiche necessarie, consentirebbe di affrontare i processi di lavorazione e trasformazione dei prodotti, con notevole riduzione dei costi, conseguente sviluppo della filiera agricola e crescita economica. Di recente, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura ha inteso promuovere la geotermia²⁴ da utilizzare per la pastorizzazione del latte, l'essiccazione e tutti i processi di sterilizzazione degli alimenti. Soprattutto nei periodi di siccità, allorquando risulta estremamente difficile, se non impossibile, reperire vegetali, carne o pesce, le energie rinnovabili possono rivelarsi particolarmente vantaggiose per ampliare la durata e la conservazione del cibo, così come possono essere utili per riscaldare le serre ed i bacini idrici. L'energia può affrancare i popoli dalla fame in maniera sostenibile, incrementando l'uso di fonti rinnovabili prelevate dall'ambiente in modo razionale.

La produzione dei cibi deve essere considerata valore prevalente, a meno che le superfici dei terreni disponibili non consentano le due diverse destinazioni. Obiettivo principale, dunque, deve essere quello di evitare o ridurre al massimo la concorrenza tra bisogno di cibo ed energia²⁵ incentivando con aiuti economici l'installazione degli impianti preferibilmente su territori desertici o poco fertili che, in funzione delle loro caratteristiche intrinseche, potrebbero essere così sfruttati nell'interesse generale. Per ridurre/azzerare la competizione tra l'uso dei terreni agricoli a fini alimentari o energetici, bisognerebbe concentrarsi sulle bio-energie di seconda o terza generazione, sulla produzione di biocarburanti a

²³ L. COSTATO, *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 2, 229 ss.

²⁴ Cfr. l'ultimo rapporto FAO, dal titolo *Uses of Geothermal Energy in Food and Agriculture*.

²⁵ S. BOLOGNINI, *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE*, cit., 252.

partire dalle alghe, nonché sulla creazione energetica tramite biomasse²⁶.

Un equo contemperamento dei molteplici interessi che ruotano intorno al suolo agricolo ed alla sua destinazione produttiva potrebbe essere efficacemente garantito dall'istituto del distretto agro-energetico²⁷ nell'ambito del quale la funzione primaria dell'agricoltura resta quella di produrre cibo e quella agroenergetica non è vista come un'alternativa alla produzione alimentare, ma, piuttosto, come una fonte supplementare di reddito, da inserire nel concetto di multifunzionalità. Si tratta di un sistema in cui l'energia è prodotta e consumata localmente ed in cui è l'impresa agricola a beneficiare del valore aggiunto derivante dalla trasformazione energetica.

Gli obiettivi della sicurezza alimentare ed energetica devono essere perseguiti in maniera tale da evitare di attribuire rilevanza esclusiva e/o prevalente ad alcuni aspetti a scapito di altri, con un approccio che sia piuttosto olistico. Questo implica che si debba provvedere ad una necessaria pianificazione in cui le iniziative private volte a perseguire il mero profitto economico non siano dissociate dalle questioni che attengono alla produzione agricola, sia a fini alimentari che energetici²⁸. Incentivare la produzione di fonti energetiche non convenzionali significa incoraggiare un auspicabile modello di "sostenibilità ambientale dell'alimentazione" in funzione del quale le istituzioni sono chiamate ad attuare strategie trasversali, ragionate e responsabili, orientate ad un adeguato bilanciamento dei valori²⁹ coinvolti.

²⁶ N. LUCIFERO, *Iniziativa economica e potere di destinazione nelle filiere alimentari ed energetiche*, in E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE*, cit., 211.

²⁷ A.A.M. GAVIGLIO-A. PIRANI-L. RIGAMONTI, *La progettazione dei distretti rurali: un modello per il "caso agro-energetico"*, in *Riforma della PAC, evoluzioni tecnologiche e trasformazioni ambientali: aspetti economici, estimativi, giuridici e urbanistici*, Atti del XXXVII Incontro di Studio del Ce.S.E.T. Ferrara 19 e 20 ottobre 2007, Firenze, 2008, 169 ss.

²⁸ L. COSTATO, *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in *Economia & diritto agroalimentare*, 2007, 123 ss.; ID., *Il ritorno alla food security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, 1 ss.; ID., *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 3 ss.; F. ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, IV, 607 ss.; S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 308 ss.; ID., *Alcune riflessioni sul possibile contributo del settore privato in ordine al contemperamento delle esigenze di energy e food security*, in E. ROOK BASILE-A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, cit., 113 ss.; EAD., *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro energie?*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 491 ss.; M.R. D'ADDEZIO, *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza*, *ivi*, 470 ss.

²⁹ S. CARMIGNANI, *Energie rinnovabili e bilanciamento dei valori*, in *Studi in onore di L. Costato*, vol. I, cit., 232.

BIBLIOGRAFIA VOLUME 1, TOMO I

AA.Vv., *Parchi come luogo di incontro e tra green economy e green society*, in *Consorzio AASTER*, ottobre 2013.

AA.Vv., *Job Creation Through the Social Economy and Social Entrepreneurship*, OSCE, ottobre 2013.

AA.Vv., *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, 2011.

AA.Vv., *Atti del Convegno di Castello Tesino, 17 marzo 2006, Trento*, in *www.regione.taa.it*.

AA.Vv., *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Napoli, 1992.

AA.Vv., *Atti del Convegno sugli usi civici di Roma 1-2 giugno 1989*, Milano, 1990.

AA.Vv., *Atti della riunione scientifica sulle terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema di Trento 7-8 novembre 1998*, Padova, 2000.

AA.Vv., *I temi di bosco e ambiente*, Consorzio nazionale per la valorizzazione delle risorse forestali e delle aree protette, Frontone (PS), 1995.

AA.Vv., *Scritti in onore di A. Falzea*, Milano, vol. 3, 1991.

AA.Vv., *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*, Milano, 2002.

AA.Vv., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio di Latina, 1 - 3 marzo, 1985, Milano, 1986.

ABBATE G. - CIAMPINO A. - ORLANDO M. - TODARO V., *Territori costieri*, Milano, 2009.

ACEMOGLU D., *Theory, General Equilibrium, and Political Economy in Development Economics*, in *Journal of Economic Perspectives*, 24, 3, 2010.

ACHARYA K.P., *Private, Collective, and Centralized Institutional Arrangements for Managing Forest "Commons" in Nepal*, in *Mountain Research and Development Journal*, 2005.

ADDIS D., *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE: due strumenti a confronto*, in *Agr. ist. mer.*, 2013, fasc. 3, 95 ss.

ADHIKARI B. - DI FALCO S. - LOVETT J.C., *Household characteristics and Forest*

Dependency: Evidence from Common Property Forest Management in Nepal, in *Ecol. Econ.*, 2004.

ADHIKARI S. - KINGI T. - GANESH S., *Incentives for Community Participation in the Governance and Management of Common Property Resources: The Case of Community Forest Management in Nepal*, in *Forest Policy and Economy Journal*, 2014.

ADORNATO F., *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, in *Agr. ist. merc.*, 2008, fasc. 1.

AGARWAL B., *Gender, Environment and Poverty Interlinks in Rural India. Regional Variations and Temporal Shifts, 1971-1991. Discussion Paper*, Genève, 1995.

AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE, *Environmental Indicators; Typology and overview*, Technical report n. 25, Copenhagen, 1999.

AGRAWAL A. - GUPTA K., *Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai*, in *World Development Journal*, 2005.

AGUDO GONZÁLEZ J., *Terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: trascendencia urbanística del régimen transitorio de la Ley de costas, a los 20 años de su entrada en vigor*, in *Práct. urb.*, 2008, 75, 23 ss.

AHTEENSUU M., *In Dubio Pro Natura? A Philosophical Analysis of the Precautionary Principle in Environmental and Health Risk Governance*, Turku, 2008.

AICARDI N. *Energia*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. 2 (parte speciale), Milano, 2007.

AINIS M., *Cultura e politica*, Padova, 1991.

AITCHISON J.W.-HUGHES E.J., *The commons land registers of England and Wales: a problematic data source*, in *Area*, 1982, 151 ss.

AJANI G., *Transplants, Legal Borrowings and Reception*, in *Encyclopedia of Law and Society*, vol. 3, New York, 2007.

AJANI G., *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, in *43 Am. J. Comparative Law* 1, 1995.

ALABRESE M. - CRISTIANI E. - STRAMBI G. (a cura di), *L'impresa agroenergetica: il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Torino, 2013.

ALBISINNI F., *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, IV, 607 ss.

ALGOSTINO A., *Perché di scrive acqua e si legge democrazia*, Appello, Firenze 18-19 settembre 2010, www.acquabenecomune.org/.

ALLAL S. - BEN JANNET - ALLAL H., *Le plan solaire méditerranéen et la sobriété énergétique : un nouveau paradigme en Méditerranée*, in EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - EUROPEAN INSTITUTE OF THE MEDITERRANEAN, *Energy and Global Economic Crisis : The Change for Progress*, October 2009, 43 ss.

ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, 2011. in www.rivistaaic.it.

ALLEN R.C., *The Efficiency and Distributional Consequences of Eighteenth Century Enclosures*, in *The Economic Journal*, 1982, 937 ss.

ALOGNA I., *The Circulation of Legal Models: Towards the Evolution of Environmental Law*, in V. SANCIN, M. KOVIČ DINE, *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges in 2014*, Ljubljana, 2014.

ALOGNA I., *The Circulation of the Model of Sustainable Development: Tracing the Path in a Comparative Law Perspective*, in V. MAUERHOFER, *Legal Aspects of Sustainable Development: Horizontal and Sectorial Policy Issues*, 2016.

ALPA G. - CONTE G. - DI GREGORIO V. - FUSARO A. - PERFETTI U. (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012.

ALVISI C., *Usi civici*, in *Contratto e Impresa*, 2005, 825 ss.

ALZAIS S., *Regards croisés sur la justice environnementale en droit états-unien et en droit européen*, in *Revue Générale de Droit*, 43, 2013, 369 ss.

AMABLE B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, 2003.

AMENDOLA L., *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*, in *Dir. giur. agr.*, 2001, 448 ss.

AMIRANTE D., *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Milano, 2000.

AMOROSINO S., *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici*, in M. IMMORDINO-N. GULLO (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, Napoli, 2008.

AMOROSINO S., *Il T.A.R. Lazio legittima il maxi vincolo paesaggistico sull'Agro Romano*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 187 ss.

AMUNDSEN E.S. - BALDURSSON F.M. - MORTENSEN J.B., *Price Volatility and Banking in Green Certificate Markets*, in *Working Papers in Economics*, Bergen, 2003, n. 2.

ANCIS L., *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 2006, 15 ss.

ANDRONIO A., *Le regole tecniche a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano tra sistema delle fonti e giurisdizione civile*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, n. 2.

ANGELONE C., *Le nuove funzioni del Comune sul demanio marittimo*, in AA.VV., *La gestione del demanio marittimo: dallo Stato, alle Regioni ai Comuni*, Milano, 2002, 21 ss.

ANGELONE C., *Profili giuridici della gestione delle coste*, in M. VENOSA (a cura di), *Progettare la costa: temi ed esperienze per l'euroregione adriatica*, Reggio Emilia, 2007, 137 ss.

ANNUNZIATA A. G., *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo "antropocentrismo dei doveri"*, in *Contratto e Impresa*, 2015, n. 1, 133 ss.

ANNUNZIATA M., *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, n. 6, 656 ss.

ANTONOL M., *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, 2010.

AOKI INOUE C.Y., *La convenzione sulla diversità biologica e la biodiversità come questione globale e locale*, in A. DEL VECCHIO-A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005.

ARENA G., *Cittadini attivi (un altro modo di guardare l'Italia)*, Bari-Roma, 2011.

ARENA G.-IAIONE C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012.

ARIÑO A. - CASTELLÓ R. - HERNÁNDEZ G.M. - LLOPIS R., *La participación cultural en España*, Madrid, 2006.

ARIÑO A. (dir.), *Prácticas culturales en España: desde los años sesenta hasta la actualidad*, Barcelona, 2010.

ARNOLD R., *Le droit constitutionnel europeen et le role des cours de Karlsruhe, de Luxembourg et des Strasbourg*, Iasi, 2003.

ARNOLD R., *Protección de los derechos fundamentales (en Europa)*, in I. MARIO ÁLVAREZ LEDESMA - ROBERTO CIPPITANI (coord.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, Roma-Perugia-México, 2013.

AUDRAIN DEMEY G., *La constitutionnalisation du droit de l'environnement et l'avenement d'un nouveau modèle de participation du public*, in *Droit de*

l'environnement, 2013.

AZZONI G., *Dignità umana e diritto privato*, in *Ragion pratica*, 2012, 75 ss.

AZZURRO P. - GIORDANO C., *L'Europa verso le politiche per combattere lo spreco*, in *Ecoscienza*, 2014, n. 5.

BACCELLI G., *Analisi economica del diritto delle aree naturali protette*, in G. DI PLINIO-P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette, Diritto ed economia*, Milano, 2008.

BAILLEUL E., *La sobriété énergétique dans les entreprises : les possibilités d'institutionnalisation dans la région Nord-Pas-de-Calais*, Lille, 2013.

BALAGUER CALLEJÒ F., *Lo Stato 'autonómico' spagnolo: la stagione delle riforme*, in *www.federalismi.it*.

BALANTA MURILLO T., *Marco de planificación para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas en el Proyecto GEF*, Washington D.C., 2011.

BALDIN S. - ZAGO M. (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il "buen vivir" andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014.

BANCA MONDIALE, *Expanding Financing for Biodiversity Conservation: Experiences from Latin America and the Caribbean, Environment and Water Resources*, Washington, 2012.

BARELLI U., *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 1 ss.

BARSTOW MAGRAW D. - HAWKE L.D., *Sustainable Development*, in D. BODANSKY - J. BRUNNÉE - E. HEY (a cura di), in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, 613 ss.

BARTOLINI A., *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, n. 1.

BARTOLINI A., *La class action nei confronti della p.a tra favole e realtà*, in *GiustAmm.it*, 2009.

BASSU C., *La tutela della diversità bioculturale: Unione europea, Stato e Regioni in Italia*.

BASSU C., *Stato e Comunità autonome in Spagna*, in *Amministrare*, 2004, n. 3, 423 ss.

BATISSE M., *Developing and Focusing the Biosphere Reserve Concept*, in *Nature and Resources*, vol. 22, n. 3, 1986, 2-11.

BAUMAN Z., *Voglia di comunità*, Bari, 2009.

BCFN (BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION), *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, 2012, in www.barillacfn.com.

BEATLEY T. - BROWER D.J. - SCHWAB A.K., *An Introduction Coastal Zone Management*, Washington D.C., 2002.

BECERRA GARCÍA J. M. (coord.), *El nuevo marco legal del Patrimonio Histórico Andaluz*, Sevilla, 2010.

BECK T. - NESMITH C., *Building on Poor People's Capacities: The Case of Common Property Resources in India and West Africa*, in *World Development Journal*, 2001.

BECK U., *La società del rischio, Verso una seconda modernità*, Roma, 2000.

BEEN V., *What's Fairness got to Do with it? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses*, in *Cornell Law Review*, 78, 1993, 1001 ss.

BELLESI A. - NESI E. - RIGHI R. - TOSELLI L., *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie locali. Alla ricerca di una difficile sintesi*, Roma, 2013.

BENALCÁZAR ALARCÓN P., *Il Buen Viver-Sumak Kawsay. La costruzione di un paradigma per una diversa umanità (Ecuador)*, in R. MARTUFI - L. VASAPOLLO (a cura di), *Futuro indigeno, la sfida delle Americhe*, Foligno, 2009.

BERGKAMP L. - GOLDSMITH B.J., *The Eu Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford, 2013.

BERKOWITZ D. ET AL., *The Transplant Effect*, 51 *Am. J. Comp. L.* 1, 2003, 163 ss.

BEZAURY-CREEL J.E., *El Valor de los Bienes y Servicios que las Áreas Naturales Protegidas Proveen a los Mexicanos*, México, 2009.

BIANCHI A.-GESTRI M., *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006, 444 ss.

BIFULCO R.- CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006.

BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Napoli, 2008.

BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

BIFULCO R., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, 1999.

BIONDINI P. - D'AURIA M., *La concessione spiaggia nel quadro della gestione integrata delle coste*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*.

Studio sulle concessioni balneari, Bologna, 2011, 57 ss.

BIVONA G., *Il rapporto fra agricoltura e ambiente nelle politiche dell'Unione Europea*, in *Dir. giur. agr. alim. ambientale*, 2006, 417 ss.

BIVONA G., *La nuova filosofia ambientale nel suo impatto sulla politica d'intervento comunitario in agricoltura*, in *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano, 1998, 61 ss.

BLACK J., *Proceduralizing Regulation*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, I, 2000, 597 ss.

BLYTHE J. - MCKENNA BROWN R., *Making the Links: Language, Identity and the Land. Papers from the 7th Foundation for Endangered Languages conference, Bath: Foundation for Endangered Languages*, Broome, 2003.

BODANSKI D., *The Precautionary Principle in US Environmental Law*, in O'RIORDAN T. - CAMERON J., *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1994, 209 ss.

BOLCINA M., *La regolazione statale in materia di concessione spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 23 ss.

BOLOGNINI S., *Alcune riflessioni sul possibile contributo del settore privato in ordine al contemperamento delle esigenze di energy e food security*, in E. ROOK BASILE - A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, Milano, 2011, 113 ss.

BOLOGNINI S., *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro energie?*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 491 ss.

BOLOGNINI S., *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 308 ss.

BOLOGNINI S., *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Atti del Convegno di Siena, 10-11 maggio 2013, Milano, 2013, 252 ss.

BORGHI P., *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. COSTATO - P. BORGHI - L. RUSSO - S. MANSERVISI, Napoli, 2011.

BORRÁS PENTINAT S., *L'impatto ambientale della clausola di condizionalità*:

- globalizzazione sostenibile?*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, nn. 3-4, 2006.
- BORRELL FONTELLES J., *Ambiente e il commercio mondiale*, in *El País*, 21 aprile 1994.
- BORRELLO I., *La cartolizzazione dei proventi delle dismissioni immobiliari*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002 fasc. 2, 131-136.
- BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *www.pausania.it*, 2014.
- BOSCOLO E., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto ad una corretta "informazione ambientale"*, *Urban. e app.*, 1998, n. 10.
- BOSCOLO E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, n. 1, 40 ss.
- BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urban. e app.*, 2014, n. 2, 129 ss.
- BOSSELMANN K., *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Ashgate, 2008, 53 ss.
- BOUAMRANE M., *Dialogue in Biosphere Reserves: References, Practices And Experiences*, in *Biosphere Reserves-Technical Notes*, in *MAB UNESCO*, vol. 2, Paris, 2007.
- BOURGEOIS L., *Solidarité*, Parigi, 1906.
- BOURGUIGNON D., *Protéger la biodiversité. La politique de l'Union Européenne et les accords internationaux*, Bruxelles, 2015.
- BOYLE J., *The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain*, in *Law and contemporary problems*, 2003, 33 ss.
- BRAMBILLA P., *La pianificazione della produzione sostenibile di energia da biomasse tra modelli cogenti e modelli volontari*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 347 ss.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975.
- BRESSO M., *Per un'economia ecologica*, Napoli, 1993.
- BRUNER A.G. - GULLISON R.E. - RICE R.E. - DA FONSECA G.A.B., *Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity*, in *Science*, vol. 191, 2001, 125-128.
- BRUNETTA G. - MORONI S., *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Milano, 2008.

BRUNO F., *Energie rinnovabili, agricoltura e tutela del paesaggio: dalla marcia di Radetzky alla cripta dei cappuccini*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 57 ss.

BRUNO F., *La tutela giuridica dell'ambiente marino tra diritto interno e internazionale*, in *Agr. ist. merc.*, 2008, fasc. 1, 49 ss.

BUCELLI A. (a cura di), *L'esigenza abitativa. Forme di fruizione e tutele giuridiche. Atti del convegno in onore di Gianni Galli*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2012.

BUFFONI L., *La "dottrina" dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *www.federalismi.it*, 2007.

BULLARD R.D., *Race and Environmental Justice in the United States*, in *Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993, 319 ss.

BUNDESREGIERUNG DEUTSCHLANDS, *Perspective for Germany. Our Strategy for Sustainable Development*, 2002.

BUONINCONTRI P. - CANEVA G. - MAURANO C. - SIMEON M.I., *Il patrimonio culturale materiale e immateriale*, in F. FERRIGNI - M.C. SORRENTINO (a cura di), *Il futuro dei territori antichi. Problemi, prospettive e questioni di governance dei paesaggi culturali evolutivi viventi*, Bari, 2013.

BUOSO E., *La difesa del suolo*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 3, Padova, 2015, 569 ss.

BUOSO E., *Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa*, Padova, 2012.

CACCIAVILLANI C., *Sull'azione per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*, in *GiustAmm.it*, 2011.

CAFAGGI F. - WATT H.M., *The Regulatory Function of European Private Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale ed i problemi dell'amministrazione pubblica*, in AA.VV. *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Convegno di Castel Ivano 29-30 aprile 1994, Milano, 1994, 88 ss.

CALABRESI G., *The costs of Accidents: A legal and Economic Analysis*, New Haven-London, 1970.

CALEGARI A., *La l.r. n. 11/2004 e l'inarrestabile processo di antropizzazione del territorio veneto: cronaca di un decennio di rinvii, modifiche ed istituti urbanistico-edilizi rimasti inattuati*, in *Riv. amm. reg. veneto*, 2015, 20 ss.

CAMERLENGO Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi*

- fondamentali, sussidiarietà, e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, n. 2-3, 422 ss.
- CAMERON J., *The Status of the Precautionary Principle in International Law*, in T. O' RIORDAN-J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1994.
- CAMPBELL C. - SACCHETTI S. (a cura di), *Social Enterprise Networks and Social Capital: A Case Study in Scotland / UK*", Stirling, 2013.
- CAMPOLO M., *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, Napoli, 1999
- CANFORA I., *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 304 ss.
- CAPRIOLO G.-NARICI B. (a cura di), *Ecovillaggi. Una soluzione per il futuro?*, Padova, 1999.
- CARANTA R., *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, 2001, n. 1.
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990.
- CARBONE C., *I doveri pubblici individuali nella costituzione*, Milano, 1968.
- CARDUCCI M., *La Costituzione come "ecosistema" nel nuovo costituzionalismo delle Ande*, in S. BALDIN - M. ZAGO, *Le sfide della sostenibilità. Il "buen vivir" andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014
- CARIANI R. - CAVALLO M., *Produzione ecologica e consumo responsabile*, Milano, 2009.
- CARLETTI F. (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Napoli, 1993.
- CARMIGNANI S., *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012.
- CARMIGNANI S., *Energie rinnovabili e bilanciamento dei valori*, in *Studi in onore di L. Costato*, vol. 1, Napoli, 2014, 232 ss.
- CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 2.
- CARPENTIERI P., *Paesaggio contro ambiente*, in *Urban. e app.*, 2005.
- CARPITA F., *Biodiversità, una questione fondamentale per la tutela dell'ambiente: il ruolo dell'Ente parco nella tutela delle aree protette*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2012, n. 175.
- CARRA S., *Usi civici: bocciata la l. reg. Abruzzo per contrasto con i principi*

regolatori della materia, in Urban. e appalti, 1998, 30 ss.

CARRARO F., *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Riv. dir. fin.*, 2011, 231 ss.

CARROZZA A., *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, I, 71.

CARTEI G.F. - DE LUCIA L., *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2011.

CARTEI G.F. (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

CARTEI G.F., *Ambiente e mercato nella disciplina delle energie rinnovabili*, in *Dir. ec.*, 2013.

CARTEI G.F., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, n. 3, 703 ss.

CARTEI G.F., *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in G.F. CARTEI - L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2011, 45 ss.

CARTEI G.F., *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 3, Padova, 2015, 795 ss.

CASAMASSIMA E., *Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1994, n. 1, 1207 ss.

CASANOVA M., *Il demanio marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, Milano, 2007, 200 ss.

CASINI L., *“Le parole e le cose”: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 257 ss.

CAVALLI SFORZA L.L., *L'evoluzione della Cultura*, Torino, 2011.

CAVALLI SFORZA L.L. - PIEVANI T., *Homo sapiens – la grande storia della diversità Umana*, Torino, 2011.

CAVANNA V., *Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, n. 3, 221 ss.

CAVANNA V., *Ilva: criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti (nota a Corte cost.)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, n. 7.

CAVINO M., *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del*

2014, in B. DI GIACOMO RUSSO - L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli, 2015.

CECCARELLI S., *Differenti concezioni di sviluppo sostenibile*, in *Fil. quest. pubbl.*, 2005, 35 ss.

CECCHERTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto all'ambiente"*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2006.

CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*.

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*. Milano, 2000, 189 ss.

CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

CHIRULLI P., *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2015, in corso di stampa.

CHIRULLI P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Rivista dir. amm.*, 2015, (in corso di stampa).

CHITI M.P., *Ambiente e 'costituzione' europea: alcuni nodi problematici*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999.

CHOPRA K. - DASGUPTA P., *Common Pool Resources in India: Evidence, Significance and New Management Initiatives*, in *Report from UK Department for International Development Project*, 2002.

CHRISTIE D.R., *The Conservation and Management of Stocks Located Solely within the Exclusive Economic Zone*, in E. HEY, *Developments in international fisheries law*, The Hague, 1999, 395-419.

CIAMMOLA M., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente al d.lg.n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CDS*, 2, 2007.

CIMINELLI M.L., *Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e possibili effetti collaterali: etnomimesi ed etnogenesi*, in L. ZAGATO (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco: un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, Padova, 2008, 99 ss.

CINQUE C., *Profili funzionali e valorizzazione imprenditoriale in tema di "demanio marittimo"*, in *Trasporti: diritto economia politica*, 2008, n. 104, 11 ss.

CIPPITANI R., *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, 2011, Roma-Perugia-Mexico.

CIVIC M.A., *Prospects for the Respect and Promotion of Internationally Recognized Sustainable Development Practices: A Case Study of the World Bank Environmental Guidelines and Procedures*, in *Fordham Environmental Law Journal*, 231, 1998.

CLINI C., *Riflessioni dopo la conclusione all'Aja della VI Conferenza delle Parti firmatarie della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001.

CLÒ A., *Il rebus energetico. Tra politica, economia e ambiente*, Bologna, 2008.

COCCO G., *Il difficile rapporto tra aree protette e territorio: dal modello originario dell'insularizzazione alla concezione matura dell'integrazione*, in G. COCCO - L. DEGRASSI - A. MARZANATI (a cura di), *Aree protette*, Atti del Convegno di Grado, 16 ottobre 2010, Milano, 2011.

COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. 1, Firenze, 1999.

COCCONI M., *Le condizioni di ammissibilità del ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione rispetto alla doverosa emanazione di atti normativi ed amministrativi generali*, in *GiustAmm.it*, 2012.

COCCONI M., *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, 2014.

COLAVECCHIO A., *Il punto sulla giurisprudenza costituzionale in tema di impianti da fonti rinnovabili*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011.

COLCELLI V., *Private law instruments as way of EU regional integration*, in Mario I. Álvarez Ledesma, Roberto Cippitani (coord.), *Derechos Individuales e Integración regional (antología)*, Roma-Perugia-México, 2013.

COLCELLI V., *The problem of the legal nature of green certificates in the Italian Legal System*, in *Energy Policy*, 40, 2012.

COLCELLI V., *The Solidarity Principle in New EU Member States*, in C. PERUGINI - F. POMPEI, *Inequalities during and after transition in Central and Eastern Europe*, 2015, Basingstoke, 2015.

COMMISSIONE EUROPEA, *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, Luxembourg, 1999.

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the Council, the*

European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green Paper on Territorial Cohesion-Turning territorial diversity into strength, COM (2008) 616.

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission: Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, in <http://ec.europa.eu>.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione del 22 maggio 2006 “Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre” - COM(2006)216.

COMMISSIONE EUROPEA, *Scegliere un futuro più verde. L'Unione Europea e l'ambiente*, febbraio 2002.

COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT, *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of EU*, Luxembourg, 1999.

COMPORTE M., *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 2014.

CORDINI G., *La dimensione giuridica sopranazionale della protezione ambientale*, in *Riv. di Sintesi*, Milano, 1997.

CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Regioni*, 2001.

CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale, Il FESR è efficace nel finanziare progetti che promuovono in modo diretto la biodiversità nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità all'orizzonte 2020?*, 2014, n. 2.

CORTESE E. (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985, Milano, 1988.

COSTANZA R. - CUMBERLAND J. - GOODLAND R. - NORGAARD R., *An Introduction to Ecological Economy*, Florida, 1997.

COSTANZA R. - DE GROOT R. - SUTTON P. - VAN DER PLOEG S. - ANDERSON S.J. - KUBISZEWSKI I. - FARBER S. - TURNER R.K., *Changes in the Global Value of Ecosystem services*, in *Global Environmental Change*, 26 2014.

COSTATO L., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, 229 ss.

COSTATO L., *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 3 ss..

COSTATO L., *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in *Economia & diritto agroalimentare*, 2007, 123 ss.

COSTATO L., *Il ritorno alla food security*, in *Riv. dir. alimentare*, 2008, 1 ss.

COSTATO L., *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agr. ist. merc.*, 2007, fasc. 3, 13 ss.

COSTI R., *Ignoto tecnologico e rischio di impresa*, in AA.VV., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002, 49 ss.

CRICENTI G., *Il lancio del nano. Spunti per un'etica del diritto civile*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2009, 21 ss.

CRISTOFORETTI G. - GHIARA H., *Governance, valutazione delle politiche e gestione dei conflitti*, Firenze, 2006.

CRONKLETON P. - BRAY D.B. - MEDINA G., *Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia*, in *Forests*, 2011, 2, 451-473.

CROSETTI A., *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001.

CROSETTI A., *Le aree protette tra conservazione e valorizzazione, tra omogeneità e differenziazione*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Atti del Convegno di Lampedusa, 21-23 giugno 2007, Palermo, 2008.

CROSETTI A. - FERRARA R. - GALLO C.E. - GRASSI S. - SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014.

CUDIA C., *La tutela giurisdizionale nei confronti dell'omessa adozione di atti amministrativi generali*, 2013, in *GiustAmm.it*.

D'ADDEZIO M.R., *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti e usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in E. ROOK BASILE - A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, Milano, 2011, 266 ss.

D'ADDEZIO M.R., *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 470 ss.

D'ADDEZIO M.R., *Sicurezza degli alimenti: obiettivi nel mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I.

D'ADDEZIO M.R., *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche per il diritto agrario*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, fasc. 3, 30 ss.

D'AMELIO P., voce *Ambiente (tutela del)*, in *Enc. giur.*, vol. 2, Roma, 1988.

D'ATENA A., *La sussidiarietà tra valori e regole*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, n. 2.

D'ATENA A., *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regione (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972.

DAGNINO A., *La potestà normativa delle regioni e degli enti locali in materia di fiscalità ambientale*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004.

DALLE B., *Instruments of a Universal Toolbox or Gadgets of Domestic Administration? The Aarhus Convention and Global Governance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.1, 2008.

DATTA S.K. - SARKAR K., *Threatened Access, Risk of Eviction and Forest Degradation: Case Study of Sustainability Problem in a Remote Rural Region in India*, in *Environ. Dev. Sustain.*, 2012.

DAVID B., *La révolution négaWatt est-elle réalisable ? Promesses et limites d'un scénario de rupture*, *Futuribles*, n. 376, luglio-agosto 2011, 81 ss.

DE BENEDETTO M. - DI LASCIO F., *La regolamentazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, n. 1, 29 ss.

DE COLLE A. - TROIANO S. - MARANGON F., *Mercosur e politiche ambientali-agroforestali: conservazione della biodiversità come leva d'integrazione*, in *Politica Economica e Economia Applicata*, 4 agosto 2015.

DE FALCO V., *Dinamiche degli interessi culturali e nuove tendenze dei regionalismi contemporanei: ipotesi per un'analisi*, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2009, n. 4, 1463 ss.

DE JONG M. - STOTER S., *Institutional Transplantation and the Rule of Law: How This Interdisciplinary Method Can Enhance the Legitimacy of International Organisations*, *Erasmus Law Review*, vol. 2, issue 3, 2009.

DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

DE LEONARDIS F., *Tutela delle generazioni future e soggetti preposti alla tutela*, in V. PARISIO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali*, Milano, 2009, 75 ss.

DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in G.F. CARTEI - L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2011, 91 ss.

DE MARTIN G. C. , *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990.

DE PAOLIS M., *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente: consigli e pratica per*

l'impresa, vol. 9, 1995.

DE PRETIS D., *Il codice dell'ambiente e il riparto delle funzioni tra Stato e Regioni*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, M.P. CHITI - R. URSI (a cura di), Torino, 2009.

DE SADELEER N., *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001 n. 5.

DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution: essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999.

DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002.

DEGL'INNOCENTI F., *Rischio di impresa e responsabilità civile. La tutela dell'ambiente tra prevenzione e riparazione dei danni*, Firenze, 2013.

DEGL'INNOCENTI F., *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e Impresa*, 2013, n. 3, 741 ss.

DEL FEDERICO L., *I tributi paracommutativi e la teoria di Antonio Berliri della tassa come onere nell'attuale dibattito su autorità e consenso*, in *Riv. dir. fin.*, 2009, n. 1.

DEL SIGNORE M., *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 753 ss.

DELHOSTE M-F., *Le principe de précaution, un concept miné par ses contradictions internes et le principe ALARA*, in *Revue de recherche juridique. Droit prospectif (RRJ)*, 2003, 1667 ss.

DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come 'materia' e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009.

DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

DELL'ANNO P., *Rifiuti*, in S. CASSESE, *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006.

DELSIGNORE M., *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 736 ss.

DERNBACH J.C., *Reflexions on Comparative Law, Environmental Law, and Sustainability*, in *Widener Law Symposium Journal*, 3, 1998, 279 ss.

DESIDERI C., *Alla ricerca dell'Ente Parco*, in C.A. GRAZIANI, *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2003.

DI CASTRI F. - LOOPE L., *Biosphere Reserves: Theory and Practice*, in *Nature and Resources*, n. 13, 1977, 2-8.

DI CIOMMO F., *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Napoli, 2003.

DI DIO F., *Il “paradosso fotovoltaico” dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010.

DI GENIO G. - DE VITA L., *Promozione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Archivio Scialoja - Bolla*, 2005, n. 1, 147 ss.

DI GENIO G., *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012.

DI GIANNATALE B., *Informazione e tutela dell'ambiente nel mondo globalizzato. I primi effetti di una rivoluzione giuridico-culturale*, in *Nuova Rassegna*, 2004.

DI LASCIO F., *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 99 ss.

DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994.

DI PLINIO G., *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, n. 3.

DI PLINIO G. - FIMIANI P. (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed Economia*, Milano, 2008.

DI SALVO E., *Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 637 ss.

DI VENOSA M., *La pianificazione delle coste. Temi ed esperienze*, in M. DI VENOSA (a cura di), *Progettare la costa: temi ed esperienze per l'euroregione adriatica*, Reggio Emilia, 2007, 15 ss.

DIREZIONE AMBIENTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA (a cura della), *Biodiversità e cambiamenti climatici-Il ruolo della rete Natura 2000*, in http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat22_it.pdf.

DORIGO S. - MASTELLONE P., *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione ambientale*, Roma, 2013.

DUGATO M., *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 2014, n. 1.

DURUISSEAU K., *L'émergence du concept de transition énergétique. Quels apports*

de la géographie ?, in *Bulletin de la société géographique de Liège*, 63, 2014, 21 ss.

DUTFIELD P., *Sharing the Benefit of Biodiversity. Is there a Role for the Patent System?*, in G. P. SAMPSON, J. WHALLEY, *WTO, Trade and the Environment*, Cheltenham, 2005.

EDVARDSSON M., *La sobrieté énergétique dans la politique de l'énergie de l'Union européenne : l'inexistence au niveau européen d'un concept important dans l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques*, Lille, 2012.

ELDREDGE N., *La vita sulla Terra. Un'enciclopedia della biodiversità dell'ecologia e dell'evoluzione*, Torino, 2008.

EMERTON L. - BISHOP J. - THOMAS L., *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*, Gland-Cambridge, 2006.

EPINEY A., *Artikel 20a GG*, in H. MANGOLDT-F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, München, 2010.

FABRI A., *Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione*, Napoli, 2011.

FAJARDO SPINOLA L., *Coordinacion de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 julio)*, in *Rev. ad pub.*, 1992, 128, 235 ss.

FALCONE E., *La valorizzazione naturale nei Parchi nazionali, con particolare riferimento all'attività istituzionale svolta nelle Cinque Terre*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006.

FANELLI O. (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989, Milano, 1991.

FANELLI R.M. - DI FLORIO A., *Lo spreco alimentare nella fase del consumo domestico*, in *Agr. ist. merc.* 2013, fasc. 3.

FANTINI S., *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale*, in *Aedon*, 2014, n. 1.

FAO, *Climate change and bioenergy challenges for food and agriculture*, Roma, 2009.

FAO, *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Roma, 2011.

FAO, *The State of Food Insecurity 2012. Economic Growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, Roma, 2012.

- FAVOREU L., *Les Cours constitutionnelles*, Paris, 1986.
- FEDELE A., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005.
- FELLETTI L., *I primi cinque anni della class action amministrativa*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, 53 ss.
- FEOLA M., *Ambiente e democrazia: il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014.
- FERRARA G., *Impresa agricola e produzione di energia*, in *Agr. ist. merc.*, 2008, 35 ss.
- FERRARA R., voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 8, Torino, 1993.
- FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI - R. FERRARA - E. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002.
- FERRARA V. - SANDULLI M.A. (diretto da), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2014.
- FERRARA V., *Punti salienti del compromesso sull'attuazione del Protocollo di Kyoto dopo la conferenza delle parti di Bonn (COP-6/BIS) e quella di Marrakesh (COP-7)* in www.amicidellaterra.it/PRESS/marrakesh2.pdf.
- FERRARI G.F. (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Torino, 2010;
- FERRUCCI N., *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (dir.), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, Torino, 2011, 175 ss.
- FERRUCCI N., *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 246 ss.
- FICARI V. - SCANU G. (a cura di), *Tourism taxation: sostenibilità ambientale e turismo fra fiscalità locale e competitività*, Torino, 2013.
- FIDONE G., *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2012.
- FIORAVANTI C., *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, 176 ss.
- FISHER E., *Sustainable Development and Environmental Justice: Same Planet, Different Worlds?*, 26 *Environ. Evtl. L. & Pol'y J.*, 201, 2002-2003.
- FLORE G. - SINISCALCHI A. - TAMBURRINO G., *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956.

FLORES M., *Protected Areas, Chapter 10 of The Importance of Biodiversity and Ecosystems in Economic Growth and Equity in Latin America and the Caribbean: An Economic Valuation of Ecosystems*, in A. BOVARNICK - F. ALPIZAR - C. SCHNELL, *United Nations Development Programme*, New York, 2010.

FOLLIERI E., *Dalla panurbanistica alla prevalenza del paesaggio. Un nuovo urbanesimo*, in *GiustAmm.it*, 2012.

FONDERICO F., *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, Milano, 2002, 105 ss.

FORTUNA T., *Inquinamento elettromagnetico vs. diritto alla salute: il rimedio nell'approccio precauzionale*, su *www.federalismi.it*, 2014.

FOUCHER K., *La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC: de l'inédit, de l'inutile e du flou*, in *AJDA*, 13 giugno 2012, n. 20.

FRACCHIA F., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. DE CAROLIS - A. POLICE (a cura di), *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo 29-30 aprile 2005, Milano, 2005, 119 ss.

FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011.

FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto all'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, 89 ss.

FRACCHIA F., *La gestione integrata delle coste*, in *Dir. ec.*, 2010, vol. 4, 609 ss.

FRACCHIA F., *lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in F. CORTESE - F. GUELLA - G. POSTAL, *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Padova, 2013, 6 ss.

FRANCARIO L., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. alim. ambientale*, 1993, 519 ss.

FRANCESCO P.P., *Lettera Enciclica Laudato sì*, Città del Vaticano, 2015.

FRISCH G., *Il governo della crescita urbana in Germania*, in G.F. CARTEI - L. DE LUCIA, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2011, 75 ss.

FUCHS D.A., *An Institutional Basis for Environmental Stewardship*, Dordrecht, 2013.

FULCINITI L., *I beni d'uso civico*, Padova, 2000.

GAIANI S., *Lo spreco alimentare domestico in Italia: stime, cause e impatti*, Bologna, 2013.

GALATOLA E., *Legislazione sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, Direttiva 2012/18/UE del 4 luglio 2012, cosiddetta Seveso III*, Lodi, 2015.

GALETTA D.U., *Principi di proporzionalità e sindacato del giudice amministrativo*, Milano, 1998.

GALLA R., *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2010, 977 ss.

GALLAGE-ALWIS S. - HAMMAD S., *Ondes électromagnétiques: introduction du principe de sobriété en droit français*, in *Droit de l'environnement*, maggio 2015, n. 234, 193 ss.

GALLO E., *Il rapporto ambientale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritti e diritto. Scritti per l'80° compleanno di Giorgio Berti*, Padova, 2007.

GALLO F., *Ancora in tema di uguaglianza*, in *Riv. dir. fin.*, 2013, n. 4.

GALLO F., *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. e prat. trib.*, 2012, n. 1.

GALLO F., *L'inosservanza delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato e sue conseguenze nell'ordinamento fiscale interno*, in *Rass. trib.*, 2003.

GALLO F. - MARCHETTI F., *I presupposti della tassazione ambientale*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONI (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999.

GAMBARO A., *I beni*, in A. CICU-F. MESSINEO (dir), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012.

GAMBINO A., *La responsabilità dell'impresa e la gestione*, in AA.VV., *La responsabilità di impresa*, Milano, 2006, 69 ss.

GARCIA DE ENTERRIA E., *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Santander, 1986.

GARCIA GUERRERO L., *Lo Stato autonomico. Evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in *Federalismi.it*, 2008, n. 18.

GARNIER L., *Man and nature making the relationship last*, MAB Programme UNESCO, Paris, ottobre 2008.

GARSTANG W., *The Impoverishment of the Sea: a Critical Summary of the Experimental and Statistical Evidence Bearing upon the Alleged Depletion of*

the Trawling Grounds, in *J. Mar. Biol. Assoc. U.K.*, 6, 1-69.

GARZIA G., *L'Erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *Federalismi*, 2007, n. 1, 2 ss.

GATTAMELATA S., *Legislazioni regionali e Corte costituzionale: verso una gestione differente dei terreni di uso civico*, in *Giur. cost.*, 1992, 4419 ss.

GAUDIOSO D., *Agricoltura e cambiamenti climatici: le prospettive dopo le conferenze di Lima e di Ginevra*, in *Agriregionieuropa*, 11, 2015.

GAVIGLIO A.A.M. - PIRANI A. - RIGAMONTI L., *La progettazione dei distretti rurali: un modello per il "caso agro-energetico"*, in *Riforma della PAC, evoluzioni tecnologiche e trasformazioni ambientali: aspetti economici, estimativi, giuridici e urbanistici*, Atti del XXXVII Incontro di Studio del Ce.S.E.T., Ferrara 19 -20 ottobre 2007, Firenze, 2008, 169 ss.

GEERTS R.J. - GREMMEN B. - JACOBS J. - RUIVENKAMP G., *Towards a philosophy of energy*, in *Scientiæ studia, São Paulo*, vol. 12, special issue, 105 ss.

GERMANÒ A., *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 209 ss.

GERMANÒ A., *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. 1, Roma, 2002, 431 ss.

GERMANÒ A., *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte Costituzionale*, in *Dir. giur. agr. alim. ambientale*, vol. 2, 1993, 278 ss.

GERMANÒ A., *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 243 ss.

GERMANÒ A., *Usi civici, terre civiche, terre collettive: punti fermi per le future leggi regionali in materia*, Roma, 2006.

GERMANÒ A., voce *Usi civici*, in *Dig. IV, Disc. priv., Sez. civ.*, 1999.

GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., voce *Impresa agricola*, in *Dig., sez. civ.*, Torino, 2009, 301ss.

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, n. 1, 15 ss.

GIANNINI M.S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977.

- GIANPIETRO P., *Rifiuti (smaltimento di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1989.
- GIRACCA M.P., *Danno ambientale*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. 2, in R. FERRARA - M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 571 ss.
- GIRARD J.F. - TOURTELIER P. - LE BOULER S., *Developpement des usages mobiles et principe de sobriété (Rapport à Monsieur le Premier ministre)*, novembre 2013.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.
- GIUFFRIDA A., *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, 2012.
- GIUFFRIDA M., *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in L. COSTATO - P. BORGHI - L. RUSSO - S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona: i riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, Napoli, 2011, 153 ss.
- GIUNTA I. - VITALE A., *Politiche e pratiche di sovranità alimentare*, in *Agriregionieuropa*, 2013, fasc. 33.
- GLIGO N., *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*, Santiago de Chile, 2006.
- GOISIS F., *La natura delle società a partecipazione pubblica alla luce della più recente legislazione di contenimento della spesa pubblica*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2013.
- GOLDONI M., *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in M.R. D'ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Milano, 2012, 31 ss.
- GÓMEZ-BAGGETHUN E. - DE GROOT R. - LOMAS P.L. - MONTES C., *The History of Ecosystem Services in Economic Theory and Practice: from Early Notions to Markets and Payment Schemes*, in *Ecological Economics*, 2010, 69 ss.
- GONZALEZ RIOS I., *Regimen juridico-administrativo de las Energias Renovables y de la eficiencia energetica*, Navarra, 2011.
- GOSSERIES A., *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Napoli, 2008, 29 ss.
- GRAHAM J., *The Perils of the Precautionary Principle: Lessons from the American*

and European Experience, Heritage Lectures, 2004, in www.heritage.org.

GRANARA D., *Le tecniche elusive dei procedimenti di valutazione ambientale*, in *GiustAmm.it*, 2013.

GRASSI S., *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Napoli, 2008, 177 ss.

GRASSI S., *Presentazione*, in S. DORIGO - P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione ambientale*, Roma, 2013.

GRASSI S., *Relazione introduttiva* in M. GRECO (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, 2000.

GRASSI S., *Rischio di impresa e sviluppo sostenibile*, in G. ALPA - G. CONTE - V. DI GREGORIO - A. FUSARO - U. PERFETTI (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012, 9 ss.

GRASSI S., voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2007.

GRASSI S. - TADDEI S., *Responsabilità sociale dell'impresa e tutela dell'ambiente*, in G. CONTE (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa*, Bari-Roma, 2008, 122 ss.

GRASSO G., *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 2003, n. 4.

GRAZIANI C.A., *La modifica della legge quadro sulle aree protette. Il disegno di legge, gli emendamenti, i subemendamenti*, in www.legautonomie.it.

GRECO P. - POLLIO SALIMBENI A., *Lo sviluppo insostenibile. Dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Milano, 2003.

GREGORY R. - KUNREUTHER H. - RICHARDS K., *Incentive Policies to Site Hazardous Facilities*, in *Risk analysis*, 11, 1991, 667 ss.

GRESILLON E. - SAJALOLI B., *L'Eglise verte ? La construction d'une écologie catholique : étapes et tensions*, in *VertigO – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 15, maggio 2015, n. 1.

GROPPI T. - OLIVETTI M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001.

GROSSI P., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992.

- GROSSI P., *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.
- GUALDANI A., *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 2014, n. 1.
- GUALTIERI F., *La regolamentazione regionale e locale, tra pianificazione e gestione*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011, 71 ss.
- GUSTAPANE A., *Tutela dell'ambiente*, voce, in *Enc. dir.*, Milano, 1992.
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro*, Milano, 1998.
- HARDIN G., *The tragedy of commons*, in *Science*, 1968, 1243 ss.
- HARRISON J., *A Proposal for a Global Environment Right to Know Treaty: Negotiating the Barriers*, in L.E. SUSSKIND - W.M. MOOMAW - T. L. HILL, *Innovations in International Environmental Negotiation*, Boston, 1998.
- HART H.L.A., *Il concetto di diritto*, Torino, 201; F. MERCADANTE, *Dovere giuridico*, in *Enc. dir.*, vocem, Milano, 1965.
- HELLER M.A., *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, 1998, 621 ss.
- HESS C., *Mapping the New Commons*, 2008.
- HEYWOOD V.H., *The Global Biodiversity Assessment*, Cambridge, 1995.
- HOLDER J., *The impact of EC Environmental Law in the United Kingdom*, Chichester, 1997.
- HOLZINGER K. ET AL., *Environmental Policy Convergence in Europe. The impact of International Institutions and Trade*, Cambridge, 2008.
- HORNSTEIN D. T., *Environmental Sustainability and Environmental Justice at the International Level.*, 9 *Duke Envtl. L. & Pol'y F.*, 1998-1999, 291 ss.
- IAIONE C., *Beni comuni e innovazione sociale*, in *Equilibri*, 2015, 60 ss.
- IMMORDINO D., *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale*, 2009, n. 2.
- INNES J.E. - BOOHER D.E., *Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue*, in M.A. HAJER. - H. WAGENAAR (a cura di), *Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge, giugno 2003, 33-59.
- INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Tracking Biodiversity*

Expenditures in the EU Budget, Bruxelles, 2015.

IRALDO F. - CANCELILA E. - CARIANI R., *Competitività ambientale e green “Made in Italy”: una prospettiva territoriale e distrettuale*, in *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, 2010.

JAMAY F., *L’ordonnance du 5 aout 2013 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public: l’ambition vaincue par le réalisme*, in *Environnement*, 2013, n. 11.

JANNARELLI A., *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 565 ss.

JEGOUZO Y., *La Charte de l’environnement. Dix ans après*, in *AJDA*, 2015, n. 9.

JODHA N.S., *Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India*, in *Econ. Polit. Weekly*, 1986.

JOERGES C. - PETERSMANN E.U., *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Oxford, 2006

JONAS H., *Il principio di responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990.

JÖRGENS H., *Governance by Diffusion. Implementing Global Norms Through Cross-National Imitation and Learning* (FFU-report 07-2003), Berlin, 2003.

JOSÉ DANIEL ANIDO R., *Demanda de energía alimentaria, abastecimiento e ingesta de nutrientes en Venezuela: principales cambios e implicaciones nutricionales*, in *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2015, 240 ss.

JUDA L., *The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: a critique*, 1997, in *www.uri.edu*.

JURISCH N., *Il Diritto penale dell’ambiente in Italia oggi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2011.

KETTUNEN M. - TORKLER P. - RAYMENT M., *Financing Natura 2000 Guidance Handbook. Part I – EU Funding Opportunities in 2014-2020*, Bruxelles, 2014.

KLOEPFER M., *Aspekte der Umweltgerechtigkeit*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 56, 2008, 1 ss.

KLOEPFER M., *Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2000, 750 ss.

KOTHARI A. - CORRIGAN C. - JONAS H. - NEUMANN A. - SHRUMM H., *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies*, 64, Montreal, 2012.

KRAMER L., *Justice environnementale et équité dans le droit de l'Union européenne*, in A. MICHELOT (a cura di), *Équité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, 2012, 133 ss.

LAMBERTI C., *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)* in *Aedon*, 2014, n. 1.

LATOUCHE S., *Vers une société d'abondance frugale : contresens et controverses sur la décroissance*, Paris, 2011.

LATTANZI P., *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agro energetica*, Macerata, 2008.

LATTANZI P., *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, III.

LATTANZI P., *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in M.R. D'ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di Studi, Udine 12 maggio 2011, Milano, 2012, 41 ss.

LAUS F., *La tauromachia nella recente legislazione spagnola: un bene immateriale del patrimonio culturale da valorizzare e tutelare*, in *Aedon*, 2015, n. 2.

LE BAUT-FERRARESE B., *Les transitions énergétiques dans l'Union européenne*, Bruylant, 2014.

LE PRESTRE P., *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, 2005.

LEE M. - ABBOT C., *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, in *Mod. L. Rev.*, 66, 2003, 83 ss.

LEOST R., *Décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et participation du public, nouvelles précisions des juges et du législateur*, in *Droit de l'environnement*, n. 215, 2013, 308-311.

LETIZIA L., *La disciplina giuridica dei rifiuti in Sicilia*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA - V. CERULLI IRELLI, (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Napoli, 2011.

LETIZIA L., *La nuova governance in materia finanziaria*, in *IANUS-Diritto e finanza*, 2012, n. 6.

LETIZIA L., *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle regioni di diritto comune*, Torino, 2012.

LIERMAN S. - VEUCHELEN L., *The optimisation Approach of ALARA in Nuclear Practice : An Early Application of the Precautionary Principle? Scientific*

Uncertainty versus Legal Uncertainty and its Rôle in Tort Law, in *European Energy and Environmental Law Review*, Issue 4, 2006, 15, 98 ss.

LIETAERT M. (a cura di), *Cohousing e condomini solidali*, Firenze, 2007.

LO CONTE G., *Federalismo demaniale e regime giuridico dei beni pubblici*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1, 2011.

LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

LOMBARDI G., *I profili giuridici delle terre civiche: beni del Comune o beni della collettività*, in P. NERVI (a cura di) *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive*, Padova, 1999, 13-23.

LOMBARDI G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986.

LOMBARDI R., *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Dir. ec.*, 209 ss.

LOMBARDI R., *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Il Dir. ec.*, 2014, n. 1, 209 ss.

LOMBARDI R., *Le azioni collettive*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 216 ss.

LÓPEZ ZINGARÁN DE VIGO N., *Derechos de los Recursos Naturales, Culturales y el Medio Ambientes*, 2010.

LORIZIO M.A., voce *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. 32, Roma, 1994.

LORIZIO M.A., *Demani civici: nuovi modelli di gestione*, in *Giust. civ.*, 1998, I, 1515 ss.

LORIZIO M.A., *Il riordino degli usi civici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 609 ss

LORZ B., *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nella Ue. Disposizioni di attuazione e progressi*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, n. 6.

LOTHES BIVIANO E., *A new paradigm for Catholic Energy Ethics*, 28 gennaio 2015, in <http://catholicmoraltheology.com/a-new-paradigm-for-catholic-energy-ethics/>.

LOVEJOY T.E., *The Global 2000 Report to the President, The Technical Report*, vol. 2, New York, 1980, 327-332.

LOVINS A. B., *The NegaWatt Revolution*, in *The Conference Board Magazine*, vol. 27, settembre 1990, n. 9.

LUBELLO V., *La Spagna: un modello di sviluppo della crisi*, in E.A. CARNEVALE - P. CARROZZA - G. CERRINA FERONI - G.F. FERRARI - G. MORBIDELLI - R. ORRÙ (a cura di),

Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione, Napoli, 2014.

LUCARELLI A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 3.

LUCARELLI F., *Il federalismo demaniale: problemi e proposte attuative*, in A. LUCARELLI (a cura di), *Il federalismo fiscale tra processi attuativi e principi costituzionali*, Napoli, 2010, 91 ss.

LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 1999, La Costituzione europea*, 2000.

LUCIFERO N., *Iniziativa economica e potere di destinazione nelle filiere alimentari ed energetiche*, in E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Atti del Convegno di Siena, 10-11 maggio 2013, Milano, 2013, 211 ss.

LUCIFERO N., *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, 159 ss.

MAESTRONI A., *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte Costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012.

MAFFI L. - WOODLEY E., *Biocultural Diversity Conservation: a Global Sourcebook*, London, 2010.

MAFFI L., *Biocultural Diversity and Sustainability. Sage Handbook on Environment and Society*, London, 2007.

MAFFI L., *La perdita della diversità bioculturale*, in N. ELDREDGE - G. PIEVANI (a cura di), *Il futuro della Terra*, Torino, 2010.

MAGLIA S., *La gestione dei rifiuti dalla A alla Z. Dopo il Testo Unico ambientale*, Milano, 2011.

MAGNAGHI A. (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, 2012.

MAGRI G., voce *Beni culturali*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2011, 117 ss.

MAHARJAN M.R., *Why Right Based Approach in Community Forestry?*, in *CARE Nepal Newsletter*, 2003.

MALLA Y.B., *Sustainable Use of Communal Forests in Nepal*, in *J. World Forest Resource Manag.*, 1997.

- MANCARELLA M., *Il diritto dell'umanità all'ambiente*, Milano, 2004.
- MANFREDI G., *Tre modelli di riparto delle competenze in tema di ambiente*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2004, nn. 2-3.
- MANGANARO F., *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, 2010, in *GiustAmm.it*.
- MANGIAMELI S., *L'“ambiente” nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello*, in S. MANGIAMELI. (a cura di), *Giornate teramane per l'ambiente*, Atti del Convegno di Teramo, 23-24 ottobre 1996, Milano, 1998.
- MANSERVISI S., *Pianificazione energetica territoriale e agricoltura sostenibile*, in *Studi in onore di L. Costato*, vol. 2, Napoli, 2014, 498 ss.
- MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Milano, 1996.
- MARCIANÒ A., *L'azione di classe amministrativa e gli orientamenti desumibili dalle prime applicazioni giurisprudenziali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2012, 156 ss.
- MARINELLI F., *Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 1526 ss.
- MARINELLI F., *Gli usi civici*, Milano, 2013.
- MARINELLI F., *I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1997, II, 227 ss.
- MARINELLI F., *Usi civici e poteri delle regioni*, in *Giust. Civ.*, 1992, 1167 ss.
- MARINELLI F., *Usi civici e poteri delle regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.*, 1998, 329 ss.
- MARINI F.S., *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.
- MARINO D., *La valutazione di efficacia delle aree protette. Proposta di un modello di analisi (MEVAP) e manuale di applicazione*, Milano, 2014.
- MARINO D., *Per una contabilità ambientale dei parchi nazionali italiani*, Milano, 2014.
- MARKANDYA A. - PERELET R. - MASON P. - TAYLOR T., voce *Sustainability* in *Dictionary of Environmental Economics*, London, 2001.
- MARR S., *The Precautionary Principle in the Law of the Sea: Modern Decision Making in International Law*, The Hague, 2003.
- MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Bari-Roma, 2002.

- MARTINELLI L., *Le conseguenze del cemento*, Milano, 2011.
- MARTINES F., *L'azione di classe del D.Lgs. 198/2009: un'opportunità per la pubblica amministrazione?*, in *GiustAmm.it*, 2010.
- MARX K., *Il Capitale*, Torino, 1975.
- MASINI S., *Regole, mercato, concorrenza: appunti in materia di agro energie*, in *Dir. giur. agr. alim. ambientale*, 2009, n. 7.
- MASKEY V. - TESFA G. - GEBREMEDHINA G. - DALTON T.J., *Social and Cultural Determinants of Collective Management of Community Forest in Nepal*, in *J. Forest Econ.*, 2006.
- MASSA GALLERANO G., *Il federalismo demaniale tra crisi economica e riduzione del debito: verso la dismissione dei beni pubblici?*, in *Le Regioni*, giugno 2013, n. 3, 51- 68.
- MASSARENTI A., *Il lancio del nano e altri esercizi di filosofia minima*, Milano, 2006.
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010.
- MATHIEU B., *La portée de la Charte pour le juge constitutionnel*, in *AJDA*, 2005.
- MATHIEU B., *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 15, 2004.
- MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2012.
- MATTEI U., *Circolazione dei modelli giuridici*, in *Enciclopedia del diritto, Annali I*, Milano, 2008.
- MATTEI U. - NADER L., *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Oxford, 2008.
- MAZZAMUTO M., *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2009, 1571 ss.
- MAZZINA P., *Prime considerazioni sugli aspetti costituzionali dell'«azione collettiva»*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, 1265 ss.
- MAZZINA P., *Quali strumenti per tutela le generazioni future?*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Napoli, 2008, 361 ss.
- MAZZOLI S., *Usi civici*, 29 giugno 2006, in www.dirittoegiustizia.it.
- MEIZEN DICK R.S. - BROWN L.R. - FELDSTEIN H.S. - QUISUMBLING A.R., *Gender*,

Property Rights, and Natural Resources, Food Consumption and Nutrition Division, Washington D.C., 1997.

MELI M., *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996.

MELI M., *Il principio "chi inquina paga" nel codice dell'ambiente*, in I. NICOTRA - U. SALANTRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010, 69 ss.

MERRYMAN J., *Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline and Revival of the Law and Development Movement*, in 25 *Am. J. Comp. L.*, 1993.

MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, vol. 2, 1965.

MEZZADRA S., *Costituzionalizzazione del lavoro e stato sociale: l'esperienza weimariana, Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995.

MILL J.S., *Principi di economia politica*, Libro IV, Torino, 1983.

MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Parchi Nazionali: dal capitale naturale alla contabilità ambientale*, 2013, in www.minambiente.it.

MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Perdite e sprechi alimentari. I numeri del fenomeno*, in www.minambiente.it.

MIRATE S., *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, in *Urban. e app.*, 1998.

MISCIA V. - LUBELLO V., *Il "federalismo energetico". Fonti rinnovabili di energia e potestà regionali*, in *Quad. reg.*, 2011.

MOLOCCHI A., *La scommessa di Kyoto: politiche di protezione del clima e sviluppo sostenibile*, Milano, 1998.

MONATERI P.G., *The Weak Law: Contaminations and Legal Cultures*, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 2003.

MONICA A., *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2013, n. 2, 437 ss.

MONTEBELLO C., *La gestione integrata e sostenibile delle zone costiere nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, n. 2, 2004, 3 ss.

MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996.

MORBIDELLI G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, n. 1.

MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI - A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Città di Castello, 1999, 307 ss.

MORELLI R., *Fonti energetiche rinnovabili e poteri delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*.

MORRONE A., *Problematica del diritto dell'alimentazione*, Relazione al Convegno di El Lentiscal-Sevilla, 5 giugno 2015.

MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.

MOSCARINO L., *Storia e struttura nella disciplina degli usi civici*, in *P.Q.M.*, vol. 3, 2003.

MOSTACCI E., *Il governo delle energie rinnovabili nel Regno Unito*, in E.A. CARNEVALE - P. CARROZZA - G. CERRINA FERONI - G.F. FERRARI - G. MORBIDELLI - ORRÙ R. (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014.

MOUSSAOUI I., *De la société de consommation à la société de modération*, in *Les annales de la recherche urbaine*, n. 103, 2007, 112 ss.

MÜLLER A. ET AL., *Some insights in the effect of growing bio-energy demand on global food security and natural resources*, in *Water Policy*, vol. 10, 2008, n. 2, 83 ss.

MURARO G., "Ricordi di un economista applicato", in *Riv. dir. fin.*, 2014, n. 1.

MURARO G., *L'impiego dei sussidi per la regolazione delle diseconomie esterne con particolare riguardo all'inquinamento*, in *Riv. dir. fin.*, 1974.

MURATORI A., *Piano Nazionale Prevenzione Rifiuti: parole, parole, parole... (seconda parte)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, n. 7.

NAPOLITANO G., *Il patrimonio dello Stato S.p.A. tra passato e futuro: verso la scomposizione del regime demaniale e la gestione privata dei beni pubblici?*, in *Associazione italiana dei professori di Diritto Amministrativo*, Milano, 2004.

NARAIN U. - GUPTA S. - VAN'T VELD K., *Poverty and resource dependence in rural India*, in *Ecol. Econ.*, 2008.

NEPPI MODONA G. (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1995.

NERVI P., *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Dir. giur. agr. alim. ambientale*, 1997, 377 ss.

NESPOR S. (a cura di), *Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente*, *A World Survey of Environmental Law*, Milano, 1996.

NESPOR S., *Il governo dell'ambiente. La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009.

NESPOR S., *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 665 ss.

NESPOR S. - DE CESARIS A.L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2003.

NICOLETTI F., *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Dir. ec.*, 2004.

NICOTERA V. - PIEZZETTI F., *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*, aprile 2010.

NICOTRA I., *Sviluppo sostenibile, fonti di energia, diritti delle generazioni future nel costituzionalismo multilivello*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, in corso di pubblicazione.

NICOTRA I. - SALANITRO U. (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010.

NORSE E.A. - McMANUS R.E., *Ecology and living resources: Biological diversity*, in AA.VV., *Council on Environmental Quality, Environmental Quality 1980: The Eleventh Annual Report of the Council on Environmental Quality*, Washington D.C., 1980.

NUNZIATA M., *Costituzionalmente legittimo riconoscere l'autonomo potere di esercitare ex officio la propria giurisdizione ai commissari agli usi civici*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996, 73 ss.

OFFANT P., *Essai sur l'adaptation de l'économie française à un critère de limitation des consommations d'énergie*, in *Revue d'économie politique*, Vol. 90, 1980, n. 3, 255 ss.

OIKONOMOU V. - BECCHIS F. - STEG L. - RUSSOLILLO D., *Energy saving and energy efficiency concepts for policy making*, in *Energy Policy* 37, 2009, 4787 ss.

OLIVARES M., *Comuni Comunità Ecovillaggi in Italia e nel mondo*, Roma, 2007.

OLWING K.R., *Commons & Landscape*, in *Landscape, Law & Justice: Proceedings from a workshop on old and new commons*, 2003, 20 ss.

OPPO G., *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, n. 2, 495 ss.

OSCOLATI F., *L'uguaglianza tributaria in Franco Gallo. Un commento*, in *Riv. dir. fin.*, 2013, n. 4.

OST F., *Justice environnementale et ruse de la raison*, in A. MICHELOT (a cura

di), *Equité et Environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale?*, Bruxelles, 2012, 31 ss.

OSTROM E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.

OTRANTO P., *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *GiustAmm.it*, 2015.

OUTKA U., *Environmental Justice in Sustainable Development: Environmental Justice in the Renewable Energy Transition*, in *J. Env. & Sustainability L.*, 2012-2013, 60.

PACE S., *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunioni familiari nella Regione Trentino - Alto Adige*, Trento, I.C.A., 1975.

PAGIOLA S. - PLATAIS G., *Payments for environmental services: from theory to practice*, Washington D.C., 2007.

PALERMO F., *La manutenzione costituzionale: alla ricerca di una funzione*, in F. PALERMO (a cura di), *La manutenzione costituzionale*, Padova, 2007.

PALLOTTINO G.V., *La fisica della sobrietà*, Bari, 2012.

PANEBIANCO M. - PENNETTA P., *Introduzione al diritto delle organizzazioni internazionali*, Salerno, 1993.

PAOLICELLI DI SALVO F., *Il "revirement" delle sezioni unite della Corte di cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 634 ss.

PAOLONI L., *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005.

PAOLONI L., *Diritto al cibo e sovranità alimentare*, in M. GOLDONI - E. SIRSI (a cura di), *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione. Atti del Convegno di inaugurazione dell'Osservatorio*, Milano, 2011.

PAOLONI L., *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Dir. giur. agr. alim. ambientale*, 2011, n. 1.

PAOLONI L., *L'attività agricola di produzione energetica*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, Torino, 2011, 239 ss.

PAOLONI L., *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 25.

PAOLONI L., *L'uso sostenibile della terra*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, 2, 123 ss.

PAOLONI L., *La “sottrazione” delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 281 ss.

PAOLONI L., *Land grabbing e beni comuni*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, 139 ss.

PAOLONI L., *Sicurezza energetica come approvvigionamento a livello UE*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Atti del Convegno di Siena, 10-11 maggio 2013, Milano, 2013, 57 ss.

PAOLONI L. - ONORATI A., *Regulations of Large-Scale Acquisitions of Land: The Case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests*, in *Law and Development Implications of International Land Acquisitions*, vol. 7, 2014, n. 2, 369 ss.

PARK P., *Energy Law in the United Kingdom*, 2012.

PASTORI G., *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO - M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004.

PAUL S. - CHAKRABARTI S., *Socio-economic Issues in Forest Management in India*, in *Forest Pol. Econ.*, 2011.

PAUTARD E., *Vers la sobriété électrique. Politiques de maîtrise de consommations et pratiques domestiques*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Toulouse, 2009.

PEDRABISSI S., *L'attuazione dello sviluppo sostenibile attraverso la funzione amministrativa*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e delle responsabilità intergenerazionali*, Napoli, 2008, 377 ss.

PEGORARO L., *La Costituzione brasiliana del 1988 nella chiave di lettura dell'articolo 1*, Bologna, 2009.

PEGORARO L. - RINELLA A., *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Padova, 2007.

PELOSI E., *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/Ce*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004.

PELOSI E., Versolato A., *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, n. 6.

PENNACCHI F., *Agricoltura ed energie rinnovabili per un nuovo modello di sviluppo*, in *Agriregionieuropa*, 2011, n. 24.

PENNASILICO M. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014.

PERLINGIERI P., *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, 4, 1061 ss.

PERRONE C. - GORELLI G. (a cura di), *Il governo del consumo del territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze, 2012.

PETRELLI L., *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2006, 289 ss.

PETRILLO P.L., *Biocultural Diversity and the Mediterranean Diet*, in AA.VV. *Sustainable Diet and Biodiversity*, FAO, Rome, 2011.

PETRILLO P.L., *Dieta Mediterranea, diritto al cibo e sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Dieta Mediterranea (Mediterranean Diet)* Atti del Forum di Imperia, 13-16 novembre 2014, Imperia, 2015.

PETRILLO P.L. - SCEPI G., *La dimensione culturale della Dieta Mediterranea patrimonio immateriale dell'umanità*, in G. GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore*, Padova, 2012.

PETRILLO P.L. (a cura di), *La tutela giuridica della diversità bioculturale nel Mediterraneo*, Milano, 2012.

PETRILLO P.L., *Sostenibilità ambientale e patrimonio agro-alimentare*, in www.minambiente.it/sites/default/files/seminario_torino_24102014_petrillo.pdf.

PETRONIO U., voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. 45, Milano, 1992, 930 ss.

PETTERUTI C., *La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno e l'efficacia diretta delle norme comunitarie sulla tassazione dei prodotti energetici*, commento alla sentenza Corte di Giustizia dell'Unione europea (terza sezione) 17 luglio 2008, C-226/07, in *Riv. dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2008, n. 4.

PICONE S., *Tutela dell'ambiente e realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Giustamm.it*.

PICOZZA E. - DELL'ANNO P. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012.

PIERACCINI M., *A Comparative Legal and Historical Study of the Commons in Italy and England and Wales*, in *Agr., ist., mer.*, 2008, 101 ss.

PIERACCINI M., *Democratic legitimacy and new commons: examples from English protected areas*, in *International Journal of Commons*, 2015, in <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/509/499>.

PIERACCINI M., *La sostenibilità delle common lands: (sotto)sviluppo storico dei meccanismi di governance*, in *Archivio Scialoja Bolla: Annali di studio sulla proprietà collettiva*, 2008, vol. 1, 183 ss.

PIERACCINI M., *Sustainability and the English Commons: a Legal Pluralist Analysis*, in *Environmental Law Review*, 2010, 94 ss.

PIEROBON A., *Gli istituti rilevanti: il campo di applicazione (e di esclusione) della nozione di rifiuto, di sottoprodotto, di materia prima secondaria, di imballaggio, tipologie di rifiuti rilevanti nella gestione pubblica, le fasi di gestione, in particolare lo smaltimento e il recupero*, in A. LUCARELLI - A. PIEROBON (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009.

PIGRETTI E.A., *Derecho Ambiental*, 2004.

PILERI P., *Compensazione ecologica preventiva*, Roma, 2007.

PILLITU P.A., *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia, 1992.

PISANÒ A., *Diritti deumanizzati- animali, ambiente, generazioni future, specie umanai*, Milano, 2012.

PISANO U. ET AL., *National Sustainable Development Strategies in Europe 2013. Taking Stock and Exploring New Developments*, in *ESDN Quarterly Report*, 2013, n. 29.

PIZZOLATO F. - BUZZACCHI C., *Doveri costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2008.

POGGESCHI G., *La "Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità e delle espressioni culturali" dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 2007, n. 2.

POLICE A., *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, n. 1.

POLICE A., *Alcune considerazioni sul federalismo demaniale*, 1, http://opar.unior.it/1348/1/Federalismo_demaniale.pdf.

POLICE A., *Il giudice amministrativo e l'ambiente: la giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, 320 ss.

POSEY D.A., *Intellectual Propriety rights and Just Compensation for Indigenous knowledge, Amazonia and Siberia: Legal Aspects of the preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces*, in *Anthropology Today* 6, n. 4, 1993.

POSNER R. A., *Economic Analysis of Law*, New York, 2011.

POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir.*

pubbl., 1985, n. 1.

POSTIGLIONE A., *I grandi temi del nostro tempo: l'ambiente nel Trattato di Maastricht*, in *Dir. giur. agr.*, 1998, n. 2.

POZZO B. (a cura di), *Green Economy e leve normative*, Milano, 2013.

POZZO B., *Il recepimento della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, n. 2, 207 ss.

PRATI L., *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinanti*, Milano, 2008.

PRICE M.F. - PARK J.J. - BOUAMRANE M., *Reporting progress on internationally designated sites: The periodic review of biosphere reserves*, in *Environmental Science & Policy*, vol. 13, Paris, 2010, 549-557.

PRIEUR M., *La Charte de l'environnement: droit dur ou gadget politique?*, in *Pouvoirs*, 2008, n. 127.

PRIEUR M., *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, in *Nouv. Cah. Const.*, n. 43, aprile 2014.

PUTATURO DONATI M.G., *Sulla class action nei confronti della pubblica amministrazione: problematiche ancora aperte e nuove prospettive*, in *GiustAmm.it*, 2013.

QUADRI S., *Energia sostenibile*, Torino, 2012.

QUADRI S., *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2011, nn. 3-4, 839 ss.

QUAGLIOTTI DE BELLIS B., *Tratado de Libre Comercio o Mercosur?*, in *Revista Geosur*, 2012.

RALLO A., *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000.

RAMON F.L., *Lecciones de Derecho Urbanistico Aragones*, 2011.

RANCI P. - TORRANI O. - BRUTI LIBERATI E., *La regolazione dei mercati energetici nel terzo Pacchetto comunitario*, in *Quaderno dell'Osservatorio sulla regolazione amministrativa*, 2010.

RENN O. - WEBLER T. - WIEDEMANN P., *Fairness and competence in citizen participation*, Dordrecht, 1995.

RENN O., *"Participatory processes for natural resource management"*, in S. STOLL-

KLEEMANN - M. WELP, *Stakeholder dialogues in natural resources management: Theory and practice*, Berlin, 2006, 3-15.

RENNA M., *Il sistema degli «standard ambientali» tra fonti europee e competenze nazionali*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, B. POZZO - M. RENNA (a cura di), in *Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente*, 15, Milano, 2004.

REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005.

REY, *Las fundaciones culturales en la España contemporánea: de la transición al siglo XXI*, in *Nueva Revista de política, cultura y arte*, 2009, n. 123, 46 ss.

RHUL J.B., *Co-Evolution of Sustainable Development and Environmental Justice: Cooperation, then Competition, then Conflict*, 9 *Duke Envtl. L. & Pol'y F.*, 1998-1999, 161 ss.

ROBINSON N.A., *Comparative Environmental Law Perspectives on Legal Regimes for Sustainable Development*, 3 *Widener Law Symposium J.*, 1998, 247 ss.

RODGERS C.P., *Reversing the tragedy of the commons? Sustainable management and the Commons Act 2006*, in *Modern Law Review*, 2010, 461 ss.

RODGERS C.P. - STRAUGHTON E.A. - WINCHESTER A.J.L. - PIERACCINI M., *Contested Common Land. Environmental, Governance, Past and Present*, London, 2011.

RODOTÀ S., *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964.

ROMANO TASSONE A., *Stato, Regioni ed enti locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 1993, 114 ss.

ROOK BASILE E. - CARMIGNANI S. - LUCIFERO N., *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010.

ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015.

ROSSI S., *La sponsorizzazione dei beni culturali volano per il rilancio dell'economia nazionale*, in *Azienditalia*, 2014, n. 1, 13 ss.

RUIZ FABRI H. - GRADONI L. (dir.), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, 2009.

RUIZ-RICO RUIZ G., *Il regime costituzionale e legislativo del patrimonio storico, artistico e culturale spagnolo*, in L. MEZZETTI (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995, 242 ss.

SACCHETTO C., *Principi di diritto tributario europeo e internazionale*, Torino,

2011.

SACCHETTO C., voce *Tassa*, in *Enc. dir.*, vol. 44, Milano, 1992.

SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1990.

SACCO R., *La mutazione giuridica*, in A. GAMBARO - R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, 2009.

SACCO R., *Legal Formants : A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment II of II)*, 39 *Am. J. Comp. L.* 2, 1991, 390 ss.

SALANITRO U., *Danno ambientale e bonifica tra norme comunitarie e codice dell'ambiente: i criteri di imputazione della responsabilità*, in G. ALPA - G. CONTE - V. DI GREGORIO - A. FUSARO - U. PERFETTI (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012, 225 ss.

SALOMONE A., *La concessione di beni demaniali marittimi*, Roma, 2013.

SALOMONI L., *Equilibrio tra conservazione e valorizzazione delle aree protette con specifico riferimento alle zone umide della Bassa friulana. La collaborazione determinante delle comunità locali*, in G. COCCO - L. DEGRASSI - A. MARZANATI, *Aree protette*, Atti del Convegno di Grado, 16 ottobre 2010, Milano, 2011.

SALVI C., *La responsabilità civile*, in G. IUDICA - P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 2005.

SALVI C., *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, in *Giur. it.*, 1980.

SALVIA F., *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, in *Dir. ec.*, 2015, n. 1, 23 ss.

SÁNCHEZ L. - MARTÍNEZ M., *I nuovi Statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i "nuovi" diritti culturali*, in *Aedon*, n. 3, 2008.

SÁNCHEZ L. - MARTÍNEZ M., *Los criterios de intervención en el Patrimonio cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica*, in *Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 10, 2006, 173 ss.

SANDBERG A., *Property rights and ecosystem properties*, in *Land Use Policy*, 24, 2007.

SANDS P., *The "Greening" of International Law: Emerging Principles and Rules*, in *Ind. J. Global Legal Stud.*, 2, 1994.

SANDULLI A., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012.

SANTAGATA F., *Libertà e responsabilità nel federalismo fiscale*, in G. LIMONE (a cura di), *La responsabilità di essere liberi. La libertà di essere responsabili*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche della Seconda Università degli Studi di Napoli*, 2012, n. 5.

SANTISE M. (a cura di), *Coordinate ermeneutiche di Diritto amministrativo*, Torino, 2014.

SANTORIELLO C., *La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 700 ss.

SAPIO A. (a cura di), *Famiglie, reti familiari e cohousing. Verso nuovi stili del vivere, del convivere e dell'abitare*, Milano, 2010.

SARKAR S., *Defining "Biodiversity"; Assessing Biodiversity*, in *The Monist*, 2002.

SCAVONE V. (a cura di), *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Milano, 2014.

SCOGNAMIGLIO C., *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, n. 4, 1063 ss.

SCOTTI E., *Liceità legittimità e responsabilità dell'amministrazione*, Napoli, 2012.

SCOVAZZI T., *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, 38 ss.

SCOVAZZI T., *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. dir. internaz.*, 1992, 700-701.

SETTIS S., *La Costituzione e i beni pubblici*, in *La Repubblica*, 24 agosto 2010.

SEVERINI G., *Immaterialità dei beni culturali?*, in *Aedon*, n. 1, 2014.

SHAW E.C. - MURRAY K.N., *Introduction, the 1999 Symposium: The Nexus between Environmental Justice and Sustainable Development*, in *Duke Envtl. L. & Pol'y F.*, 9, 1998-1999, 147 ss.

SHEPHERD J.G., *Fishingeffort Control: Could it Work Under the Common Fisheries Policy?*, in *Fisheries Research*, 2002, 149-153.

SIEMS M., *Comparative Law*, Cambridge, 2014.

SILVESTRINI G. - GAMBERALE M. (a cura di), *Eolico: paesaggio e ambiente*, Roma, 2004.

SIMONATI A., *La Corte Costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici, in Regioni*, 1998, 1479 ss.

SIMONATI A., *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione, in Regioni*, 2007, 335 ss.

SINGH S., *Diverse Property Rights, Institutions and Decentralisation: Forest Management by Village Forest Councils in Uttarakhand, in Policy and Society*, 2013.

SIRSI E., *Il diritto del consumatore di alimenti, in Riv. dir. agr.*, 2011, IV, 496 ss.

SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, *Criteri e indirizzi tecnico-operativi per la valutazione delle analisi degli incidenti rilevanti con conseguenze per l'ambiente. Manuali e Linee Guida*, 2013, n. 92.

SMIL V., *Feeding the World. A Challenge for the Twenty-First Century*, Cambridge-London, 2000.

SORICELLI G., *Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano*, Milano, 2012.

SPASIANO M.R., *Commento sub art. 146, in M.A. SANDULLI (a cura di), Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012.

SPASIANO M.R., *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa, in Nuove Autonomie*, 2005.

SPREAFICO A., *Le vie della comunità. Legami sociali e differenze culturali*, Milano, 2005.

STANGHELLINI S., *Nuovi soggetti e nuovi strumenti per la gestione delle trasformazioni territoriali*, Firenze, 1999.

STELLA RICHTER P., *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico, in Dir. amm.*, 2003, 183 ss.

STELLA RICHTER P., *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria, in Riv. giur. edilizia*, 2011, 313 ss.

STJERNØ S., *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge, 2005.

STRAMBI G., *Il consumo di suolo agricolo e l'insediamento di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, in A. GERMANÒ- D. VITI (a cura di), Agricoltura e "beni comuni"*, Milano, 2012, 83 ss.

STRAMBI G., *La produzione di energia da fonti rinnovabili: una nuova frontiera dell'agricoltura multifunzionale?*, in *Dir. e pol. dell'unione europea*, 2008, 46 ss.

SUKHDEV P. - WITTMER H. - MILLER D, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB); Challenges and Responses*, in D. HELMS - C. HEPBURN, *Nature in the Balance: the Economics of Biodiversity*, Oxford, 2014.

SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno del 2015*, http://www.svimez.info/index.php?option=com_content&view=article&id=335&lang=it.

SWANSON D. - PINTÉR L., *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovation in Strategic and Co-ordinated Action*, Winnipeg, 2004.

TAMPONI M., *Le attività agricole per la produzione di colture energetiche*, in L. PAOLONI (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climateranti*, Roma, 2009, 75 ss.

TANZARELLA P., *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, 145 ss.

TARASCO A.L., *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna (sempre più solo) italiana*, in *Foro amm. - Consiglio di Stato*, fasc. 7-8, 2008.

TEDESCHI M. (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006.

TERRACCIANO G., *L'attuazione dell'art. 119 Cost. tra reali esigenze di autonomia finanziaria delle regioni ed enti locali e fumose aspirazioni di federalismo fiscale*, in *Atti e contributi del Simposio scientifico internazionale Justice, Cooperation, Peace 16 e 17 novembre 2007*, Napoli, vol. 1, 2010.

TERRAGNO G., *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Torino, 2014.

TEWS K., *The diffusion of environmental policy innovations*, in G. WINTER (ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law*, New York and Cambridge, 2011.

TORRE-SCHAUB M., *Quelques apports à l'étude de la notion de justice environnementale*, in C. COURNIL - C. COLARD FABREGOULE (a cura di), *Changements environnementaux globaux et Droits de L'Homme*, Bruxelles, 2012, 69 ss.

TOSI D.M., *Il Protocollo 11 alla CEDU: la tutela dei diritti fondamentali davanti alla nuova Corte europea*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2001, n. 1.

TOSI L., *Art. 119 Cost. (sez. I.)* in FALSITTA G. - MARONGIU G. - FANTOZZI A. - MOSCHETTI F., *Commentario breve alle leggi tributarie*, vol. 1, Padova, 2011.

TOSI L., *Considerazioni sulla fiscalità degli Enti locali nel disegno di legge di*

- riforma federalista dell'ordinamento tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2006, n. 1.
- TOSI L., *La Fiscalità delle città d'arte. Il caso del comune di Venezia*, Padova, 2009.
- TRAINA D.M., *Le competenze degli enti territoriali*, 2004, in *GiustAmm.it*.
- TRAPÉ I., *Aggregazione e innovazione nello sviluppo rurale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I.
- TREVES T., *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983.
- TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961.
- TURNER R. K. - PEARCE D.W. - BATEMAN I., *Economia ambientale*, Bologna, 1996.
- TUSSEAU G., *La fin d'une exception française?*, in *Pouvoirs*, 2011, n. 137.
- UNESCO, *UNESCO Biosphere Reserves: Model Regions with a Global Reputation*, in *UNESCO Today*, vol. 1, Berlin, 2007.
- UNESCO, *From Green Economies to Green Societies*, 2011.
- UNESCO, *Guidelines For Establishing MAB National Committees*, 2008.
- UNESCO, *Guiding Principles for Projects on Biosphere Reserves*, 2002.
- UNESCO, *Madrid Action Plan for Biosphere Reserves (2008-2013)*, 2008.
- UNESCO, *Madrid Declaration*, 2008.
- UNESCO, *Network of Biosphere Reserves*, 2012.
- UNESCO, *Statutes of the International Advisory Committee for Biosphere Reserves (IACBR)*, 2011.
- UNESCO, *Statutes of the International Coordination Council of the MAB Programme (ICC)*, 2011.
- UNESCO, *The Seville Strategy for Biosphere Reserves and Statutory Framework of the World*, 1996.
- UNGARI P., *Il codice del paesaggio tra innovazione e continuità. Riflessi sul regime dei suoli*, 2004, in *GiustAmm.it*.
- UNGARI P.F., *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche – Atti Convegno Assisi (25-27 ottobre 2012). La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, n. 1.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMAT CHANGE (UNFCCC), *Climate*

Change Talks Suspended. Negotiations to resume during 2001, novembre 2000, in *www.unfccc.int*.

URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *GiustAmm.it*, 2012.

URBANI P., *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 138 ss.

URBANI P. - CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico*, Torino, 2010.

URBANO G., *Le società a partecipazione pubblica tra tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrativizzazione*, 24 settembre 2012, in *www.amministrazioneincammino.it*.

URICCHIO A., *Il modello delle imposte di scopo tra principi ispiratori e sbocchi normativi*, in A. URICCHIO (a cura di), *La fiscalità locale tra modelli gestori e nuovi strumenti di prelievo*, Rimini, 2014.

URICCHIO A., *La fiscalità locale tra modelli gestorie nuovi strumenti di prelievo*, Rimini, 2014.

VAQUER M., *Estado y cultura: La función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*, Madrid, 1998.

VENTRE T., *I Principi fondamentali e le dinamiche della tassazione ambientale nel sistema giuridico multilivello*, Napoli, 2012.

VESPERINI G., *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Regioni*, 2007.

VEZZANI S., *Il Primo Protocollo alla Convenzione europea dei diritti umani e la tutela della proprietà intellettuale di popoli indigeni e comunità locali*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 1, 2007.

VIDETTA C., *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA - C. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 1, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, 221 ss..

VIGNES D., *La formation historique du droit international de la pêche*, in D. VIGNE - G. CATALDI - R. CASADO RAIGON, (dir) *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, 2000, 39 ss.

VILLAFIORITA A., *Tecnologie per combattere lo spreco alimentare*, in *Scienze e ricerche*, 2015, n. 2.

VILLANACCI G., *L'opaco profilo del risarcimento civilistico nella complessa disciplina ambientale*, in *Contratto e Impresa*, 2014, 3, 606 ss.

VISINTINI G., *Trattato della responsabilità contrattuale*, Padova, 2009, 138-139.

VITUCCI P., *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 579 ss.

VIVANI C., *Chi inquina non paga? La Corte di giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*, in *Giur. it.*, 2015, 1487 ss.

VOLPE F., *Risparmio energetico ed efficienza energetica nell'Unione Europea: una confusione insostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, n. 1.

WAARTS Y.R. - EPPINK M. - OOSTERKAMP E.B. - HILLER H. - VAN DER SLUIS A.A. - TIMMERMANS T., *Reducing food waste; Obstacles Experience in Legislation and Regulations*, in <https://www.wageningenur.nl/en/Publication-details.htm?publicationId=publication-way-343134363631>.

WASMEIER M., *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common Market Law Review*, 2001

WATSON A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974.

WATSON J.M. - DUDLEY N. - SEGAN D.B. - HOCKINGS M., *The performance and potential of protected areas*, in *Nature*, 515, 2014, 71 ss.

WIEDIS D. - DONALD J-E. - ANGELINI S., *Le principe ALARA: deux arrêts aux répercussions radicalement différents*, in *Bulletin de droit nucléaire*, n. 58, décembre 1996, 74 ss.

WIENER J.B., *Something Borrowed for Something Blue: Legal Transplants and the Evolution of Global Environmental Law*, in *Ecology L.Q.*, 27, 2001, 1295-1371.

WILDHABER L., *La tutela dei diritti dell'uomo da parte della Corte europea e dei tribunali nazionali*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 2000, n. 2.

WILSON E.O., *Biodiversity*, Washington D.C., 1988.

WORLD BANK, *Where is the Wealth of Nations: Measuring Capital for the 21st Century*, Washington D.C., 2006, in <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf>.

ZACCAGNINI M. - PALATIELLO A., *Gli usi civici*, Napoli, 1984.

ZATTI A., *Tassazione ambientale e federalismo fiscale: riflessioni e prospettive, con particolare riferimento al caso italiano*, in *Quaderni del Dipartimento di Economia, Statistica e Diritto Università degli Studi di Pavia*, 2011, n. 8.

ZERMAN P.M., *Il federalismo demaniale, tra interesse della comunità e risanamento del debito*, in *Dir. e prat. amm.*, 2012, n. 6.

GLI AUTORI VOLUME 1, TOMO I

CURATORI DEL VOLUME

GINEVRA CERRINA FERONI, Vice Presidente Fondazione CESIFIN Alberto Predieri; Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze.

TOMMASO EDOARDO FROSINI, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli.

LUCA MEZZETTI, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna; Presidente della Sezione italiana dell'Istituto Iberoamericano di Diritto costituzionale.

PIER LUIGI PETRILLO, Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

COORDINATORI DI SESSIONE

1^a Sessione *La tutela giuridica della diversità bioculturale, l'Unesco e la Dieta Mediterranea*

Coordinamento di **DONATO ANTONIO LIMONE**, Professore ordinario di Informatica giuridica; Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

2^a Sessione *Ambiente, economia, istituzioni e sviluppo sostenibile*

Coordinamento di **GIAMPIERO DI PLINIO**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pescara.

3^a Sessione *Tutela dell'ambiente e biodiversità*

Coordinamento di **CARMELA DECARO**, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università LUISS Guido Carli, Roma.

RELATORI ALLE SESSIONI

VÂNIA AIETA

Professore del Corso di post laurea in Giurisprudenza, Università dello Stato di Rio de Janeiro (UERJ), Dottorato in Diritto costituzionale.

GAIA ALLORI

Avvocato e Dottoranda in Scienze Giuridiche (Diritto comparato), Università degli Studi di Firenze.

IVANO ALOGNA

Ricercatore di Diritto privato, Università Panthéon-Assas (Paris II); Dottorando di ricerca in Diritto comparato, Università degli Studi di Milano.

DANIELA BELVEDERE

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa; Cultore di Diritto costituzionale, Università di Messina.

SARA BENVENUTI

Dottore di ricerca e Assegnista di ricerca in Diritto comparato, Università degli Studi di Firenze.

RAFFAELE BIFULCO

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università LUISS Guido Carli, Roma.

ELENA BUOSO

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Padova.

MARCO CALABRÒ

Professore associato di Diritto amministrativo, Seconda Università degli Studi di Napoli.

FRANCESCA CARPITA

Dottore di ricerca in Diritto pubblico e dell'economia, Università di Pisa.

IMMA CIRILLO

Avvocato e Collaboratore presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

VALENTINA COLCELLI

Ricercatore CNR e Università di Perugia.

VINCENZO DE FALCO

Professore aggregato di Diritto pubblico comparato, Seconda Università degli Studi di Napoli.

FRANCESCA DEGL'INNOCENTI

Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto civile, Università degli Studi di Firenze.

FRANCESCA DELLA ROSA

Dottoranda in Diritto comparato, internazionale e dell'Unione europea, Università degli Studi di Udine.

OTTAVIO DI BELLA

Esperto senior del CUEIM (Conorzio universitario), già membro della Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO.

GIUSEPPE DI GENIO

Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Salerno.

BRUNO DI GIACOMO RUSSO

Docente di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Milano Bicocca.

LUCA DI GIOVANNI

Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Urbanistico e dell'Ambiente, Università degli Studi di Firenze.

LUCA FANOTTO

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

SOLANGE FATAL

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, Università di Montpellier.

FIGIORE FONTANAROSA

Docente a contratto di Comparazione giuridica ed Uniformazione del diritto, Università degli Studi del Molise.

TIZIANA FORTUNA

Dottore di ricerca in Diritto pubblico interno e comunitario, Università degli Studi di Catania.

CRISTINA GAZZETTA

Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi Niccolò Cusano telematica Roma; Cultrice della materia, Università LUMSA, Roma.

ANNALaura GIANNELLI

Professore associato di Diritto amministrativo, Università telematica Giustino Fortunato.

YLENIA GUERRA

Dottoranda in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

THIAGO JORDACE

Dottorando del corso di post laurea in Diritto delle Città.

VINCENZO LARUFFA

Dottore in Giurisprudenza, Pontificia Università Lateranense.

EMANUELA LATERZA

Ingegnere, Agenzia Regionale per la prevenzione e la Protezione dell'Ambiente.

CLAUDIO LOFRUMENTO

Ingegnere, Agenzia Regionale per la prevenzione e la Protezione dell'Ambiente.

VALERIO LUBELLO

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano.

PIETRO MASALA

Ricercatore in Diritto costituzionale, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; Dottore di ricerca in Persona e Tutele giuridiche, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.

GRETA MASSA GALLERANO

Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università della Calabria e Università di Granada.

CRISTIANA MAZZUOLI

Laureata in Giurisprudenza, Diritto agroalimentare, Università degli Studi di Pisa.

MARIA NAZARENA RODRIGUEZ FIRPO

Collaboratore in Diritto costituzionale, Università de Tucumán.

STELLA ROMANO

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

PIER MARCO ROSA SALVA

Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato e dell'Unione europea, Università degli Studi di Udine.

FLORIANA SANTAGATA

Ricercatore di Diritto tributario, Seconda Università degli Studi di Napoli.

SIMONA SASSO

Ingegnere, Agenzia Regionale per la prevenzione e la Protezione dell'Ambiente di Bari.

ELISA SCOTTI

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata.

ANNA SIMONATI

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento.

CHIARA SORBELLO

Dottoranda in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

ALESSANDRA TOMMASINI

Professore associato di Diritto agrario, Università degli Studi di Messina.

BARBARA VALENZANO

Ingegnere, Agenzia Regionale per la prevenzione e la Protezione dell'Ambiente, Bari.

ALESSANDRO ZAGARELLA

Esperto di politiche UNESCO sul piano interno e internazionale; consulente per gli affari internazionali presso l'Ufficio del Consigliere diplomatico del Ministero dell'Ambiente.



centro per lo studio delle istituzioni finanziarie
promosso dall'ente cassa di risparmio di Firenze



promotori

con il contributo di



Ministero delle
politiche agricole
alimentari e forestali

in collaborazione con



con il patrocinio di

