

IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE

Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione

ISSN 2385-085X

Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Anno X, Numero 3 - 2023

Editoriale

S. FOÀ

[Direttori dei musei e spoils system](#)

Saggi

A. CROSETTI

[Appunti su pastorizia, ambiente e territorio](#)

A. PORPORATO

[Il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e di Bonifica delle Aree Inquinata \(PRUBAI\) nel paradigma dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale](#)

Approfondimenti

M. CARRER

[Competenza legislativa, tecnica normativa e bilanciamento dei diritti a livello regionale: il caso delle attività di volo nelle zone di montagna in Piemonte](#)

A. CAUDURO

[L'interruzione volontaria di gravidanza e la partecipazione delle associazioni di volontariato al S.S.N.: il caso della convenzione tra l'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita "G. Faradini" di Rivoli](#)

D. SERVETTI

[Il diritto alla salute in ambito odontoiatrico: universalismo iper-selettivo, ineffettività della tutela, potenzialità della cooperazione con il Terzo settore. Considerazioni a partire da una legge regionale piemontese](#)

Commenti su casi e note di giurisprudenza

G. CANALE

[Il caso di una sanzione non proporzionata a un militare per l'esercizio di critica sindacale \(nota a Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza del 6 giugno 2023, n. 5566\)](#)

V. GALLIANO

[L'informazione ambientale accessibile come garanzia della libertà di ricerca scientifica \(nota a Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza del 6 luglio 2023, n. 6611\)](#)

L. GENINATTI SATÈ

[La segnalazione dell'AGCM sulla legge regionale in materia di concessioni idroelettriche: tutela della concorrenza o del mercato? \(nota a Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, segnalazione del 26 luglio 2023, AS1907\)](#)

M. LAZZARINI

[L'espropriazione dei terreni gravati da usi civici \(nota a SS.UU., sentenza del 10 maggio 2023, n. 12570\)](#)

Direttore scientifico:

Enrico Grosso

Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

Direttori dei musei e spoils system

Sergio Foà^[1]

Sommario:

1. Premessa: le variabili della forma giuridica museale - 2. L'incarico dirigenziale per i musei di "appartenenza" statale. La funzione tecnico-scientifica e i compiti gestionali - 3.1. La procedura selettiva: i requisiti del Direttore - 3.2. La procedura selettiva: concorso o idoneità per la nomina fiduciaria? - 4. La riorganizzazione ministeriale e i nuovi musei con autonomia speciale. Introduzione generalizzata dello *spoils system* e problemi di costituzionalità

1. Premessa: le variabili della forma giuridica museale

Sono ricorrenti e non limitate agli addetti al settore le discussioni circa l'autonomia scientifica dei direttori dei musei pubblici e l'utilizzo di forme di *spoils system* riguardo al conferimento e alla durata del loro incarico. Il tema assume portata e tono di rilevanza costituzionale, giacché intreccia la dialettica tra libertà dell'espressione e diffusione culturale e funzione pubblica di promozione dello sviluppo della cultura; interessa altresì i confini tra ambiti rimessi all'indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione, *sub specie* qualificata di attività culturale.

I musei pubblici, peraltro, assumono forme giuridiche differenti in ragione dell'appartenenza dei beni custoditi e della scelta operata sul modello di gestione. Si pensi alla differenza tra musei di appartenenza statale considerati "organi" ministeriali e musei pure statali che si esprimono statutariamente come fondazione di partecipazione, aprendo alla adesione e alla collaborazione (in parte anche sulle scelte culturali) di soggetti terzi rispetto al titolare dei beni^[2]. Modello gestionale, quest'ultimo, sperimentato anche a livello regionale e locale, per i musei di relativa "appartenenza". Si pensi anche alla particolare organizzazione territoriale del sistema museale statale. In ambito regionale opera come noto la Direzione regionale Musei, ufficio di livello dirigenziale non generale, quale articolazione periferica della Direzione generale Musei del Ministero della Cultura, con il compito di assicurare sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione, provvedendo a definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, in rapporto all'ambito territoriale di competenza. La Direzione regionale Musei valorizza, promuove e rende fruibili alla collettività il patrimonio culturale dei musei e luoghi della cultura ad essa affidati e ne cura le attività di gestione e funzionamento che vi sono

correlate.

2. L'incarico dirigenziale per i musei di "appartenenza" statale. La funzione tecnico-scientifica e i compiti gestionali

L'attuale configurazione dell'incarico di direttore di istituti museali di appartenenza statale emerge chiaramente dalla procedura selettiva attualmente in corso^[3], avviata dal Ministero della Cultura per il conferimento della direzione di diversi istituti, quali uffici di livello dirigenziale generale^[4] e di livello dirigenziale non generale^[5].

L'impianto normativo di riferimento è il Regolamento di organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, degli uffici di diretta collaborazione del ministro e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance, approvato con d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169, che qualifica in termini di "organi periferici del Ministero" i musei, le aree e i parchi archeologici e gli altri luoghi della cultura^[6]. Gli stessi luoghi di cultura sono definiti istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo^[7]. Le attività assegnate, tra funzione e servizio, sono chiaramente enunciate nella stessa fonte regolamentare: si tratta di istituti aperti al pubblico che compiono ricerche riguardanti le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica^[8].

La funzione del direttore è strettamente correlata e strumentale all'autonomia tecnico-scientifica riconosciuta ai musei e alle funzioni amministrative ad essi assegnate. Il richiamo al codice dei beni culturali e del paesaggio è implicito e presupposto, ma riecheggia nelle funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione. Ha fondamento costituzionale la potestà statutaria dei musei in esame, mentre la loro generale capacità di diritto pubblico consente la sottoscrizione, anche per fini di didattica, di convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca^[9].

In questo contesto il direttore è responsabile della "gestione" dell'istituto nel suo complesso, nonché dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico, e svolge compiti di "gestione" complessiva dell'istituto, dovendosi riassumere e ricondurre a tale termine attività amministrative e attività di diretta rilevanza culturale.

L'elenco delle attribuzioni del direttore è significativo: sicuramente ricondotto all'autonomia tecnico-scientifica è l'insieme di attività di programmazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio di tutte le attività di gestione dell'istituto, ivi inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, nonché di studio, valorizzazione, comunicazione e promozione del patrimonio dell'istituzione. Non si deve dimenticare, tuttavia, che i musei di appartenenza statale sono organi periferici del Ministero, sicché esprimono funzione strumentale rispetto alle "linee di indirizzo impartite dal Ministero": in questo senso la *lex specialis* in esame, in ossequio al richiamato regolamento di organizzazione, affida al direttore del museo la "cura" del "progetto culturale dell'istituto, conformemente alle linee di indirizzo impartite dal Ministero". Ciò significa che l'autonomia "tecnico-scientifica" si può esprimere entro una cornice "di indirizzo" ministeriale, che limita di fatto la pienezza del progetto culturale rimesso al direttore.

Anche nella parte più strettamente dedicata alla fruizione pubblica del bene, e quindi al servizio reso alla collettività, il direttore incontra limiti alla propria autonomia decisionale,

nella definizione dell'importo dei biglietti di ingresso ed anche degli orari di apertura dell'istituto. Riguardo ad entrambi i profili di fruizione, il direttore stabilisce l'importo dei biglietti d'ingresso, ma deve "sentire" la Direzione generale Musei e la Direzione regionale Musei ed inoltre deve rispettare le linee guida ministeriali. Tali linee guida sono rimesse alla competenza del direttore generale della Direzione generale Musei, sentite le direzioni generali competenti per materia, in materia di orari di apertura, bigliettazione e politiche dei prezzi per l'accesso ai musei e ai luoghi della cultura statali, anche in forma integrata, nell'ambito degli accordi di fruizione o di valorizzazione di cui agli articoli 102 e 112 del codice dei beni culturali^[10].

Di più stretta attinenza culturale sono l'assicurazione di elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica, favorendo la partecipazione attiva degli utenti e garantendo effettive esperienze di conoscenza; l'assicurazione di una stretta relazione con il territorio, anche nell'ambito delle ricerche in corso e di tutte le altre iniziative, anche al fine di incrementare la collezione con nuove acquisizioni, di organizzare mostre temporanee e di promuovere attività di catalogazione, studio, restauro, comunicazione, valorizzazione; nonché l'autorizzazione del prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre od esposizioni sul territorio nazionale o all'estero, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Più attinenti al piano amministrativo sono l'assicurazione della piena collaborazione con la Direzione generale Musei e gli altri organi centrali e periferici del Ministero; la scelta, sulla base delle linee guida elaborate dal direttore generale Musei, riguardo all'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione dell'istituto, ai sensi dell'articolo 115 del codice; il compito di coadiuvare la Direzione generale Bilancio e la Direzione generale Musei nel favorire l'erogazione di elargizioni liberali da parte dei privati a sostegno della cultura, anche attraverso apposite convenzioni con gli istituti e i luoghi della cultura e gli enti locali; la promozione di progetti di sensibilizzazione e specifiche campagne di raccolta fondi, anche attraverso le modalità di finanziamento collettivo; l'amministrazione e il controllo dei e sui beni dati in consegna agli istituti assegnati all'istituto o al luogo della cultura da lui diretto e l'esecuzione sugli stessi anche di interventi conservativi; la concessione d'uso dei medesimi beni culturali, ai sensi degli articoli 106 e 107, del Codice; e, in maniera lessicalmente curiosa, lo svolgimento delle funzioni di stazione appaltante.

Di più ampia portata, nel raccordo tra valorizzazione del bene culturale e promozione della cultura, si collocano le altre attribuzioni del direttore, che autorizza le attività di studio e di pubblicazione dei materiali esposti e/o conservati presso l'istituto; svolge attività di ricerca, i cui risultati rende pubblici, anche in via telematica; propone alla Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali iniziative di divulgazione, educazione, formazione e ricerca legate alle collezioni di competenza; collabora altresì alle attività formative coordinate e autorizzate dalla direttore generale Educazione, ricerca e istituti culturali, anche ospitando attività di tirocinio previste da dette attività e programmi formativi.

Il rapporto tra istituti museali e Ministero della cultura è chiarito dallo stesso d.P.C.M. n. 169 del 2019, cit. che distingue tra musei considerati uffici dirigenziali generali (art. 13) e quelli privi della qualifica generale (art. 18). Con riferimento alle attività svolte dai direttori dei primi, il segretario generale del Ministero, in caso di inerzia, sollecita, anche tramite il

direttore generale Musei, i titolari degli uffici dirigenziali generali periferici del Ministero e adotta “le opportune prescrizioni”; in caso di perdurante inerzia e di inottemperanza alle proprie prescrizioni specifiche, il segretario generale si sostituisce al responsabile dell’ufficio e adotta tutti gli atti necessari. Con riferimento alle attività svolte dai direttori degli altri istituti privi di qualifica di uffici dirigenziali generali, la Direzione generale Musei esercita i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e, in caso di necessità, informato il segretario generale, avocazione e sostituzione. Le previsioni normative riportate riducono dunque a “uffici” ministeriali le direzioni museali, in controtendenza rispetto alla qualificazione in termini di “organi periferici” riferita agli stessi istituti dal d.P.C.M. in esame.

3.1 La procedura selettiva: i requisiti del Direttore

Il bando di selezione dei dirigenti museali ancora *in itinere*, espressamente auto-qualificato “bando internazionale”, prevede come requisiti per accedere alla selezione la cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell’Unione Europea; il godimento dei diritti civili e politici nello Stato di appartenenza; non avere superato, alla data di presentazione della domanda, il limite anagrafico per la permanenza in servizio previsto dall’ordinamento italiano; quale titolo di studio, laurea specialistica o magistrale, ovvero diploma di laurea conseguito secondo l’ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al decreto del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, ovvero titolo di studio equivalente conseguito all’estero; quale esperienza professionale, la comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e possesso di una documentata esperienza nella gestione di istituti e luoghi della cultura, dimostrata dalla sussistenza di uno o più dei seguenti requisiti: avere ricoperto incarichi gestionali presso aziende private o amministrazioni pubbliche, in Italia o all’estero, da cui possano desumersi le spiccate doti manageriali in materia di patrimonio culturale; essere in possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica in materia di patrimonio culturale desumibile da concrete esperienze di lavoro maturate, per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni pubbliche, in Italia o all’estero^[11].

Il respiro internazionale della selezione supera le criticità del passato, che avevano investito della questione l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, richiamando le disposizioni europee sulla libera circolazione dei lavoratori, nell’interpretazione resa dalla Corte di Giustizia^[12]. Il direttore museale disegnato dalla c.d. “riforma Franceschini” assume, come si è visto, un compito propulsivo, inteso a rendere il museo un luogo di cultura ed educazione in cui vengono coniugate attività di promozione e valorizzazione delle opere con attività di studio e ricerca. È conseguentemente inammissibile subordinare lo svolgimento di un tale compito al requisito di cittadinanza italiana, potendo le istituzioni museali trarre beneficio da esperienze professionali, culturali e manageriali acquisite anche al di fuori del territorio italiano^[13].

3.2 La procedura selettiva: concorso o idoneità per la nomina fiduciaria?

In passato, in sede di regolamento di giurisdizione, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario riguardo al conferimento di incarico dirigenziale di polo museale, argomentando sul difetto del carattere concorsuale della procedura servente^[14]. Le Sezioni Unite hanno esaminato le diverse fasi della procedura di conferimento dell’incarico, che assegna alla commissione di

esperti la selezione dei *curricula*, lo svolgimento dei colloqui e l'individuazione dei candidati da sottoporre alla valutazione del ministro o del direttore generale.

La Cassazione, superando un orientamento difforme del Consiglio di Stato^[15], ha in tal caso escluso il carattere concorsuale della selezione perché non conclusa mediante "graduatoria con i punteggi" e perché l'ultima fase, consistente nell'individuazione di una terna di nominativi da sottoporre al ministro o al dirigente generale (a seconda della tipologia di incarico) per la "scelta fiduciaria", assegnerebbe a tale ultimo momento carattere "palesamente dominante rispetto all'intero percorso". In ragione della natura privatistica dell'atto finale di individuazione del candidato e di conferimento dell'incarico è stato dunque escluso il carattere concorsuale della procedura, con sottrazione della giurisdizione al giudice amministrativo.

Lo schema in esame, così scrutinato dalle Sezioni Unite, è riprodotto dall'art. 5 del bando qui in esame, che affida alla commissione di esperti la valutazione dei *curricula*, la selezione fino a un massimo di 10 candidati per ciascun istituto secondo l'ordine di punteggio conseguito e lo svolgimento dei colloqui. Sulla base dell'esito dei colloqui la commissione forma una terna di candidati per ogni istituto, da sottoporre rispettivamente al ministro e al direttore generale Musei, in ragione della tipologia di incarico da conferire.

La costruzione della procedura nel modo descritto assume rilevanza ben oltre il piano processuale, giacché ravvede nell'incarico dirigenziale natura fiduciaria, laddove la previa valutazione della commissione si limiterebbe a esprimere un giudizio di idoneità, di per sé insufficiente al conferimento delle funzioni.

4. La riorganizzazione ministeriale e i nuovi musei con autonomia speciale. Introduzione generalizzata dello *spoils system* e problemi di costituzionalità

Le riflessioni sopra esposte assumono maggiore rilevanza se si considera l'ampliamento del numero dei musei dotati di autonomia speciale disposto con schema di d.P.C.M. recante "Regolamento concernente modifiche al Regolamento di organizzazione del Ministero della Cultura di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 dicembre 2019, n. 169". Il nuovo regolamento intende incrementare da 44 a 60 il numero di musei, parchi archeologici e altri siti culturali statali dotati di autonomia speciale. Istituisce tre nuovi istituti di livello dirigenziale generale: i Musei Reali di Torino, il Museo archeologico nazionale di Napoli e la Galleria dell'Accademia-Musei del Bargello di Firenze, che accorpa le due strutture precedentemente di livello dirigenziale non generale. Lo stesso provvedimento prevede la costituzione di diciassette nuovi istituti di livello dirigenziale non generale. La proposta di riforma ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio Superiore Beni Culturali e paesaggistici. La bozza preliminare dello schema di decreto è stata inviata al Consiglio di Stato per il parere prima dell'approvazione definitiva in Consiglio dei Ministri.

Secondo il Ministro della Cultura "l'autonomia concessa ad alcuni grandi musei è una scelta operativa che consente di elevarne la qualità e la fruibilità. Essere autonomi significa avere una gestione manageriale che permette decisioni rapide nell'ottica della tutela e della promozione delle strutture. Con questo provvedimento si riconosce, inoltre, il valore di grandi siti culturali italiani che, di fatto, per l'importanza delle collezioni e delle opere custodite, si sono già conquistati un grande rilievo sul campo"^[16].

Da ultimo è stato convertito con legge 9 ottobre 2023, n. 137 il c.d. decreto-legge “giustizia” (decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105), recante: «Disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione». L’articolo 10, nella versione consolidata dalla legge di conversione, reca “Disposizioni in materia di cultura e di organizzazione del Ministero della Cultura” ed ivi, al comma 2, introduce espressamente lo *spoils system* per gli incarichi dirigenziali: “Gli incarichi dirigenziali generali e non generali decadono con il perfezionamento delle procedure di conferimento dei nuovi incarichi ai sensi dell’articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

In sede di primo commento, la previsione è già stata da taluni criticata per possibili profili di illegittimità costituzionale^[17]. La norma lascia infatti intendere che, una volta approvato il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, si procederà a conferire nuovi incarichi per tutti gli uffici dirigenziali, sia quelli di nuova istituzione o significativamente riorganizzati, sia quelli non interessati dalla riorganizzazione. In questo caso, la norma lederebbe l’art. 97 Cost. per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento.

Basta ricordare al riguardo il chiaro orientamento della Corte Costituzionale che fin dal 2007 ha censurato i meccanismi di *spoils system* riferiti agli incarichi dirigenziali di livello generale a livello statale, regionale e locale. La sentenza n. 103 del 2007 ha dichiarato incostituzionale le previsioni della legge n. 145 del 2002, c.d. legge Frattini, ed in particolare la disposizione transitoria che disponeva la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale il novantesimo giorno dall’entrata in vigore della legge (art. 3, co. 7). La sentenza n. 104 dello stesso anno ha dichiarato incostituzionale una legge della Regione Lazio che prevedeva la decadenza *ex lege* dei direttori generali delle aziende sanitarie locali in occasione del rinnovo del consiglio regionale (art. 71 l. reg. n. 9/2005 e art. 55 l. reg. n. 1/2004) e una legge della Regione Sicilia che introduceva una forma di *spoils system* nei rapporti interni alla dirigenza, consentendo ai dirigenti generali entro 90 giorni dal loro insediamento di revocare gli incarichi dirigenziali di livello inferiore (art. 96 l. reg. n. 2/2002). La giurisprudenza costituzionale successiva, come noto, ha scrutinato l’ampiezza consentita al legame fiduciario tra politica e dirigenza, ammettendo lo *spoils system* nei casi in cui il dirigente sia chiamato a collaborare alla formazione dell’indirizzo politico e negandone la legittimità nei casi in cui il dirigente deve attuarlo oppure ha compiti di controllo (sentenza n. 304 del 2010)^[18]. A conclusione parzialmente coerente è giunta la Corte Costituzionale riguardo alla figura del segretario generale degli enti locali e alla sua decadenza consentanea a quella del sindaco (art. 99 d. lgs. n. 267 del 2000), rimarcando le funzioni di controllo svolte dalla figura dirigenziale, implicanti un ruolo attivo e propositivo, tali da coadiuvare e supportare sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell’indirizzo politico-amministrativo e conseguentemente capaci di influenzarla (si pensi alle funzioni consultive, referenti e di supporto alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con poteri di intervento nel procedimento di formazione degli atti e, su richiesta, nella fase decisoria provvedimentoale)^[19].

La ricostruzione sopra riportata delle funzioni assegnate ai direttori museali è utile per comprendere se questa forma di *spoils system* così nettamente introdotta dal legislatore si possa iscrivere nei limiti “di tolleranza” tracciati dalla Corte Costituzionale. Fermo restando che nel caso degli istituti museali riesce particolarmente arduo definire l’ambito

dell'“indirizzo politico” e forse sarebbe più corretto esprimersi in termini di “indirizzo di politica museale” (*id est*, definizione del progetto scientifico dell'offerta culturale, di valorizzazione e fruizione dei beni museali), si è visto che l'autonomia “tecnico-scientifica” del direttore museale si può esprimere entro una cornice “di indirizzo” ministeriale, che limita di fatto la pienezza del progetto culturale rimesso alla figura dirigenziale, così come del resto avviene nella definizione dell'importo dei biglietti di ingresso e degli orari di apertura dell'istituto. Per effetto di tali considerazioni sembra non ricorrere in capo al direttore museale quella partecipazione alla definizione dell'“indirizzo” che, ove sussistesse, giustificerebbe l'attivazione dello *spoils system* alla stregua di quanto ammesso per i segretari generali degli enti locali. È nondimeno evidente, in ragione della procedura selettiva che precede l'incarico, che quest'ultimo è conferito in via fiduciaria, proprio perché il direttore deve “completare” il progetto culturale dell'organo di indirizzo mediante le proprie scelte tecnico-gestionali e la propria qualificata professionalità.

La criticità della recente riforma introdotta con il c.d. “decreto giustizia” è correlata alla generalizzazione dello *spoils system*, che viene formalmente accostato alla riorganizzazione ministeriale, ma nei fatti è destinato a comportare un completo “azzeramento” della dirigenza museale al momento dell'entrata in vigore del nuovo assetto organizzativo. Anche a voler enfatizzare il carattere fiduciario dell'attività dirigenziale rispetto alle linee di indirizzo “politiche”, in tal caso si ricondurrebbe con effetto automatico alla riorganizzazione una scelta di sostituzione dirigenziale, senza considerare l'impatto della stessa riorganizzazione è destinata a produrre sui differenti istituti di cultura, con potenziale *vulnus* ai principi che regolano l'attività amministrativa, ricondotti al buon andamento e all'imparzialità degli uffici della pubblica amministrazione. Per tali ragioni l'introduzione di una forma di *spoils system* generalizzato non pare conforme al dettato costituzionale.

1. Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Già vent'anni fa si è esaminato lo statuto tipo della fondazione di partecipazione per la gestione di musei statali: S. Foà, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, in *Aedon*, n. 2/2003. Nel rispetto dell'autonomia di organizzazione lasciata alle fondazioni dal decreto ministeriale, si era posta la questione delle attribuzioni del direttore generale: “Sfruttando l'opportunità concessa dal d.m. n. 491 del 2001, l'art. 10 dello statuto introduce inoltre la figura del direttore generale, cui vengono affidate le funzioni di amministrazione ed i compiti di gestione, oltre ai poteri di proposta e di impulso relativi agli obiettivi ed ai programmi di attività della fondazione. La preferenza per una gestione monocratica, ovviamente temperata dagli importanti poteri riservati all'organo consiliare, ha suscitato discussioni, ancora aperte, sulla tipologia di formazione richiesta al direttore generale, oscillanti tra una preferenza per competenze marcatamente manageriali oppure per conoscenze più tecnico-culturali” (S. Foà, loc. cit.). La Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, costituita in data 10 ottobre 2004, ha quindi distinto la figura del direttore, con compiti scientifici, da quella del Direttore gestionale, con compiti amministrativi. [↑](#)
3. Bando internazionale per la direzione dei musei italiani pubblicato in data 16 giugno 2023, in <https://cultura.gov.it/bandointernazionalemusei>. [↑](#)
4. Pinacoteca di Brera; Museo e Real Bosco di Capodimonte; Gallerie degli Uffizi; Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea. [↑](#)
5. Gallerie Estensi; Museo Archeologico Nazionale di Taranto; Gallerie Nazionali di Arte Antica; Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria; Galleria Nazionale dell'Umbria; Museo Nazionale d'Abruzzo. [↑](#)
6. Art. 39, co. 1, lett. e) d.P.C.M. n. 169 del 2019, cit.. [↑](#)
7. Sulla definizione di museo e sull'autonomia museale, M. C. Pangallozzi, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon*, n. 1/2019, ed ivi un cenno ai rapporti con l'amministrazione centrale (par. 6.2). In precedenza, sulle prospettive di autonomia museale, C.

Barbati, *Il “nuovo” Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 206 ss. Il fondamento costituzionale dell'autonomia statutaria dei musei pubblici fu riconosciuto con grande precisione da J. Luther, *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1999. Da ultimo, S. Antoniazzi, *Musei pubblici. Modelli giuridici di gestione*, Napoli, 2022, *passim*. [↑](#)

8. Art. 43, co. 1, d.P.C.M. n. 169 del 2019, cit.. [↑](#)
9. Art. 43, co. 2, d.P.C.M. n. 169 del 2019, cit.. [↑](#)
10. Art. 18, co. 2, lett. p), del medesimo d.P.C.M.. [↑](#)
11. Art. 2 del bando internazionale per la direzione dei musei italiani pubblicato in data 16 giugno 2023, cit.. [↑](#)
12. Cons. Stato, Ad. plen., 25 giugno 2018, n. 9, si è espressa sulla possibilità di ammettere una riserva di nazionalità in favore dei cittadini italiani per i posti di livello dirigenziale nelle amministrazioni statali e, nel caso di specie, negli istituti museali di rilevante interesse nazionale. Secondo l'Adunanza plenaria non può essere condivisa la tesi, prospettata dalla Sezione remittente, relativa all'illegittimità della disapplicazione della normativa contenente la riserva di nazionalità. Nel caso di specie il direttore del Palazzo Ducale di Mantova non sarebbe configurabile come figura apicale e, per questo motivo, le sue attività non sarebbero connesse con funzioni di vertice amministrativo: sulla base di questo presupposto, la riserva dell'incarico a cittadini italiani sarebbe illegittima. A commento, S. Amorosino, *La conclusione della “telenovela” giurisdizionale sui direttori stranieri dei musei*, in *Urb. app.*, 2018, 441 ss.; M. Gnes, *Il superamento del requisito di cittadinanza dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 609 ss.; G. Massari, *La selezione dei dirigenti nei “super-musei”: nuove riflessioni sugli atti interni contrari al diritto Ue*, *ibidem*, 616 ss.. [↑](#)
13. Per una ricostruzione della vicenda giurisdizionale, oltre all'indicazione di prospettive di riforma, L. Sacchi, *La selezione della dirigenza per il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 1/2019; prima della pronuncia dell'Adunanza plenaria, M. Cammelli, *Direttori dei musei: grandi riforme, piccole virtù e un passato che non passa*, in *Aedon*, n. 1/2018. [↑](#)
14. Cass. SS.UU. ord. 17 dicembre 2020, n. 28976, commentata criticamente da G. Ricci, *Il conferimento dell'incarico di direttore di museo: devoluzione della controversia al giudice ordinario e ipotesi sulle tutele accordabili all'aspirante ingiustamente pretermesso*, in *Aedon*, n. 2/2021. [↑](#)
15. Cons. Stato, Sez. VI, 2 febbraio 2018, n. 677, che ha escluso l'assimilabilità alla procedura idoneativa di cui all'art. 15, comma 7 bis, d. lgs. n. 502 del 1992 (in materia di dirigenza sanitaria), su cui M. Ramajoli, *Sulle nomine dei direttori dei musei decide il giudice ordinario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 494 ss.. [↑](#)
16. Ministro della Cultura, Comunicato stampa del 26 luglio 2023. [↑](#)
17. L. Casini, *Cultura e pubbliche amministrazioni nel “decreto giustizia”: tra riorganizzazioni e spoils system*, in *Aedon*, n. 2/2023. [↑](#)
18. G. Di Cosimo, *La Corte e lo spoil system all'italiana*, in *Forum costituzionale*, 2011; F. Merloni, *Spoils system: il timore dell'overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza*, in *Le Regioni*, 2010, f. 5, 1136. [↑](#)
19. Corte cost., 22 febbraio 2019, n. 23; a commento G. Boggero, *I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”: lo spoils-system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Osservatorio cost.*, n. 3/2019, 61 ss.. [↑](#)

Appunti su pastorizia, ambiente e territorio

Alessandro Crosetti^[1]

Sommario:

1. La montagna e i difficili problemi di valorizzazione e di sostenibilità territoriale - La rilevanza della pastorizia quale modello di economia circolare - 2. Origini, natura e profili giuridici della transumanza nel contesto dell'ambiente montano - 3. La transumanza come bene culturale immateriale: evoluzione del diritto interno ed il recente riconoscimento dell'UNESCO - 4. L'alpeggio come punto di approdo della transumanza: i vari modelli giuridici di organizzazione e di conduzione - 5. L'importanza del pascolo e gli effetti positivi di sostenibilità ambientale nelle aree montane e nel presidio del territorio.

1. La montagna e i difficili problemi di valorizzazione e di sostenibilità territoriale. La rilevanza della pastorizia quale modello di economia circolare

Le aree montane (ma anche le zone collinari), da tempo, registrano gravi problemi e squilibri di carattere economico e sociale rispetto ai territori non montani. Le cause di questi problemi hanno origini lontane, ma si sono acuite dopo il secondo conflitto mondiale e sono principalmente riconducibili all'esodo e relativo abbandono e spopolamento delle c.d. "terre alte", con il progressivo impoverimento demografico e relative diseconomie^[2]. Il constatato declino delle zone montane, generalmente collegato a quello demografico, è stato assunto come specchio della marginalità economico-sociale di quei territori. Tale declino è venuto assumendo espressioni specifiche anche nel regresso delle attività produttive, specie quelle agro-silvo-pastorali, con conseguente impoverimento del tessuto sociale mettendo a nudo una grave crisi di civiltà e di identità.^[3]

A fronte di questo quadro alquanto negativo e desolante, da sempre, resistono strumenti e attività che, a vario titolo, continuano a fare "vivere" le zone montane e a costituire veicoli per lo sviluppo di economie non solo a valenza meramente interna ma anche a valenza culturale, ambientale, paesaggistica e territoriale. Tra queste forme di economia ha, nei secoli, avuto un ruolo oltremodo rilevante la *pastorizia* che è una delle forme più antiche di allevamento, praticata dall'uomo con la maggior parte delle specie animali domestiche da reddito, principalmente ovini, caprini, bovini, ma anche suini, equini. La pastorizia, si contraddistingue dall'allevamento classico stanziale in stalla o recinti, perché gli animali (il bestiame) vengono lasciati liberi in un ambiente naturale, ovvero vengono lasciati al pascolo allo stato brado, anziché nutriti con risorse dell'allevatore, venendo a creare una forte di

simbiosi tra gli animali ed il pastore che si occupa e convive con loro a tempo pieno, non limitandosi ad accompagnarli al pascolo. Per tale sua peculiarità la pastorizia ha, da sempre, anche rappresentato un importante ruolo di presidio e di tutela dell'ambiente nei territori alpini ed appenninici (v. *infra*).

La pastorizia aveva assunto un ruolo centrale nelle economie e società del passato in Italia, dal secondo decennio del Novecento le dimensioni degli allevamenti bradi (sia sulle Alpi che negli Appennini) cominciarono progressivamente a diminuire e a regredire. Attualmente, dopo mezzo secolo di progressiva riduzione va registrata una inversione di tendenza. Dalla fine degli anni Settanta dello scorso secolo veniva considerata un fenomeno destinato a scomparire, legato erroneamente al sottosviluppo, oggi la pastorizia è venuta ad acquisire un nuova rilevanza anche tra le nuove generazioni ^[4], in una rinnovata consapevolezza del recupero di valori e tradizioni dell'economia montana, anche con apprezzabili ricadute positive per le popolazioni locali.

In tal senso la pastorizia può costituire, anzi, un virtuoso modello della c.d. *economia circolare* intesa quale sistema economico capace di potersi rigenerare da solo garantendo anche la sua stessa ecostenibilità^[5]. Tale sistema, infatti, non mira all'obiettivo della massimizzazione del profitto, piuttosto a cercare di ottenere un vantaggio di reciproca utilità tra uomo e natura, in funzione anche di rispetto e tutela ambientale. La pastorizia, infatti, si regge su un modello di autoalimentazione, nel quale la produzione ed il consumo implicano l'utilizzazione e la trasformazione dei prodotti naturali a kilometro zero, con conseguente riduzione della pressione sull'ambiente, stante la disponibilità e l'accesso in loco delle materie prime, quali l'acqua e l'energia solare.

Questi strumenti secolari di sostegno e valorizzazione dei territori montani hanno, da sempre, trovato espressione e attuazione nella *transumanza* e nell'*alpeggio* che sono stati studiati principalmente quali attività agro-zootecniche ma, come tutte le attività umane, sono caratterizzati anche da regole e principi giuridici (con sottese valenze sociali, antropologiche e culturali) che intendono essere oggetto delle presenti note.

2. Origini, natura e profili giuridici della transumanza nel contesto dell'ambiente montano

L'*alpeggio* è solitamente considerato come l'attività agro-zootecnica che viene svolta in montagna durante i mesi estivi. La nozione non va confusa con il termine *malga* o *alpe*, che sta, invece, a significare l'insieme dei fattori produttivi, fissi e/o mobili, in cui avviene l'attività di monticazione, cioè l'inizio della *transumanza*: fabbricati, terreni, attrezzature, animali, lavorazione dei prodotti. La transumanza è, in effetti, una attività diversa in quanto strumentale e servente all'alpeggio (v. *infra*).

Come accennato, la transumanza ^[6] è una forma di pastorizia caratterizzata dalla migrazione stagionale delle greggi, delle mandrie e dei pastori che si spostano da pascoli situati in zone collinari o montane verso quelli delle pianure (nella stagione invernale) o viceversa (nella stagione estiva) percorrendo le vie naturali dei c.d *tratturi* ^[7].

Tale processo è scandito da spostamenti dettati da antiche regole, non solo consuetudinarie, ma anche da precise esigenze stagionali e climatiche. Per descrivere le fasi in cui si compiono gli spostamenti che danno luogo alla transumanza, vengono generalmente utilizzati i termini di "*monticazione*" e "*demonticazione*" (di chiara matrice etimologica

referita alla montagna). Con il termine monticazione, parola che deriva dal verbo “monticare”, si indica la fase iniziale della transumanza che si compie nel periodo primaverile, quando avviene il trasferimento degli armenti e dei pastori dalle zone di pianura (di ricovero invernale) ai pascoli di alta quota dove ha inizio l'alpeggio (v. *infra*). Con demonticazione si definisce il successivo trasferimento inverso che, nel periodo autunnale, riporta gli animali dai pascoli in quota a quelli di pianura nella fase successiva al periodo estivo dell'alpeggio.

Tale usanza è antichissima ^[8], nei secoli passati, aveva pesantemente condizionato la vita dei pastori che non potevano contare sulla presenza di strutture tipiche dell'allevamento moderno, quali la stalla e gli impianti di foraggiatura, mungitura e refrigerazione del latte. Ancora oggi gli armenti vivono in genere all'aperto in appositi recinti (chiamati stazzi e anche *gias* dal latino giacere e *vastere*), i pastori un tempo soggiornavano in dimore rustiche attualmente in strutture più confortevoli.

In Italia questa antica usanza ha contrassegnato importanti percorsi, nel corso del tempo collaudati, costituiti da una rete di trame viarie denominati “tratturi” ^[9] che hanno finito per diventare noti strumenti di collegamento tra montagna e pianura e tra le diverse vallate.

La transumanza anche oggi è diffusamente presente sia in tutto l'arco alpino che in quello appenninico ed è retta ancora attualmente da regole consuetudinarie dettate essenzialmente e principalmente da esigenze climatiche e stagionali ^[10].

Come sempre nel mondo e nel mercato giuridico il *termine*, inteso quale momento del tempo, dal quale cominciano a verificarsi, o fino al quale durano, gli effetti di un negozio giuridico ha enorme rilevanza ^[11], ciò in quanto talvolta il termine è concepito come la fissazione di un limite nel tempo da cui si fanno dipendere gli effetti di un negozio (durata ed estinzione di un diritto che sorge dal negozio); altre volte esso è soltanto lo strumento per fissare nel tempo il momento di adempimento o dell'esercizio di un diritto. Entrambe queste circostanze sono presenti nella vicenda della transumanza. Secondo tali regole consuetudinarie la transumanza ha, in genere, inizio il 15 giugno (festa di San Bernardo) e si conclude il 29 di settembre (festa di san Michele) eventi denominati nel patois delle Alpi *ènarpa* e *dèsarpa* o in francese *inalpe* e *dèsalpe* per indicare l'ascesa e la discesa all'alpeggio ^[12].

È appena il caso di evidenziare che queste due date coincidono con rilevanti fatti climatici, l'inizio della stagione estiva e l'inizio della stagione autunnale con palesi ripercussioni sulle condizioni ottimali per l'alpeggio delle mandrie.

Oltremodo originali e significative dei rapporti nel mondo agrario e contadino, storicamente e tradizionalmente contrassegnati dal modello del *baratto* e della *permuta* ^[13], sono sempre state le regole consuetudinarie presenti nella demonticazione. L'abbandono dei pascoli di alta montagna e la discesa in bassa valle e/o in pianura è regolato da patti consuetudinari secondo i quali il ricovero invernale delle mandrie e la relativa ospitalità con il fieno veniva barattata con la cessione del letame (segnatamente di pecora ma non solo) considerato un ottimo concime per i campi. Altra forma di accordo pattizio tra la cascina ospitante ed il pastore del gregge, (anche per evitare possibili conflitti), è stato l'istituto del “*compascolo*” denominato anche “*pascipascolo*”, che poteva ammettere il libero pascolo delle rispettive greggi su specifiche porzioni di terreno messe in comune ^[14] e che ne consentiva una

forma indiretta di concimazione ^[15].

Attraverso questi modelli, giuridici di tipo *pattizio* ^[16], la transumanza ha, da sempre, rappresentato una rilevante pratica nell'economia, non solo montana ma anche di pianura, con positivi impatti nelle dinamiche sociali delle popolazioni, lasciando una traccia profonda nel paesaggio e nella biodiversità. ^[17] Tale aspetto positivo non è tuttavia l'unico e nei tempi recenti la transumanza è venuta ad arricchirsi anche di valenze culturali e tradizionali, anche tramite celebrazioni quali la *festa della transumanza*, ormai diffusamente presente al rientro dall'alpe.

La rilevanza di questi profili è stata da tempo percepita e recepita nel processo di affermazione dell'esistenza di tali valori culturali fin dalla Convenzione UNESCO sul *Patrimonio culturale mondiale*, adottata a Parigi il 16 novembre 1972, nella quale è stato evidenziato che il patrimonio culturale e naturale, rappresenta il punto di riferimento, l'identità di un popolo e costituisce l'eredità del passato da trasmettere alle generazioni future ^[18]. Come noto, infatti, tale Convenzione, all'art. 1, ha considerato il *patrimonio culturale e ambientale* come "creazione congiunta dell'uomo e della natura" e quale "combinazione dell'ambiente naturale con le esigenze culturali, economiche e sociali" e come tale "un legame tra il nostro passato, ciò che siamo ora e ciò che passeremo alle generazioni future". L'affermazione di tali principi e linee guida, anche per l'autorevolezza della stessa UNESCO nel contesto internazionale ^[19], ha avuto una grande rilevanza anche con riferimento alla tutela e valorizzazione delle aree montane (v. *infra*).

3. La transumanza come bene culturale immateriale: evoluzione del diritto interno ed il recente riconoscimento dell'UNESCO

La transumanza ha, da sempre, contribuito a modellare ed arricchire le relazioni umane e a fecondare i rapporti tra persone, animali ed ecosistemi tra valli e pianure ^[20]. Tale processo ha comportato, nel corso del tempo, pratiche sociali condivise e modelli comportamentali diffusi e partecipati contribuendo in questo a consolidare quella che nel linguaggio comune è conosciuta come "tradizione". ^[21]

Prendersi cura e allevare animali, gestire terreni, foreste, pascoli e risorse idriche, collaudare percorsi ed affrontare i pericoli ed i disagi naturali, sono tutti fattori che hanno contribuito a costruire una "cultura" della transumanza con una rilevante ricaduta di carattere socio-economico nell'ambiente montano, che testimonia, oggi come ieri, un rapporto di equilibrio tra uomo e natura ed un uso sostenibile delle risorse naturali (v. *infra*).

I pastori transumanti sono venuti acquisendo un patrimonio conoscitivo straordinario, con una consapevolezza unica dell'ambiente montano, del suo rispetto, dell'equilibrio ecologico e dei cambiamenti climatici e dei vari aspetti agro-silvo-pastorali delle montagne.

La transumanza ha portato, infatti, all'affermazione di uno dei metodi di allevamento più sostenibili ed ecologici nel non sempre facile rapporto tra ambiente ed economia ^[22].

La cultura della transumanza è venuta, nella sua evoluzione, elaborando e raffinando competenze specifiche relative ai vari tipi di produzione alimentare, segnatamente nella produzione lattiero-casearia, con prodotti a denominazione di origine protetta e

controllata^[23].

Come spesso avviene nel mondo delle relazioni umane, l'inizio e la fine della transumanza sono progressivamente venute acquisendo una valenza sociale. Le festività di primavera ed autunno, che scandiscono i momenti del movimento stagionale delle mandrie, hanno costituito momenti di festa e di aggregazione. Questi momenti di condivisione hanno introdotto rituali e scambi di esperienze tra vecchie e nuove popolazioni, avvicinando il mondo della montagna a quello della pianura con positive ricadute generazionali. Tali forme culturali della transumanza sono state inizialmente ascritte nella categoria dei c.d. *beni demo-etno-antropologici*.

Con l'acronimo D.E.A. (già presente nelle edizioni del Testo unico dei beni culturali del 1999), sono stati tradizionalmente indicati quei beni, appartenenti al patrimonio culturale nazionale, che si distinguono per essere "legati alle culture locali ed alla vita della gente comune in quanto costituiscono espressione delle tradizioni oggetto di studio dell'antropologia". Invero, la categoria in questione riunisce tre ambiti disciplinari che, in Italia, erano rimasti divisi: la *demologia* comprensiva delle tradizioni popolari e del folklore, l'*etnologia* relativa allo studio dei costumi delle società extraeuropee e infine l'*antropologia* con più recente attenzione all'analisi delle invarianti dell'uomo e delle società complesse.^[24]

Al di là delle distinzioni presenti all'interno delle specifiche discipline che si sono occupate di tali beni, si è progressivamente affermato un modo di intendere siffatta componente del patrimonio culturale quale *insieme*, ossia come complesso di eterogenei beni idonei a costituire oggetto di tutela da parte dell'ordinamento dei beni culturali in quanto, a prescindere dalla specificità delle diverse categorie, costituiscono tutti *espressione e testimonianza della cultura popolare e della vita della gente comune*, nei suoi più diversi aspetti: dai dialetti alla gastronomia, dall'artigianato agli stili di vita tradizionale familiare e comunitario, dagli oggetti di vita quotidiana alle pratiche simboliche, fino a giungere alle musiche, le danze, i giochi, le mitologie, i riti, le abitudini e le credenze popolari^[25]. Già in questa primitiva plurivalenza di aspetti culturali, la transumanza si poneva a pieno titolo in questa categoria di beni proprio per le sue arcaiche e persistenti peculiarità.

Si tratta di una categoria di beni tutt'altro che unitaria, anzi assai ampia ed eterogenea, relativamente alla quale l'evoluzione del riferimento normativo non ha avuto una specifica e percepibile influenza in grado di determinare una significativa evoluzione nella problematica che ha riguardato il più generale problema della tutela dei beni culturali c.d. immateriali^[26], in quanto non sempre dotati di un substrato materiale fisicamente percepibile, dall'inerenza ad una *res* che li renda, anche sul piano giuridico, concretamente tutelabili, conservabili, valorizzabili, fruibili da parte dell'intera collettività nazionale.^[27]

Ora, è emerso che molte delle espressioni della cultura popolare, delle tradizioni, delle manifestazioni dell'*ethnos*, sono suscettibili di divenire, e sovente divengono, prodotti materiali, aventi corporalità, che li rende idonei oggetti delle funzioni di tutela e di valorizzazione ed offerta alla pubblica fruizione così come ormai acquisita nella normativa in materia di beni culturali. Nel caso della transumanza gli armenti e le mandrie costituiscono espressione di tale materialità.

La categoria dei beni in esame, può ritenersi caratterizzata, anzi, in prevalenza, da beni realmente e diffusamente immateriali: beni che, com'è stato esattamente avvertito

“potrebbero dirsi “volatili”: tradizioni, feste o spettacoli, cerimonie, riti, racconti, canti, che non sono né mobili né immobili, in quanto per poter essere fruiti devono essere “ri-eseguiti” o “rifatti”^[28]. La periodicità stagionale della transumanza richiede esattamente questa “riproduzione” del rito tradizionale dell’andare e del ritornare dall’alpe.

Delle esigenze di riconoscimento e di tutela di tali beni culturali immateriali, la primitiva stesura del Codice dei beni culturali, nella originaria formulazione del 2004, non aveva ritenuto di doversi fare carico e ciò nonostante che la questione della tutela del *patrimonio culturale immateriale* fosse ormai all’attenzione anche dei più importanti organismi internazionali operanti nel settore.

A questo proposito non può essere sottaciuto come fosse stata da poco adottata una raccomandazione dell’UNESCO, in esito ad una tavola rotonda svoltasi sul tema a Torino nel marzo del 2001, che aveva auspicato la creazione di strumenti normativi internazionali finalizzati alla protezione giuridica di tale tipologia di beni, che pur nella loro immaterialità, devono ritenersi appartenere comunque al patrimonio culturale mondiale.

A tale raccomandazione, come noto, ha poi fatto seguito il 17 ottobre del 2003 la sottoscrizione a Parigi di una vera e propria Convenzione UNESCO per la *salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, cui è stata data esecuzione in Italia con la legge 27 settembre 2007 n. 167^[29].

In tale Convenzione veniva altresì precisato che il patrimonio culturale immateriale di cui sopra si manifesta, tra l’altro, nei seguenti settori: “ *tradizioni orali, ivi compreso il linguaggio; le arti dello spettacolo; le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi; le cognizioni e le prassi relative alla natura e all’universo*”^[30].

Proprio per questi motivi, la transumanza è stata inserita nel 2019 dall’UNESCO nella lista del Patrimonio Culturale Immateriale che ne ha riconosciuto il valore della pratica sulla base di una candidatura transnazionale presentata da Italia, Austria e Grecia. L’UNESCO ha evidenziato l’importanza culturale di una tradizione che ha modellato le relazioni tra comunità e animali ed ecosistemi, dando origine a riti, feste e pratiche che costellano l’estate e l’autunno, testimonianza ricorrente di una pratica che si ripete da secoli con ciclicità delle stagioni in varie parti del mondo.

Come dianzi anticipato, la Convenzione UNESCO, in origine, disciplinava solo i beni culturali aventi il carattere della materialità, valorizzando e favorendo la diffusione dell’idea di un patrimonio culturale universale. Successivamente la nozione di bene culturale è stata ampliata includendo anche i beni immateriali espressivi di una “*testimonianza materiale avente valore di civiltà*”, ovvero rappresentativa delle tradizioni orali, delle manifestazioni del folklore e, in generale, portatori di un valore culturale.^[31]

Il legislatore italiano ha preso atto delle innovazioni provenienti dalla Convenzione UNESCO del 2004 sui beni immateriali, provvedendo ad innovare la disciplina nella revisione del d.lgs correttivo n. 62/2008 del Codice dei beni culturali di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, includendo la nuova formulazione dell’art. 7 *bis* (*Espressione di identità culturale collettiva*)^[32]. Il testo dell’articolo, tuttavia, ha introdotto una visione riduttiva del bene culturale immateriale rispetto alla Convenzione UNESCO, ancorando la rilevanza giuridica alla possibilità di “testimonianza materiale” quale attività culturale^[33].

Il riconoscimento giuridico dei beni culturali immateriali rappresenta, oltre alla presa di coscienza della testimonianza storica di un determinato evento sociale, anche un rilevante valore economico e di commercializzazione^[34]. Questi importanti riconoscimenti portano, infatti, a ricomprendere la dimensione immateriale di patrimoni culturali come uno strumento significativo per la crescita e lo sviluppo sostenibile della montagna, anche in termini di prosperità economica. È appena il caso di evidenziare che tale patrimonio culturale è anche risorsa per una produzione alimentare sostenibile e di grande qualità e per un supporto al turismo rurale.(v. *infra*).

4. L'alpeggio come punto di approdo della transumanza: i vari modelli giuridici di organizzazione e di conduzione

Come dianzi anticipato, la transumanza è funzionale e servente per raggiungere l'*alpeggio* che consiste nell'attività agro-zootecnica che si svolge in montagna durante i mesi estivi. Il termine non va confuso con altri termini come *malga* o *alpe* con in quali si fa riferimento, invece, all'insieme dei fattori produttivi, fissi o mobili, in cui avviene l'attività di monticazione, cioè l'inizio della transumanza: fabbricati, terreni, attrezzature, animali, lavorazione del latte prodotto. Durante l'alpeggio gli animali, in genere, vengono suddivisi tra le malghe di bassa quota, quelle di alta quota e le baite. Ogni montagna destinata ad alpeggio conserva queste tappe di risalita per ottimizzare l'utilizzo pratico dei terreni pascolivi.

L'alpeggio, rientra, *latu sensu*, nell'attività zootecnica nell'accezione riconducibile all'allevamento degli animali^[35]: essa, tuttavia, rappresenta una tipica espressione della pastorizia caratterizzata dall'allevamento del bestiame in ambiente naturale ovvero con il pascolo allo stato brado. Nell'alpeggio si viene a creare una forte simbiosi che si instaura tra gli animali ed il pastore(i) che si occupa di loro a tempo pieno, non limitandosi ad accompagnarli e a seguirli nelle aree di pascolo, ma fornendo loro protezione dai predatori (con il tradizionale ausilio dei cani), cure sanitarie e assistenza varia^[36]. Una particolarità di questo tipo di allevamento, (segnatamente nell'alpeggio) è che la persona che si occupa degli animali è generalmente la stessa che provvede alla trasformazione del prodotto (dalla tosatura della lana alla produzione dei derivati dal latte).

Allo sviluppo ed alla valorizzazione degli alpeggi in generale, si è dedicata la disciplina dell'*alpicoltura* quale settore scientifico che studia le caratteristiche di funzionamento delle aziende pastorali in montagna, negli aspetti agronomici, zootecnici ed economici, al fine di individuare le tecniche da adottare per migliorarne l'efficienza e la produttività^[37]. In particolare, costituiscono oggetto di studio dell'alpicoltura le modalità di sviluppo e le esigenze delle essenze foraggere, gli effetti della permanenza in montagna sullo sviluppo e sulla produttività del bestiame, le connessioni tecniche ed economiche tra le aziende zootecniche montane, dove il bestiame è allevato durante il periodo estivo e le aziende di fondo valle o di pianura, dove il bestiame trascorre il resto dell'anno^[38].

Non va sottaciuto che l'alpicoltura, intesa quale disciplina agraria, è di genesi abbastanza recente. I metodi usati nel governo dei pascoli alpini, nella selezione dei terreni più adatti, nella realizzazione di opere di miglioramento sono obiettivi rimasti a lungo arretrati sino al XIX secolo^[39]. A queste carenze, soprattutto dopo i conflitti mondiali, hanno pesantemente contribuito il diffuso spopolamento dei territori montani e la mancata ricomposizione

fondiaria, sopra segnalati, che hanno gravemente ridotto la possibilità dell'alpicoltura, con riflessi negativi sia sul governo e la salvaguardia dei pascoli.^[40]

Va, infatti, registrata una modesta attenzione negli interventi di politica amministrativa e legislativa a favore della promozione e valorizzazione dei pascoli montani, per troppo lungo tempo limitati a meri interventi finanziari e di spesa^[41], nel quadro di una politica agraria alquanto frammentata^[42]. Sotto il profilo istituzionale, purtroppo, scarso effetto hanno contribuito nel tempo, sia la costituzione delle Comunità montane (L. n. 1102 del 3 dicembre 1971 e le disposizioni integrative contenute nella L. n. 93 del 23 marzo 1981 e 97 del 31 gennaio 1994)^[43] e neppure la direttiva 268/CEE del 28 aprile 1975 per gli interventi nelle aree agricole delle terre montane c.d. "svantaggiate", pur recepita a livello nazionale con la L. n. 352 del 10 maggio 1976)^[44]. Più utili contributi ha cercato di apportare la legislazione regionale^[45].

Nonostante tali carenze per la salvaguardia e la protezione delle zone montane, che in Italia occupano circa il 40% della superficie agricolo-forestale, l'alpeggio, quale modello contrattuale antichissimo, e pur non senza difficoltà, non ha mai smesso di essere diffusamente praticato, sia nelle aree alpine che in quelle appenniniche^[46]. Lungi dal rappresentare un ambito economico marginale, l'alpeggio ha costituito per molte comunità alpine il bene più prezioso, da gestire direttamente o da affittare a qualificati imprenditori in grado di garantire, da un lato, prodotti di pregio e di qualità, dall'altro lato, di assicurare una razionale utilizzazione del pascolo e conseguentemente una importante funzione di salvaguardia e tutela ambientale del territorio.

Nel diritto vigente, l'alpeggio prende il nome di "affitto delle montagne" ed assume regolamentazioni diverse nelle varie località con contenuti funzionali alle esigenze pascolive^[47].

L'alpeggio è prevalentemente oggetto di un contratto di affitto di *diritti di pascolo* sia su proprietà private ma anche su proprietà pubbliche.

In alcuni casi si tratta di terreni di *uso civico* che sono un residuo di antiche forme di diritti collettivi^[48]. Attualmente sono per lo più diritti spettanti alla proprietà altrui (sia pubblica sia privata) ad una collettività di persone. Possono essere cittadini di un Comune che hanno diritto di pascolare il gregge in un determinato possedimento (c.d. diritto di pascolo, o di tagliare l'erba (diritto di erbatico), o di fare legna in un bosco (diritto di legnatico), o di fare pesca in una zona fluviale-lacustre. Sono più numerose di quanto comunemente si crede le terre che, a titolo di antiche derivazioni, vengono sottoposte a diritti collettivi di diretto o indiretto riferimento pubblicistico^[49]. Si fa distinzione tra veri e propri diritti di uso civico, così come definiti già dalla vecchia legge 16 giugno 1927 n. 1766^[50], che riguardano diritti delle popolazioni su proprietà altrui (sottoposti ad una normativa e a un'amministrazione di carattere pubblicistico) e i beni civici o di demanio universale che sono formati da terre di proprietà collettiva o di una comunità che sono affidati alla generalità degli utenti.^[51]

In questi casi, l'alpeggio viene ad essere condotto su terreni che rientrano nella locuzione dei "demani civici". Alla luce del combinato disposto degli artt. 1 e 11 della citata L. n. 1766 del 1927, i terreni pervenuti ai Comuni, quali successori delle antiche comunità, i terreni posseduti dai Comuni, frazioni, università ed altre associazioni agrarie, comunque

denominate, su cui sono esercitati antichi usi civici, vanno a costituire il c.d. *demanio civico*^[52]. Si tratta comunque di proprietà collettive, in cui la titolarità sostanziale dei beni appartiene alla collettività, anche se nelle intestazioni catastali, i terreni risultino dei Comuni in quanto enti esponenziali delle collettività locali interessate. La peculiarità di tali aree, derivante da specifici vincoli di destinazione alle attività agro-silvo-pastorali (pascolo, legna e frutti del territorio) ha garantito il mantenimento di caratteristiche naturalistiche ed ambientali ed anche il consolidarsi di un valore identitario di determinati luoghi.^[53]

L'utilizzazione di tali beni collettivi agro-silvo-pastorali è stata recentemente rivisitata e oltremodo rivalutata dalla L. 20 novembre 2017 n. 168 recante "*Norme in materia di domini collettivi*", che ha sancito il dovuto riconoscimento degli assetti collettivi fondiari, più correttamente denominati "domini collettivi" e dei diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di godimento collettivo, con impegno da parte dello Stato di conseguente tutela e valorizzazione degli stessi.^[54] Tale novella legislativa potrà portare ad avere positive ricadute anche per gli alpeggi, in quanto l'art. 2 di tale legge ha avuto modo di precisare che i "domini collettivi" costituiscono strutture "eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale" funzionali "per la vita e lo sviluppo delle collettività locali e degli aventi diritto". In particolare, il demanio, o meglio il patrimonio civico dianzi ricordato, che può costituire oggetto di alpeggio, è costituito dai beni collettivi espressamente riconosciuti dall'art. 3 della legge n. 168/2017, in quanto oggetto di una proprietà collettiva intergenerazionale^[55].

A seconda delle varie esigenze geografiche e territoriali, si sono sperimentate forme giuridiche, economiche organizzative oltremodo diverse^[56].

Sotto il profilo dei modelli giuridici, si sono registrati sia formule organizzative di carattere privatistico (consorzi, cooperative, associazioni^[57]) sia (anche se più raramente) interventi e consorzierie di matrice pubblicistica da parte di Comuni e Unioni di Comuni^[58].

Per quanto riguarda i sistemi di conduzione, oltre al tradizionale contratto stagionale di affitto^[59], assai diffuse ed utilizzate sono le concessioni prevalentemente in presenza di terreni di proprietà pubblica comunale^[60]. La costanza dell'utilizzo dell'alpeggio ha portato il legislatore a rivisitare il modello contrattuale nell'art. 52 della legge sui contratti agrari 3 maggio 1982 n. 203 s.m.i. (c.d. testo unico) disciplinando modalità e durata di tali contratti tipici dei terreni montani destinati ad alpeggio.^[61]

Va peraltro evidenziato che un tempo l'alpeggio veniva gestito in base alla personale sensibilità ed esperienza del pastore-allevatore, attualmente tali operazioni rispondono a vere e proprie doti imprenditoriali, perché gestire l'alpe e l'alpeggio richiede competenze professionali non dissimili dal condurre una piccola azienda agricola in quota^[62].

5. L'importanza del pascolo e gli effetti positivi di sostenibilità ambientale nelle aree montane e nel presidio del territorio

Anche alla luce delle pagine che precedono, risulta evidente che la presenza dell'uomo e dei suoi animali tramite la pastorizia ha, da sempre, svolto un rilevante ruolo multifunzionale nelle aree montane. In tale contesto, una funzione storica è stata svolta dalla diffusa presenza del *pascolo* quale forma di attività agricola estensiva su distesa erbosa o cespugliata, generalmente utilizzata nella pastorizia proprio per il nutrimento degli animali erbivori (ovini, caprini, bovini) riuniti in mandrie e/o greggi. Il pascolo, infatti, (dal latino

pascuum pascere condurre al pascolo) è un terreno coperto di erbe spontanee che non vengono falciate, bensì riservate direttamente all'alimentazione del bestiame in loco.^[63]

Il profilo della sostenibilità ambientale del pascolo, va dal recupero di fonti alimentari per il bestiame altrimenti inutilizzabili, all'ottenimento di prodotti trasformati di pregio (formaggio e burro e latticini vari), alla tutela della biodiversità, attraverso l'allevamento di razze locali. In queste diverse valenze, il pascolo in alpeggio è venuto, progressivamente ad assumere un ruolo, a volte anche inconsapevole, di tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio montano nel suo insieme in funzione ecologica^[64].

Sarà sufficiente evidenziare come la scarsa utilizzazione delle superfici pascolive per abbandono o per sottocaricamento ha determinato, nel tempo in molti casi, la variazione e l'alterazione degli sviluppi floristici degli alpeggi con decadimento della qualità dei pascoli per diffusione di specie erbacee poco appetite e a basso valore nutritivo e la diffusione di vaste aree cespugliate (e formazioni boschive).

Il progressivo peggioramento della qualità dei pascoli, sia in termini di valore nutritivo della copertura vegetale sia in termini di pascolabilità, ha, a sua volta, disincentivato l'utilizzo di taluni alpeggi, con perdita per le aziende zootecniche di una importante risorsa alimentare e contrazione delle produzioni casearie anche di pregio. Inoltre, la sospensione e diradazione degli interventi antropici sul territorio montano, in particolare per quanto riguarda la regimazione delle acque, ha spesso favorito l'alterazione dell'equilibrio idrogeologico delle montagne, innescando, in alcuni casi, gravi fenomeni di dissesto. L'alpeggio, in questa sua dimensione, svolge un'importante funzione di presidio del territorio montano e di prevenzione delle calamità naturali (valanghe, frane, incendi)^[65]. È un dato di oggettiva rilevazione che i pascoli abbandonati o non utilizzati regrediscono velocemente ad aree cespugliate e, successivamente, se la quota lo consente, il bosco prende il sopravvento coprendo vaste aree dell'alpe^[66].

Per queste diverse motivazioni, incentivare e promuovere la presenza dell'uomo e delle mandrie sugli alpeggi rappresenta un obiettivo fondamentale per la conservazione e la valorizzazione dei territori montani in funzione della concreta attuazione del principio dello sviluppo sostenibile o meglio della sostenibilità ambientale^[67].

Tale esigenza appare oggi tanto più vera ed impellente anche in relazione alla recente modifica dell'art. 9 della nostra Costituzione (avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2022) che, innovativamente, ha stabilito che "la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi *anche nell'interesse delle future generazioni*".^[68] Il richiamo costituzionale, appare tanto più vero nel caso della transumanza e dell'alpeggio che si reggono proprio sulla reiterazione e la riproposizione di attività motorie e di usi tradizionali non meno che di saperi che si perpetuano solo grazie alla trasmissione orale tra generazioni^[69].

L'ambiente montano, per sua stessa vocazione, costituisce un importante spazio che, nel crescente timore di un inesorabile degrado degli habitat naturali, ha formato oggetto di particolare attenzione nella politica ambientale della UE. Infatti, come noto, già, con la direttiva 92/43/CEE del Consiglio delle Comunità europee del 21 maggio 1992, denominata *Direttiva Habitat*, il legislatore europeo aveva inteso garantire la salvaguardia della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali (quelli meno modificati dall'intervento umano) e seminaturali (quali appunto le aree agro-silvo-forestali).^[70]

Accanto a queste direttive europee per il sostegno e la promozione di queste aree marginali alpine e relative economie è intervenuto anche il diritto internazionale con l'importante *Convenzione delle Alpi* che ha, in uno scenario più ampio, inteso evidenziare l'importanza di costruire sinergie comuni tra gli Stati per favorire il ripopolamento e la sostenibilità delle zone alpine. ^[71]

In questa ottica, non può essere sottaciuto che l'alpicoltura odierna è chiamata a svolgere un ruolo importante nella tutela del paesaggio e nella conservazione del patrimonio culturale alpino nel più ampio quadro dell'attenzione al paesaggio agrario. ^[72]

Il corretto e costante mantenimento delle aree a pascolo costituisce garanzia di conservazione della cosiddetta biodiversità vegetale ma anche della diversità paesaggistica e contribuisce alla più adeguata salvaguardia delle aree interne e della montagna nel perseguimento della sostenibilità ambientale e del presidio del territorio ^[73].

La diffusione della pastorizia nei territori alpini ed appenninici è destinata sempre più a rappresentare anche un prezioso stimolo per un nuovo spirito di coesione sociale delle popolazioni locali. Alcuni segnali incoraggianti provengono dai diversi versanti delle Alpi, indotti dalla più generale crisi economica globale, per un "ritorno" dei giovani all'agricoltura montana ^[74].

1. Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Torino. [↑]
2. Su tale fenomeno rimangono tuttora importanti i dati e le conclusioni dell'inchiesta del Comitato della geografia e dell'Istituto Nazionale di economia agraria: INEA, *Lo spopolamento montano in Italia*, 8 voll., Roma, 1932-38; nonché M. Fulcheri, *Lo spopolamento delle valli*, Ufficio della Montagna, Cuneo, 1930; R. Toniolo, *Per uno studio sistematico delle vallate italiane*, in *Atti del XI congresso geografico italiano*, Napoli, 1930, vol. II; S. Jacini, *Nuovi lineamenti di una politica dell'emigrazione*, in *Idea*, 1945, I, n. 1, pp. 6 ss; S. Sorgnoni, *Ripercussioni demografiche e sociali della emigrazione italiana*, in *Prev. soc.*, 1956, pp. 1273 ss; v. inoltre C. Barberis, *L'esodo: conseguenze demografiche e sociali*, in *L'esodo rurale e lo spopolamento della montagna nella società contemporanea. Atti del convegno italo-svizzero*, Roma, UNESCO, 24-25 maggio 1965, Milano, 1966, pp. 25 ss; G. Tagliacarne, *Spopolamento montano ed esodo rurale: misure e prospettive*, *ivi*, 6 ss; tra i giuristi, con particolare attenzione, S. Cassese, *Aspetti giuridici della legislazione sulla montagna*, in *L'esodo rurale e lo spopolamento della montagna nella società contemporanea*, Milano, 1966; E. Martinengo, *Montagna oggi e domani*, Torino, 1968; nonché gli Atti del Convegno internazionale Cuneo 1-3 giugno 1984 su *Migrazioni attraverso le Alpi occidentali*, Regione Piemonte, 1988 con vari contributi. Un quadro statistico desolante dello spopolamento delle aree montane, ancorché datato e riferito agli anni 1910-1961, si trova in M. Tofani, *L'ambiente economico e sociale*, nel volume *L'Italia forestale nel centenario della fondazione della scuola di Vollombrosa*, Accademia Italiana di Scienze forestali, Firenze, 1970; per dati più aggiornati *Convenzione delle Alpi* (a cura di), *Cambiamenti demografici nelle Alpi. Relazione sullo stato delle Alpi*, Innsbruck, 2015, Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi. [↑]
3. Sulle problematiche presenti nelle zone montane e sulle ricadute e relativi profili giuridici, già sin dalle previsioni contenute nell'art. 44 della Costituzione, a mero titolo indicativo: già C. Desideri, *Montagna*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XXVI, pp. 883 ss; E. Favara, *Territori montani*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1974, XIX, pp. 176 ss; quindi F. Merloni, *Montagna*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, XX, *ad vocem*; M. Tamponi, *Zone montane (proprietà delle)*, in *Enc. giur. Treccani. Aggiorn.*, Roma, 1995, pp. 5 ss; nonché A. Crosetti, *Il difficile governo dei territori montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 4, pp. 177-220; per approcci storiografici il volume collettaneo *La Maison de Savoie et les Alpes: emprise, innovation, identification XV-XIX e siècle*, Chambéry, Savoie Mont Blanc, 2015; per i profili antropologici, a vario titolo: P.P. Viazzo, *Comunità alpine. Ambiente, popolazione, struttura sociale nelle Alpi dal XVI secolo a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1990; C. Arnoldi, *Tristi montagne. Guida ai malesseri alpini*, Scarmagno, 2006; per altri profili

problematici delle aree montane già R. Almagià, *Montagna*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1934, XXIII, pp. 711 ss. [↑](#)

4. Il numero dei capi di bestiame è venuto sensibilmente aumentando, rispetto agli anni Settanta, il numero di pecore ha registrato un aumento del 40% non solo nelle valli alpine ma anche in quelle appenniniche. Per dati informativi: M. Verona, *Dove vai pastore? Pascolo vagante e transumanza nelle Alpi occidentali dagli albori al XX secolo*, Ivrea, Priuli Verlucca, 2006. [↑](#)
5. L'economia circolare ha avuto da tempo, riconoscimenti autorevoli in sede scientifica, ma anche significative traduzioni in sede giuridica e normativa quale strumento utile per la difesa dell'ambiente naturale. Tra i contributi giuridici recenti: F. De Leonardis, *Economia circolare. Saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, pp.163-207; Id., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. Dir. amb.*, 2020, pp. 1 ss; Id., *Economia circolare (Diritto pubblico)*, in *Dig. (Disc. pubbl.)Aggiornamento*, Torino, 2021; Id. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Università di Macerata, 2015; R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, ivi quindi in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2018; A. Muratori, *La revisione della parte quarta del d. lgs n. 152/2006 secondo il Governo e l'economia circolare*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2, 2020, p. 381; da ultimi A. Lepore, F. De Leonardis, A. Rughetti, G. Gringoli, A. Pomella, *L'evoluzione dell'economia circolare: analisi e prospettive*, Astrid, febbraio 2023. Per un quadro più ampio: F. Capria. U. Mattei, *Ecologia del diritto*, Aboca, Sansepolcro, 2017, *passim*. [↑](#)
6. Il termine transumanza, sotto il profilo etimologico, deriva dal verbo transumare, ossia "attraversare", "transitare sul suolo". Il verbo è costituito con l'accostamento del prefisso latino *trans* nel significato di "al di là" "attraverso" e della parola latina *humus* che vuol dire "suolo/terreno". V. voce *Transumanza*, in *Vocabolario Treccani on line*, [↑](#)
7. Si possono distinguere due grandi tipi di transumanza quella orizzontale, in regioni piane o pianeggianti, e quella verticale, tipica delle regioni montane. [↑](#)
8. Affonda le sue radici nella preistoria ed è diffusa in tutto il mondo. Ne abbiamo riprova in numerose incisioni rupestri presenti nel nostro arco alpino dalla Valcamonica alle Alpi Marittime nella zona del Monte Bego con raffigurazioni di armenti (sia bovini che caprini) e di recinti per il ricovero. Nella letteratura antica ci sono espliciti riferimenti già in Marco Terenzio Varrone (georgico latino del I secolo a.C. nella sua opera didascalica *De re rustica*) che riferisce già l'usanza di portare le greggi di pecore dalla Puglia verso il Sannio durante il periodo estivo per evidente convenienza dei pascoli. Anche Virgilio nelle *Georgiche*, Plinio il Giovane e Columella hanno rilevato la descrizione di pastori che conducevano greggi di pecore in pascoli molto distanti. Ulteriori dati in G. Luzzato, *Pastorizia*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1935, XXVI, pp. 485 ss; cui *adde* A. Saltini, *Storia delle scienze agrarie*, Roma, 1984, vol. I, pp. 101-118. [↑](#)
9. I tratturi erano inizialmente sentieri assai larghi, forgiati dal progressivo passaggio delle mandrie che seguivano le curve di livello sfruttando le pendenze più lievi. Vi erano poi delle diramazioni longitudinali (i tratturelli) e trasversali (i bracci). Il viaggio durava diversi giorni, anzi la monticazione eran tarata sui tempi di scioglimento delle nevi e sulla disponibilità della nascita di nuova erba primaverile molto apprezzata per le qualità organolettiche per la produzione casearia. Ai pastori erano ben note soste in luoghi prestabiliti, noti come riposi o "stazioni di posta". Ulteriori riferimenti in A. Pellicano, *Geografia e storia dei tratturi del Mezzogiorno. Ipotesi di recupero funzionale di una risorsa antica*, Aracne, 2007, pp. 20 ss. [↑](#)
10. Gli usi e le consuetudini, intesi quali comportamento uniforme e costante, praticato nella diffusa convinzione che corrisponda ad un obbligo giuridico, hanno, da sempre, avuto rilevanza nelle fonti della regolamentazione di comportamenti locali. A tale rilevanza, non solo nel diritto privato, ma segnatamente anche nel diritto pubblico hanno dedicato attenzione importanti contributi, tra i molti: v. già A. Longo, *Della consuetudine come fonte di diritto pubblico*, Palermo, 1892; O. Ranalletti, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, V, pp. 30 ss; M. Reglade, *Le coutume en droit public intern*, Bordeuax, 1919; quindi N. Bobbio, *La consuetudine come fatto normativo*, Padova, 1942; G. Miele, *Profilo della consuetudine nel sistema delle fonti del diritto interno*, in *Stato e diritto*, 1943, 20 ss; S. Romano, *Consuetudine*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1946, *ad vocem*; M. S. Giannini, *Sulla consuetudine*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1947, pp. 10 ss; Mori-Checucci, *Gli usi normativi*, Milano, 1948; G. Ferrari, *Introduzione ad uno studio sul diritto pubblico consuetudinario*, Milano, 1950; per i profili privatistici: E. Balossini, *Consuetudini, usi, pratiche e regole del costume*, Milano, 1958; Id., *La rilevanza giuridica delle*

- regole sociali*, Milano, 1965; A. Pavone La Rosa, *Consuetudine (usi normativi e negoziali)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961, IX, pp. 513 ss; C. Esposito, *Consuetudine*, *ivi*, IX, pp. 472 ss; L. Bobbio, *Consuetudine*, *ivi*, IX, pp. 426 ss; C. E. Balossini, *Usi (teoria degli)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1975, XX, pp. 200 ss; A. Pizzorusso, *Consuetudine*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, VIII, *ad vocem.*; da ultimo G. De Muro, *Consuetudine*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, 2006, II, pp. 1363 ss; da ultimo anche per una prospettiva storicistica M. Caravale, *Legge, consuetudine, tradizione. Note sulla dottrina tra Medioevo e prima età moderna*, Napoli, 2023. Per un riscontro di tali profili consuetudinari nell'alpeggio v. già G. Pesce, *I contratti consuetudinari per l'alpeggio o del bestiame sul Monte Baldo*, in *Arch. Vittorio Scialoja*, 1937, IV, pp. 52 ss. [↑](#)
11. Sulla rilevanza del termine temporale nel negozio giuridico a vario titolo: già L. Ramponi, *La determinazione del tempo nei contratti*, in *Arch. giur.*, 1890; quindi E. Russo, *Il termine nel negozio giuridico*, Milano, 1973; E. Saracini, *Il termine e le sue funzioni*, Milano, 1979. [↑](#)
 12. Così nella letteratura francese: già *Transumance et le bêboisement dans les Alpes, recostitution su sol forestier*, par le M. De Saporta, in *Les Alpes francaises*, par Albert Falsan, Paris, 1893, pp. 326 ss; quindi J. C. Duclos, *La transhumance, modèle de complémentarité entre la montagne et la plaine*, in *Histoire des Alpes*, 1998, 3, pp. 179-187. [↑](#)
 13. Come ben noto nella sua struttura essenziale, che non si differenzia dalla tradizionale permuta, il baratto è il contratto (anche solo verbale) a prestazioni corrispettive a titolo oneroso, consensuale, commutativo di natura traslativa ed avente ad oggetto la fornitura di beni o servizi a fronte della corresponsione di altri beni o servizi. Più propriamente nel baratto si ha lo scambio tra cosa e cosa, cioè tra bene di natura ed altro bene di natura. V. art. 1552 c.c. in dottrina per tutti v. A. Trabucchi, *Istituzioni di diritto civile*, XX ediz., Padova, 1988, pp. 756 ss; per dati sull'utilizzo anche risalenti: F. Giannatasio, *Permuta (dir. vigente)*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1965, XII, pp. 996 ss; G. Ricca, *Permuta (Dir. privato)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, XXXIII, pp. 125 ss; O. Cagnasso, *Permuta*, in *Trattato di dir. civ.*, a cura di P. Rescigno, Torino, 1984, XI, tomo, III, pp. 381 ss ed *ivi* ulteriori richiami bibliografici. L'istituto è stato da sempre oltremodo utilizzato nei rapporti negoziali tradizionali del mondo agricolo e contadino. [↑](#)
 14. L'istituto del compascolo, di origini antichissime, era già ben noto nel diritto romano, inteso come rapporto di diritto privato che si stabiliva quando due soggetti potevano esercitare un diritto di pascolo su un terreno comune perché potesse servire al bestiame di entrambi i fondi (*Dig.*, VIII, 5 cfr. B. Brugi, *Dei pascoli comuni nel diritto romano, germanico e italiano*, in appendice al *Commentario delle Pandette* di F. Gluck, Milano, 1900, pp. 307 ss). Il pascolo reciproco o compascolo nel diritto moderno è una forma di comunione di erbe da pascolo fra proprietari (o affittuari) di un fondo nella stessa zona, per cui a ciascuno di essi è consentito liberamente il pascolo del proprio bestiame sul fondo altrui per il tempo in cui i fondi non sono coltivati (sulla diffusione di tale modello contrattuale nel mondo agrario v. già F. Bassanelli, *Affitto e contratto di pascolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1942, II, pp. 27 ss; C. Frassoldati, *Erbe per il pascolo*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1960, VI, pp. 649 ss; F. Colasurdo, *Natura giuridica del contratto di pascipascolo*, in *Giur. agr. it.*, 1965, pp. 140 ss; A. Moschella, *Pascipascolo*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, XXX, pp. 27 ss). Il modello è quello esattamente utilizzato dai pastori nel periodo invernale della monticazione in pianura. [↑](#)
 15. L'effetto positivo del pascolo era ed è esplicito nel fatto che le deiezioni caprine (letame o liquami), possono fornire molti macro e micro elementi positivi per la coltivazione dei terreni agricoli, segnatamente azoto utile per la crescita delle piante. [↑](#)
 16. Il diritto pattizio è l'incontro delle volontà di uno o più soggetti volto a regolare una determinata sfera di rapporti giuridici ma anche economici, già presente fin dal diritto romano (cfr. G. Manenti, *Contributo alla teoria generale dei pacta*, in *Studi senesi*, VII-VIII, (1890-91), pp. 20 ss; G. Paturini, *Pactes et contracts*, in *Rev. gen. du droit*, XXXVII-XL, 1913-16; P. Bonfante, *Sui contractus e sui pacta*, in *Scritti giuridici*, Torino, 1924, III, pp. 135 ss; V. Arangio Ruiz, P. Sciuto, *Patto*, in *Enc. it.. Treccani*, Roma, 1935; per l'applicazione nel diritto moderno: G. Giorgi, *Teoria delle obbligazioni nel diritto moderno italiano*, Firenze, 1924-1929, VII ediz.). Nei giuristi è consolidata la distinzione dal diritto consuetudinario che, a differenza del diritto dei patti, ha carattere cedevole. Molta incidenza su tali accordi pattizi, come dianzi rilevato, hanno gli usi locali, che, anche in deroga alla tipicità dei contratti agrari (già sostenuta in passato da G. Carrara, *I contratti agrari*, in *Trattato di dir. priv.*, a cura di F. Vassalli, Torino, 1959), tanto da portare a compilare una *Raccolta sistematica degli usi agrari*, a cura di A. Carrozza - E. Bassanelli, Bologna, 1985. [↑](#)
 17. A riprova di tale rilevanza nell'economia e nella società, è stato calcolato che, nella metà del XV

- secolo, non meno di tre milioni di ovini e tremila pastori percorressero annualmente i tratturi e che l'impatto che la pastorizia esercitava era tale da fornire sussistenza, direttamente o indirettamente, a metà della popolazione abruzzese, cfr. L. Piccioni, *La transumanza nell'Abruzzo montano tra Seicento e Settecento*, Cerchio, L'Aquila, 1997, pp. 30 ss. [↑](#)
18. Per la rilevanza della Convenzione UNESCO del 1972 a tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale v. W. Cortese, *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, Padova, 2007, p. 102 ss, e attualmente i diversi contributi della Giornata di studi di Roma del 13 settembre 2022 promossa dal CNR nel 50° della Convenzione ed il recente convegno, *Patrimonio dell'umanità. 50 anni dalla Convenzione Unesco: prospettive e riflessioni*, Bologna, 2022. [↑](#)
 19. Sarà sufficiente sul ruolo e la rilevanza dell'UNESCO, quale organizzazione internazionale, rinviare a contributi specifici: già A. Tamborra, *UNESCO*, in *Enc. it. Treccani Appendice II*, Roma, 1949; G. Thomas, *L'UNESCO*, Paris, 1952; Arscott, *The U. N. Educational, Scientific and Cultural Organisation*, Manchester, 1957 ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici; per i profili giuridici G. Cansacchi, *UNESCO*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1975, XX, pp. 5 ss. [↑](#)
 20. La letteratura in argomento è ormai molto fitta, anche per i profili sociologici ed antropologici, v. a titolo meramente indicativo: per dati risalenti L. Ollivero, *Una consuetudine pastorizia delle Alpi piemontesi*, in *Archivio Vittorio Scialoja*, 1934, I, pp. 172 ss; N. Tortorelli, *Pastorizia*, Roma, 1939; G. Pullè, *La pastorizia transumante nell'Italia centrale*, Milano, 1940; A. Pracchi, *Il fenomeno della transumanza sul versante italiano delle Alpi*, Como, 1943; N. Franciosa, *La transumanza nell'Appennino, centro-meridionale*, Napoli, 1951; quindi: D. Barsanti, *Allevamento e transumanza in Toscana. Pastori, bestiame e pascoli nei secoli XV-XIX*, Firenze, 1987; AA. VV., *Pecore. Percorsi di cultura alpina*, Torino, Museo della montagna, 1992; R. Colapietra, *Transumanza e società*, L'Aquila, 1993; AA.VV., *Greggi, mandrie e pastori nelle Alpi occidentali (secoli XII-XX)*, Cuneo-Roccadebaldi, 1996; E. Petrocelli (a cura di), *La civiltà della transumanza. Storia, cultura e valorizzazione dei tratturi e del mondo pastorale in Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata*, Cosmo, 1999; M. Aime, S. Allovio, P. P. Viazzo, *Sapersi muovere. Pastori transumanti di Roaschia*, Roma, Maltemi, 2001; D. Ivone, *La transumanza. Pastori, greggi, tratturi*, Torino, 2002; L. Viero, *La vera transumanza. Mondo della malga e altro*, Monselice, 2005; W. Capezzali, *La transumanza nella storia e nella bibliografia*, in *Tratturi e transumanza: arte e cultura*, L'Aquila, 2008, 65 ss; da ultimi K. Ballacchino e L. Bindi (a cura di), *Cammini di uomini. Cammini di animali. Transumanze, pastoralismi e patrimoni bio-culturali*, Campobasso, Ed. Il bene comune, 2017; M. Corti (a cura di), *La transumanza tra storia e presente. Studi sulla transumanza e l'alpeggio*, s.l., 2019; M. Sentieri, *L'ultima transumanza. Dagli Appennini appunti per il domani*, Roma, Rubettino, 2021. [↑](#)
 21. Il termine deriva dal latino "traditio dal verbo tradere: consegnare, trasmettere, antropologicamente intesa come la trasmissione nel tempo all'interno di un gruppo umano della memoria di eventi sociali, storici, economici, delle usanze, delle ritualità. Fin dall'inizio del Novecento studiosi come Giuseppe Pitre, Ernesto de Martino, Alberto Maria Cirese hanno operato importanti ricerche su usi, costumi, dialetti, cultura materiale, consuetudini di diritto, pratiche religiose, canti, poesie, musiche, tradizioni orali ed vari altri profili i quella comunemente percepita come "cultura popolare". Oltremodo utile ancora lo studio di G. Pitre, *Bibliografia delle tradizioni popolari d'Italia*, Torino-Palermo, 1894; recentemente R. Guenon, *Scritti (1910-1938)*, A. Grossato (a cura di), *La tradizione e le tradizioni*, Edizioni Mediterranee, 2008. [↑](#)
 22. Il difficile rapporto tra ambiente ed economia e la relativa sostenibilità è stato oggetto di puntuali contributi critici, tra i quali: G. Panella, *Economia e politiche dell'ambiente*, Roma, 2002; L. Musu, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, 2003; G. Bologna, *Manuale della sostenibilità*, Milano, 2005; M. Fontana, *La valutazione economica dell'ambiente*, Milano, 2005; T. Tietenberg, *Economia dell'ambiente*, Milano, 2006. [↑](#)
 23. Come ben evidenziato da M. Aime, *Alpeggi a fontina, alpeggi a toma: tra Valle d'Aosta e Alpi marittime*, in *La Ricerca Folkloristica*, 2001, n. 43, pp. 63-70. Tra i molti può essere citato il Castelmagno formaggio italiano di alpeggio di origine protetta (DOP) della Val Maira in Provincia di Cuneo. Su cui v. M. Ferrari, C. Eandi, E. Bernardi, *Alla corte di Re Castelmagno*, Cuneo, 2000. [↑](#)
 24. Sulla genesi ed evoluzione dei beni demo-etno-antropologici già gli studi anticipatori di A. M. Cirese, *Le discipline demoetnoantropologiche in Italia*, Roma, 1991; per i profili giuridici: P. Clemente-I. Candeloro, *I beni culturali demo-etno-antropologici*, in *Manuale dei beni culturali*, a cura di N. Assini e P. Francalacci, Padova, 2000, pp. 191 ss; nonché per un più ampio inquadramento A. Crosetti, *I "beni demo-etno-antropologici": origine e parabola di una categoria di beni culturali*, in *Diritto e*

- Società*, 2014 n. 2, pp. 355-388 ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici. [↑](#)
25. Tali atteggiamenti e comportamenti hanno assunto rilevanza anche nella storia del *folclore* (dall'inglese *folk* e *lore* sapere, termine coniato nel 1840 dall'archeologo inglese W.J. Thoms) inteso come l'insieme delle tradizioni popolari di una regione, di un paese assai diffuse anche nel nostro Paese. Per tutti v. G. R. Corso, *Folklore. Storia, oggetto, metodo, bibliografia*, Roma, 1923; segnatamente A. van Gennep, *Le folclore*, Paris, 1923; G. Toschi, *Guida allo studio delle tradizioni popolari*, Torino, 1962, nonché *Il folclore. Tradizioni, vita e canti popolari*, Touring Club Italiano, 1967; più recentemente F. Del, *Cultura popolare in Italia*, Bologna, 2018. [↑](#)
 26. Come noto i beni immateriali sono beni, per loro natura, che non presentano un'identificazione materiale, concreta e corporale, ma acquistano rilevanza per l'ordinamento giuridico in relazione all'applicazione concreta di essi, a cui viene riconosciuta tutela e legittimazione giuridica. Per la nozione di beni immateriali in generale nella dottrina v. per tutti v. P. Trimarchi, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1995, X. ediz, 103 ss; nonché per dati risalenti già T. Ascarelli, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano, 1960; Voltaggio Lucchesi, *I beni immateriali*, Milano, 1962; M. Are, *Beni immateriali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, V, pp. 251 ss.; più recentemente D. Messinetti, *Beni immateriali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, vol. V. pp. 1 ss. [↑](#)
 27. Il modello sul quale si è fondato l'assetto della normativa italiana sui beni culturali (sin dalle leggi del 1939, per approdare al citato T.U. del 1999 e poi confluire nel Codice dei beni culturali del 2004-2006), è stato il criterio della *materialità*, nel quale è costante sia il riferimento ad un *substrato materiale*, alla necessaria presenza di una *res* che sia in grado di compenetrare e trasmettere quei valori di testimonianza avente valore di civiltà. Su tale criterio della c.d "concezione reale". P.F., Ferri, *Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo*, in *Dig. (Disc. publ.)*, Torino, 1987, II, pp. 93 ss sottolineava che l'identità del bene culturale " è connessa ad un valore ideale che risulta profondamente compenetrato dall'elemento materiale"; sul processo evolutivo: E. Follieri, *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio, I Beni culturali*, Napoli, 2005, spec. p. 53; nonché A. Crosetti. D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018, V. ediz., spec. p. 37. [↑](#)
 28. In tal senso Cirese, *Le discipline demoetnoantropologiche*, cit., pp. 20 ss. [↑](#)
 29. Detta Convenzione ha assunto una importanza fondamentale ai fini di una effettiva evoluzione della problematica in questione, poiché in essa gli Stati contraenti "considerando la profonda interferenza fra il patrimonio culturale immateriale e il patrimonio culturale materiale", si sono detti "consapevoli della volontà universale e delle preoccupazioni comuni relative alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell'umanità". Essi, di conseguenza, "notando che tuttora non esiste alcun strumento per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale" sono addivenuti alla seguente definizione comprensiva di tale patrimonio: "le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how, come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati ad essi, che le comunità, i gruppi, gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale...trasmesso di generazione in generazione...costantemente ricreato dalle comunità, dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura ed alla loro storia, dando loro un senso d'identità e di continuità" . Su tale Convenzione, a titolo generale, anche per le valenze antropologiche, M. Centini, *Il patrimonio immateriale dell'UNESCO. Cultura e tradizioni dell'umanità*, s.l., 2019, pp. 20 ss. [↑](#)
 30. In relazione a tale definizione gli Stati firmatari hanno assunto formali impegni di salvaguardia e cooperazione, anche attraverso l'adozione di "misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale ed informale. [↑](#)
 31. Per la evoluzione della nozione di bene culturale anche in senso immateriale: già M. S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, pp. 3 ss; T. Alibrandi-P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, pp. 39 ss; M. Ainis-M. Fiorillo, *I beni culturali e ambientali*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. Cassese, in *Diritto amm. speciale*, Milano, 2003, II, pp. 1067 ss; L. Casini, *Beni culturali (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, I, pp. 679 ss; A. L. Tarasco, *Beni, patrimonio e attività culturali. Attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, pp. 11 ss; W. Cortese, *Il patrimonio culturale*, cit., pp. 102; da ultimi A. Bartolini, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir. Annali*, Milano, 2013, vol. VI, pp. 93 ss; L. Casini, *Beni culturali*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2017, 2, pp. 483 ss; nonché per la rilevanza dell'immaterialità: G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*,

- in *Aedon*, n. 1/2014; A. Gualdani, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon*, n. 1/2019. [↑](#)
32. Il testo di tale art. 7 bis ha, infatti, previsto che “Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate nelle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diverse culture, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice *qualora siano rappresentate da testimonianze materiali* e sussistano i presupposti e le condizioni di applicabilità dell’articolo 10”. [↑](#)
33. Sulla valenza di tale novella dispositiva e relativi limiti: G. Severini, *Disposizioni generali*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, 2019, III ediz, spec. pp. 27 ss. [↑](#)
34. In tal senso le attente considerazioni di G. Morbidelli-A. Bartolini, *L’immateriale economico nei beni culturali*, Torino, 2018; v. pure le osservazioni critiche di A. L. Tarasco, *Diversità e immaterialità del patrimonio culturale nel diritto internazionale e comparato: analisi di una lacuna più solo italiana*, in *Foro amm. CdS*, 2008, pp. 2261 ss.. [↑](#)
35. L’allevamento degli animali è considerato dall’art. 2135 cod. civ., come complementare dell’attività agricola anche se spesso è svincolato dal possesso del fondo agricolo, quale è il caso appunto dell’alpeggio; sul punto M. Bione, *Allevamento del bestiame, fondo, impresa agricola*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, I, pp. 537 ss; M.G. Giuffrida, *Imprenditore agricolo*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, XX, pp. 553 ss. Sulla nozione di zootecnica nel linguaggio giuridico, segnatamente volta allo studio alimentare e genetico degli animali: R. Iannotta, *Zootecnica*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1975, XX, pp. 1208 ss; M. Carrà, *Zootecnica*, in *Enc. dir.*, Milano, VI, pp. 122 ss; da ultimo F. Adornato, *Agricoltura e zootecnica*, in *Enc. giur. Treccani. Aggiorn. XVI*, Roma, 2008, *ad vocem*; per cenni sulle pregresse politiche a favore del patrimonio zootecnico e dell’allevamento: già A. Pirocchi, *Per la tutela e l’incremento del patrimonio zootecnico*, in *L’Italia agricola e il suo avvenire*, Piacenza, 1920, II; G. Fotticchia, *La zootecnica italiana*, in *L’Italia agricola*, 1929; L. Lenti, *L’industria zootecnica italiana*, in *Annali d’Economia*, gennaio, 1930. [↑](#)
36. In tema v. M. Gubbiotti, *Zootecnica e parchi. Costruire un futuro di sostenibilità ambientale e sociale per un nuovo rapporto tra persone, natura e animali*, Roma, 2022. Un fattore di elevata criticità che ha reso l’alpeggio dei pastori oltremodo più difficile e rischioso è il ritorno spontaneo del lupo sulle Alpi e sul’Appennino. La presenza del predatore ha richiesto ai pastori più strette misure di protezione e sorveglianza degli animali, soprattutto durante le ore notturne, ma ha conseguentemente portato in evidenza seri problemi di convivenza per i danni agli armenti. A questi fini di tutela, da sempre, un ruolo fondamentale hanno avuto i cani da gregge su cui: V. Meneghetti, *I cani da pastore*, s.l, 2015; E. Torresani, *Vita da pastore. Studio sulle origini dei cani da gregge alpini*, Crepaldi Editore, 2020. [↑](#)
37. I primi studi e contributi risalgono ai primi del ‘900: G. Spampani, *Coltura montana. Con speciale riguardo all’alpicoltura*, Milano, Hoepli, 1910; L. Piccioli, *Note di alpicoltura*, Firenze, 1913; Id., *Alpicoltura. Economia alpestre. Prati e pascoli di monte. Governo dei pascoli*, *Enciclopedia agraria italiana*, Torino, Utet, 1923; L. Gori Montanelli, *Selvicoltura e alpicoltura*, Faenza, 1939; L. Vezzani, *Verso una nuova alpicoltura*, Torino, Sten, 1944; E. Bernardini, *Nozioni di selvicoltura e alpicoltura*, Bologna, 1963, solo recentemente la disciplina si è fortemente evoluta ed aggiornata anche in funzione ambientale-territoriale. [↑](#)
38. In Italia l’alpeggio si svolge tra un’altitudine minima di 600 m s.l.m. e una massima di 2500-2700, ha una durata di circa 40-50 giorni nelle zone alpine e fino a 120 giorni nell’area appenninica. [↑](#)
39. Un particolare impulso agli studi sulla flora e l’ecologia delle piante foraggere fu dato dai Giardini botanici alpini (quale ad esempio in Italia Chanousia al Piccolo San Bernardo). [↑](#)
40. Su queste carenze sia consentito il rinvio a A. Crosetti, *Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario*. in *Mondi montani da governare* a cura di R. Louvin (Collana Diritto e ambiente), Milano, 2017, pp. 57 ss; Id., *Il difficile governo dei territori montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, cit., pp. 220. [↑](#)
41. L’interesse pubblico alla conservazione e valorizzazione dei pascoli montani ha sviluppato, nel tempo, vari provvedimenti legislativi che hanno trattato, direttamente o indirettamente, dell’alpeggio. Si è trattato prevalentemente di normativa di sostegno tecnico e finanziario e di funzioni di controllo e di vigilanza tecnico amministrativa, esercitate un tempo dal Ministero dell’Agricoltura e passate con il decentramento alle Regioni. Sarà sufficiente citare nel tempo la legge organica sulla produzione zootecnica (29 giugno 1929 n. 1366) che aveva già previsto possibili

contributi dello Stato per incrementare e migliorare la produzione bovina e il R.D. 31 gennaio 1929 n. 200 che aveva autorizzato la costituzione di consorzi per le stazioni di alpeggio. Infine con L. 9 aprile 1990 n. 87 era stato costituito presso il Ministero delle risorse agricole un fondo per la ristrutturazione e il risanamento del settore zootecnico, al fine di erogare finanziamenti in conto capitale o contributi su mutui a favore delle imprese di allevamento, produzione, trasformazione commercializzazione dei prodotti zootecnici o di prodotti derivanti dall'allevamento degli animali. Ulteriori dati in M. Athena Lorizio, *Alpeggio*, in *Digesto. Leggi d'Italia*, 1987, ad vocem. [↑](#)

42. La storia politico-amministrativa dell'agricoltura in Italia è in gran parte da riscrivere, avendo avuto il fattore politico, nel governo e nella gestione amministrativa del settore, un'importanza enorme ma assolutamente inadeguato. A conferma di queste lacune vi sono i rari contributi già di V. Presutti, *L'Amministrazione pubblica dell'agricoltura*, in V.E. Orlando (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1902, I, 1, pp. 183; sulla esposizione economico-politica: M. Bandini, *Cento anni di storia agraria italiana*, Roma, 1937; una breve sintesi anche in L. Acrosso, *Agricoltura (disciplina amministrativa)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, I, pp. 907 ss; F. Benvenuti, *Gli aspetti giuridici degli interventi pubblici in agricoltura*, Bologna, 1971; P. Calandra, *L'amministrazione dell'agricoltura*, INEA-ISAP, Bologna, 1972; nonché R. Perez, *Vicende organizzative dell'amministrazione dell'agricoltura*, in F. Merusi (a cura di), *La legislazione economica in Italia dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, 1974, pp. 557 ss; dopo l'avvento dell'ordinamento regionale: C. Desideri, *L'amministrazione dell'agricoltura*, Roma, 1981; E. Romagnoli, *Agricoltura*, in *Nov. Dig. it. Appendice*, Torino, 1982, I, pp. 165 ss; dati più recenti in A. Fioritto, *Agricoltura (amministrazione della)*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1987, pp. 108 ss; *amplius* Id., *Agricoltura*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, I, pp. 181 ss. [↑](#)
43. Sul ruolo poco incisivo delle Comunità montane nell'alpicoltura v. A. Crosetti, *Le Comunità montane dalla legge 142/90 alla legge 97/1994: analisi e prospettive*, in *Riv. dir. agrario*, 1994, (3), pp.416-432. [↑](#)
44. Per valutazioni specifiche sulle politiche comunitarie nell'ambito dell'agricoltura: G. Olmi, *Agricoltura in diritto comunitario*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1987, I, pp. 118 ss; M. Garbagnati, *La politica agricola comunitaria*, in U. Draetta, *Elementi di diritto comunitario (parte speciale)*, Milano, 1995, pp. 108 ss. [↑](#)
45. Possono essere qui solo segnalati i contributi ancorchè datati di F. Benvenuti, *Le competenze delle regioni in materia di agricoltura e foreste*, in *L'intervento pubblico in agricoltura tra Stato e Regioni*, Milano, 1971, pp. 25 ss; S. Cassese, *Le Regioni nel governo dell'agricoltura*, *ivi*, pp. 39 ss; A. Brancasi, *I finanziamenti pubblici in agricoltura tra programmazione e regioni*, Milano, 1974. [↑](#)
46. Sulle origini storiche dell'alpeggio e sulla sua diffusione: G. P. Bognetti, *Alpeggio. a) Premessa storica*, in *Enc. dir.* Milano, 1958, II, pp. 74 ss; nonché G. Bolla, *Alpeggio*, in *Nuovo Dig. it.*, Torino, 1937, I, pp. 356 ss; quindi *Alpeggio e Alpicoltura*, in *Enc. agraria it.*, Roma, 1952, I; da ultimo per profili ricostruttivi *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma, 2011. [↑](#)
47. I contenuti prevalenti sono: la stipula può durare più anni; l'affittuario corrisponde un canone ed assume a suo carico tutti gli oneri di conservazione; a carico dell'affittuario (in molte regioni alpine detto malghiere) ricade la custodia dei pascoli e dei boschi; a tal fine è vietato asportare la deiezione degli animali o il letame ammonticchiato; entro aprile deve essere dichiarato il carico della montagna, ossia la quantità di bestiame portato all'alpeggio; per fare beneficiare tutta la superficie pascoliva della letamazione, deve essere periodicamente spostato il luogo della pastura (e della mungitura), come quello del riparo notturno; l'affittuario è espressamente tenuto a rispettare i confini, impedendo ogni turbativa di terzi. Accordi più specifici possono riguardare la rotazione dei pascoli per il migliore utilizzo del manto erboso, le modalità di concimazione naturale del terreno, la lavorazione e distribuzione del prodotto, la manutenzione dei fabbricati del pastore e del bestiame, l'uso delle sorgenti, fontanili, ruscelli per l'abbeveraggio del bestiame, l'uso del legname del bosco, ecc. Cfr. G. Cervati, *Alpeggio. Diritto vigente*, in *Enc. dir.*, cit., II, pp. 77 ss ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici segnatamente G. Bolla-Piazza, *Alpeggio*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1957, I, pp. 523 ss, nonché Athena Lorizio, *Alpeggio*, cit.. Molto spesso la disciplina dei contenuti è esito di disposizioni molto antiche denominate "regole", su tali particolari fonti: G. Romagnoli, *Regole dell'arco alpino*, in *Nov. Dig. it. Appendice*, Torino, 1986, pp. 605 ss; G. C. De Martin, *Profili giuridici degli enti regolieri nel nuovo assetto degli enti montani*, Milano, 1973. [↑](#)
48. La genesi storica e le diverse configurazioni dell'espressione sono state affrontate in trattazioni specifiche da studiosi italiani fin dalla fine dell'ottocento, tra i molti, v. C. Calisse, *Storia del diritto*

- italiano, Firenze, 1891, vol. III, pp. 188 ss; G. Raffaglio, *Diritti promiscui ed usi civici*, in *Enc. giur. it.*, 1905, vol. IV, pp. 899 ss; F. Quarta, *Relazione negli atti della Commissione per la riforma della legge sugli usi civici*, Roma, 1908; L. Ratto, *Le leggi sugli usi e demani civici*, Roma, 1909; A. Granito, *Usi civici*, Milano, 1911; Id., *Concetto fondamentale degli usi civici*, in *Riv. dei demani*, 1925, pp. 145 ss; G. Beneduce, *Stato della legislazione sui demani comunali*, Roma, 1913. [↑](#)
49. La locuzione “domini collettivi” è risalente, e si collega alla tradizione dell’Italia centrale, ove compariva nella L. 4 agosto 1894 n. 397, relativa all’ordinamento dei domini collettivi nelle province dell’ex Stato Pontificio; su tale nozione v. già L. Frezzini, *Domini collettivi*, in *Dig. it.*, Torino, 1902, IX; e soprattutto G. Curis, *Domini collettivi*, in *Nuovo Dig. it.*, Torino, 1938, V, pp. 182 ss; E. Cortese, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, XIII, pp. 913 ss; v. recentemente A. Germanò, *I domini collettivi*, in *Dir. agr.*, 2018, pp. 85 ss; nonché S. Rosati, *La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra ottocento e novecento*, in *Historia et jus*, 2019, pp. 15 ss; G. Ferri, *Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico- giuridica del Novecento*, http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/ferri_7.pdf; per una utile indagine transfrontaliera il volume collettaneo *Propriété individuelle et collective dans les Etats de Savoie*, Nice, 2012, in particolare B. Bertier, *Les ambiguïtés de la “grande montagne à gruyère” traditionnelle dans les hautes vallées savoyardes*; il ricco volume collettaneo *Les “communeaux” au XXI e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, sous la direction de Jean Francois Ioye, Chambéry, Cedex, 2021. [↑](#)
50. Sulla disciplina dei terreni di uso civico, così come dettata dalla L. 1766/1927, a vario titolo, già G. Curis, *Gli usi civici*, Roma, 1939; G. Raffaglio, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, Milano, 1939, III ediz.; R. Trifone, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, a cura di Cicu e Messineo, Milano, 1963, XI, t. 2, pp. 147 ss; cui *adde* per contributi più recenti, anche per i profili storici, G. Palermo, *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1975, IV, pp. 209 ss; M. Zaccagnini-A. Palatello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984; U. Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLV, pp. 930 ss; da ultimi F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Trattato di dir. priv. Cicu e Messineo*, Milano, 2013; F. Macario-C. Marseglia, *Usi civici*, in *Commentario Cod. civ.*, diretto da E. Gabrielli, *Della proprietà. Leggi collegate*, Milano, 2013, IV, pp. 965 ss; L. De Lucia, *Usi civici*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1999, XV, spec. 594 ss; e segnatamente V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, pp. 3 ss; L. Fulciniti, *I beni di uso civico*, Padova, 2000; fondamentale su tali diritti rimane lo studio di P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1978 (rist. 2017); id., *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja Bolla*, 2008, pp. 20 ss. [↑](#)
51. La legge sulla montagna del 3 dicembre 1971 n. 1102 aveva regolato alcune proprietà collettive come “comunioni familiari montane”, espressamente indicando che esse non fossero sottoposte alla disciplina degli usi civici. La presenza è circoscritta ad alcuni settori delle aree montane occidentali. Su tali comunioni: C. Marzuoli, *Comunità montane, comunioni familiari e usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, pp. 669 ss; Romagnoli-Tebeschi, *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1975; M.A. Lorizio, *Demani civici e comunità montane*, Bologna, 1979. [↑](#)
52. Va solo notato che il termine “demanio” è assolutamente improprio, in quanto dal tenore letterale dell’art. 119 Cost., come novellato dalla L. Cost. n. 3 del 2001, non si parla di demanio con riferimento agli enti territoriali, ma solo di *patrimonio*, riconosciuto a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Il termine è arcaicamente utilizzato per evidenziare la titolarità pubblica del bene. Per tale nozione S. Buscema, *Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Dig. IV (Disc. pubbl.)*, Torino, 1996, XI, pp. 28 ss. [↑](#)
53. Come messo in evidenza dalla stessa Corte costituzionale si tratta di beni che “comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali e risalenti nel tempo nelle diverse Regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da uno speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell’ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell’uomo e della società in cui vive” (Corte cost., 22 luglio 1998 n. 316, in *Giur. cost.*, 1998, p. 231 21; in dottrina E. Tomasella, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario. Il diritto agro ambientale*, Torino, Utet, 2011, pp. 225; sul valore identitario del paesaggio: E. Boscolo, *Nozione giuridica di paesaggio identitario eil paesaggio “a strati”*, in *Riv. giur. urb.*, 2009. [↑](#)

54. In ordine alla portata innovativa di tale legge in rapporto alla pregressa normativa sugli usi civici anche in relazione ai terreni di pascolo montani: M. Consulich, *La legge 20 novembre 2017 n. 168 "Norme in materia di demani collettivi"*. Osservazioni a prima lettura, in *Riv. dir. agr.*, 2017, pp. 691 ss; S. Orrù, *Usi civici*, in *Dig. (civile), Aggiornamento*, anno, 2018, pp. 3 ss; M. Vaccarella, *Considerazioni sulla legge n. 168/2017 di tutela e valorizzazione dei domini collettivi*, in *Giustamm.*, 2018; nonché i contributi nel volume collettaneo di P. Nervi, E. Caliceti, M. Job, *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano, 2019, cap. I; da ultimi F. Marinelli e P. Politi (a cura di), *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, 2019; A. Crosetti, *Nuove prospettive per i domini collettivi*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2 /2020, pp. 323 ss. [↑](#)
55. In punto Orrù, *Usi civici*, in *Dig.*, cit., v. inoltre G. Pagliari, *Prime note sulla legge 20 novembre 2017 n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi")*, in *Dir. econ.*, 2019, n. 98, pp. 11ss. [↑](#)
56. La dottrina che si è occupata di tali rapporti (v. già G. Carrara, *I contratti agrari*, in *Trattato di dir. civ.* a cura di F. Vassalli, Torino, 1959 cit.) ha, da sempre, evidenziato il carattere atipico e peculiare contrassegnato dagli usi locali che tradizionalmente variano a seconda delle zone geografiche del nord e del sud. La scelta del sistema di conduzione del pascolo avviene, in genere, con conduzione diretta da parte di un unico proprietario o affittuario o di una cooperativa. Tale metodologia si è rivelata, soprattutto nel lungo termine, economicamente ed ecologicamente più utile e conveniente rispetto alla conduzione dei pascoli in proprietà collettiva (università agrarie e comunanze, pur se assai storicamente diffuse), basata sul diritto di una comunità di allevatori di far pascolare il proprio bestiame. In questi casi, infatti, si è verificato il rischio di un eccessivo carico di bestiame e di un uso non razionale delle erbe. [↑](#)
57. Sulla funzione dei consorzi in agricoltura e sulla relativa varietà; già A. Callegari, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, Torino, 1940; cui adde L. Acrosso, *Consorzi in agricoltura*, in *Enc. dir.*, Milano, 1961, IX, pp. 389 ss. [↑](#)
58. Sono i casi degli alpeggi su terreni di appartenenza delle comunità locali. Gli utenti possono esercitare, anche in forma associativa diritti propri in rappresentanza della collettività, secondo i regolamenti dei terreni di uso civico (artt. 42 ss del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 approvativo del Regolamento di cui alla citata L. 1766/1927 sul riordinamento degli usi civici). Il diritto civico di pascolo ha natura diversa a seconda che sia esercitato su beni aperti all'uso di tutti i *cives* (art. 26 L. n. 1766/1927), nel qual caso è soggetto alla disciplina dei beni civici (art. 42 cit.), oppure se sia rivendicato come diritto proprio da talune comunità originarie titolari di antichi diritti di contenuto agro-silvo-pastorale della stessa. cfr. M. Athena Lorzio, *Alpeggio*, cit. v. anche quanto accennato nel testo. [↑](#)
59. Si tratta comunque di un affitto *sui generis*, in quanto è un modo di regolare l'uso dei pascoli montani (alpe o malga) da parte degli allevatori di bestiame proprio od altrui, con durata stagionale. Il bestiame può essere bovino o ovino a seconda della particolarità dei terreni pascolivi e delle regioni agrarie. [↑](#)
60. In questi casi di beni di proprietà comunale l'assegnazione dell'alpeggio avviene (ancora oggi), con il sistema del pubblico incanto o asta pubblica. L'aggiudicazione viene pronunciata a favore di colui che ha presentato l'offerta più vantaggiosa e competitiva da confrontarsi con il prezzo base indicato nell'avviso di asta ovvero con l'offerta segreta da confrontarsi con il prezzo minimo prestabilito. La concessione di terreni del patrimonio immobiliare pubblico è ora disciplinata dall'art. 6 del d. lgs 18 maggio 2001 n. 28. Sul sistema del pubblico incanto: G. Pittalis, *Asta pubblica*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, 1987, I, pp. 510 ss. La Regione Piemonte, ad esempio, con L. R. n. 6 del 2013 ha stabilito una disciplina omogenea per l'affitto o la concessione degli alpeggi (malghe) di proprietà pubblica. [↑](#)
61. Agli obblighi tipici dell'affitto e della soccida ex art. 2170 c.c. (canone annuo anche in quota di prodotto o per capo di bestiame), si aggiungono talora oneri specifici di custodia del manto erboso o del bosco nonché la manutenzione degli edifici ed attrezzature per il ricovero del bestiame ove esistenti: in questi casi la durata minima del contratto non deve essere inferiore a sei anni v. art. 52 L. sui contratti agrari n. 203 del 1982. Non va sottaciuto che l'autonomia negoziale è stata fortemente limitata dal processo di omogeneizzazione introdotta da tale normativa. Su tale specifica normativa v. tra i molti: M. Tamponi, *Terreni montani destinati ad alpeggio*, in *La riforma dei contratti agrari. Commentario alla L. 3 maggio 1982 n. 203*, a cura di C.A. Graziani, P. Recchi, L. Francario, Napoli, 1982, sub. Art. 52, pp. 425 ss; A. Carozza, L. Costato, A. Massait (a cura di),

Commentario alla legge sui contratti agrari, Padova, 1983, sub. Art. 52; A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, Torino, Utet, 1990, M. G. Giuffrida, spec. 97 ss; più recentemente M. Tamponi, *Contratto agrario*, in *Enc. dir. Aggiornamento*, Milano, 2001, V, spec. 283; in giurisprudenza Cass. Civ. Sez. III, 28.VIII.2007 n. 18162, in *Dir. e giur. agr.*, 2008, (2), p. 107 con nota di Busetto a commento dell'art. 52. [↑](#)

62. Va solo rilevato che l'azienda agricola corrisponde alla disciplina generale di cui all'art. 2555 c.c. ma inquadrata nella figura dell'imprenditore agricolo (per tale configurazione già E. Romagnoli, *Impresa agricola*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, IV, pp. 13 ss; Id., *L'impresa agricola nell'ordinamento italiano*, in *Dir. lav.*, 1993, pp. 125 ss; A. Germanò, *Nuove forme di attività imprenditoriale agricole*, ivi, 1993, I, pp. 295 ss; G. Ferri, *Imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. comm.*, 1994, I, pp. 593 ss). Tale azienda è pertanto un complesso di beni e di persone organizzato per l'esercizio dell'impresa agricola. Sulla figura e requisiti dell'imprenditore agricolo dopo la riforma di cui alla L.20 febbraio 2000: tra i molti: D. Galloni, *Impresa agricola. Disposizioni generali: artt.2135-2139*, in *Commentario Cod. civ. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2003; N. Abriani-C. Motti (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola*, Milano, 2003; da ultimo A. Jannarelli, *Imprenditore agricolo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2017, 7, pp. 400 ss. [↑](#)
63. Il pascolo è, infatti, la forma tipica di conduzione degli armenti nella pastorizia tradizionale e segnatamente nell'alpeggio, dove la nutrizione degli animali avviene tramite la vegetazione locale. Per questi riferimenti v. voce *Pascolo*, in *Enc. it. Treccani, ad vocem*. Oggi possediamo anche una doppia definizione normativa introdotta opportunamente dall'art. 3 del D. lgs . 3 aprile 2018 n. 34 recante il *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali* che ha avuto modo di distinguere alla lett. i) "il *prato o pascolo permanente* quale superficie non compresa nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da almeno cinque anni, in attualità di coltura per la coltivazione di erba e altre piante erbacee da foraggio, spontanee o coltivate, destinate ad essere sfalciate, affienate o insilate una o più volte all'anno, o sulle quali si è svolta attività agricola di mantenimento, o usate per il pascolo del bestiame, che possono comprendere altre specie segnatamente arbustive o arboree, utilizzabili per il pascolo o che producano mangime animale, purchè l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti"; e alla lett. l) "*Prato o pascolo arborato* quale superficie in attualità di coltura con copertura arborea forestale inferiore al 20 per cento impiegate principalmente per il pascolo del bestiame". Sulla portata e valenza di tali definizioni per profili generali: A. Crosetti, *Beni forestali nel T.U. n. 34/2018*, in *Digesto ipertestuale*, Utet, 2019. [↑](#)
64. Non è inutile rilevare che solo nel 1992 alla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sull'Ambiente e sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro, è stata riconosciuta per la prima volta, a livello globale, l'importanza delle montagne quali habitat naturali ambientali, con il Capitolo 13 dell'Agenda 21: Gestione degli ecosistemi fragili, sviluppo sostenibile delle zone montane. Sull'importanza di tale riconoscimento: G. C. Garaguso, S. Marchisio (a cura di), *Rio 1992. Vertice per la terra*, Milano, 1993; nonché N. Olivetti Rason, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, pp. 8 ss. Per i profili giuridici dell'equazione ambiente-ecologia v. D. Borgonovo Re, *Ecologia*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, Torino, 1990,V, pp. 352 ss; R.Vigotti, *Ecologia*, in *Dig. Aggiorn.*, Torino, 2000, pp. 199 ss. [↑](#)
65. Per la rilevanza di tale ruolo: A. Crosetti, *Suolo (difesa del)*, in *Dig. (Disc. Pubbl.) Aggiornamento*, Torino, 2008, vol. II, p. 875; Id., *Suolo (Difesa del)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, 2006, vol. II, pp. 1838-1848. [↑](#)
66. Su tali fenomeni di degrado v. le riflessioni di A. Varotti, *Territori abbandonati. Pastorizia e paesaggio agrario*, Roma, 2000. [↑](#)
67. Tale principio, come noto, costituisce il principio cardine del diritto internazionale dell'ambiente più recente, così come recepito nel nostro diritto interno dall'art. 3 *quater* del Codice dell'ambiente di cui al d. lgs n. 152 del 2006 s.m.i. La definizione del principio comunemente è fatta risalire al *Rapporto Brundtland* del 1987, anche se era già presente, allo stato embrionale ed in modo diffuso, in molti principi della Dichiarazione di Stoccolma del 1972. Tale Rapporto definisce lo "sviluppo sostenibile" come lo sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità, per le generazioni future, di soddisfare a loro volta i loro bisogni presenti. I parametri di riferimento sono pertanto le *risorse*, che costituiscono l'oggetto dello sfruttamento e delle utilizzazioni, il rapporto tra *generazioni*, con la considerazione di soggetti "potenziali" che non sono veri e propri soggetti di diritto, ma a cui sono riconosciute posizioni di vantaggio, e la relazione tra

bisogni e limiti alle possibilità di soddisfarli. L'uso equo e sostenibile delle risorse comporta in sé un limite allo sfruttamento delle risorse in funzione di garanzia alle future generazioni. In sostanza, il principio dello sviluppo sostenibile richiede una precisa *integrazione tra politiche di sviluppo* (economico e sociale) e *politiche di protezione ambientale* in un non sempre facile temperamento e anzi conflitto tra *conservazione e sviluppo*. Il principio ha trovato riscontro anche in recenti disposizioni normative dove si è evidenziata la necessità della salvaguardia dei diritti delle generazioni presenti e future (v. già art.3 *quater* del d. lgs n. 152 del 2006 c.d. Codice dell'ambiente); su tale principio in dottrina, tra i primi contributi, già F. Salvia, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, pp. 235 ss; M. A. Sandulli, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario temperamento*, in *Riv. giur. ed.*, 2000, II, pp. 3 ss; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, Milano, 1993; Id., in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, II, pp. 343 ss; nonché V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, in *I "nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. I. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario* a cura di R. Ferrara e P.M. Vipiana, Padova, 2002, pp. 249 ss; Id., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, pp. 209 ss e A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002; F. Mattasoglio, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile ed esigenze di mercato*, Roma, 2008. Sulla rilevanza di tale principio e sulle sue applicazioni tra i contributi più recenti, rimane fondamentale il libro di F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in <http://www.rqda.eu>; Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2015, pp. 175 ss; Id., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013, spec. pp. 143 ss; *Trattato di diritto dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara- M. A. Sandulli, I, *Politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, ed ivi i contributi di R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, pp. 19 ss; e di C. Videtta, *Lo sviluppo sostenibile: dal diritto internazionale al diritto interno*, pp. 221 ss; v. inoltre G. Di Plinio-P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, spec. 53 ss; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, pp. 205 ss; M. Montini-F. Volpe, *La scienza della sostenibilità e la necessità di regolazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 157 ss; N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2015, pp. 18 ss. [↑](#)

68. Per una prima lettura delle valenze del nuovo testo costituzionale: M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, pp. 1 ss; C. Sartoretti, *La riforma costituzionale dell'"ambiente": un profilo critico*, ivi, 2022, n.2, pp.119 ss; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, n. 107, 2022, pp. 15-30; R. Bifulco, *Prime riflessioni alla l. cost. 1/2002 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it.*, n. 11/2022; P. Logroscino, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"* in *Federalismi.it.*, n. 29/2022, pp. 86 ss; per l'impatto sulle future generazioni: D. Porena, *Anche nell'interesse delle future generazioni. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 Cost.*, in *Federalismi.it.*, n. 15, 1.06.2022; L. Bartolucci, *Le "future generazioni" sono entrate in Costituzione. Conseguenze giuridiche e politiche*, Roma, Luiss, 2022. [↑](#)
69. Il valore dei rapporti intergenerazionali è proprio costituito dall'insieme degli usi, costumi, comportamenti che ogni generazione, dopo aver appreso, conservato, modificato e perfezionato dalla precedente, trasmette alle generazioni successive con conseguenti responsabilità (su cui R. Bifulco, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia morale e diritto naturale laico*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, Milano, 2002, III, pp. 353 ss). Tale elemento è ben presente anche nella tradizione giuridica come l'insieme dei modi di pensare, insegnare e applicare regole comportamentali, storicamente acquisite e profondamente radicate. Sul valore anche della tradizione giuridica v. già S. Perozzi, *La tradizione*, in *Annali Università Perugia*, 1886; nonché E. Albertario, *Tradizione (Diritto)*, in *Enc. It. Treccani*, Roma, 1937, XXXIV, pp. 140 ss. [↑](#)
70. Sulla valenza della *Direttiva Habitat* per la tutela e conservazione degli habitat naturali e seminaturali: già A. Simoncini, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996; G. Greco, *La direttiva Habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 1999, 5, pp. 1297 ss; D. Amirante (a cura di), *La conservazione della natura in Europa*, Milano, 2003; R. Fuzio, *Aree naturali protette di origine comunitaria, quale tutela per gli "habitat" naturali e di specie?*, in *Ambiente*, 2004, pp. 471 ss; A. Crosetti, *Aree naturali protette*, in *Dig. (Disc. pubbl.) Aggiornamento*, Torino,

2008, vol. I, p. 10; L. Eccher, *La strategia europea per la gestione delle risorse naturali quale esempio dei nuovi sviluppi nel diritto ambientale europeo*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, pp. 485 ss; da ultimo A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, pp. 119 ss; da ultimo il ricco volume collettaneo *Production de la norme environnementale et "codification" du droit rural dans l'Europe m'ridionale (France-Italie) aux XVIII e XIX si'cles*, Nice, 2018. [↑](#)

71. La Convenzione delle Alpi, come noto, è un trattato internazionale sottoscritto dai Paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera) e dall'Unione europea per lo sviluppo sostenibile e la protezione delle Alpi. Siglata nel 1991 ed entrata in vigore nel 1995, la Convenzione delle Alpi è il primo Trattato per protezione di aree montane al mondo ad essere vincolante in conformità al diritto internazionale. Per la prima volta, infatti, un territorio montano transnazionale viene considerato in base alla sua continuità geografica e come spazio comune che deve affrontare problematiche comuni. Sulle politiche, leggi e misure di attuazione della Convenzione delle Alpi: F. Angelini (a cura di), *La Convenzione delle Alpi. Politiche, leggi e misure di attuazione in Italia*, Bolzano, Eurac; M. Onida (a cura di) *The Alpine Convention. Reference Guide*, Permanent Secretariat of the Alpine Convention, Innsbruck, 2010. [↑](#)
72. Come emerge nelle sollecitazioni da parte della dottrina più recente: M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura. Riflessioni sulla categoria del "paesaggio agrario"*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 1-2, pp. 3 ss; sulle importanti valenze antropiche del paesaggio agrario v. inoltre: P. Urbani, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, 3, pp. 122 ss; Id., *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, *ivi*, 2010, n. 1, pp. 44 ss; N. Ferrucci, *Riflessioni di una giurista sul tema del paesaggio agrario*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2007, n.7-8, pp. 453 ss; E. Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari, (a cura di), *Urbanistica e paesaggio, Atti del VIII Convegno nazionale AIDU*, Milano, 2005, pp. 81 ss; N. Lucifero, *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, Giuffrè, 2010, pp. 229 ss; N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, II, pp. 202 ss; da ultimo M. Brocca, *Il paesaggio "espressione di un ritrovato equilibrio tra società ed ambiente": il caso del paesaggio agrario*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, 2022, II; per la rilevanza del paesaggio agrario nell'ampia nozione ambiente e territorio acutamente già A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXI, pp. 503 ss. [↑](#)
73. In questa prospettiva va evidenziato che l'attuazione dell'Agenda ONU 2030 richiede espressamente di occuparsi di aree interne e di montagna perché in queste realtà, di per sé fragili per condizioni fisico-geografiche e ambientali, si manifesta maggiormente l'esigenza di una sostenibilità ambientale. A tal fine l'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (AsviS) ha pubblicato, nel 2002, un importante rapporto *"Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile"*, nel quale viene evidenziata la necessità di dotarsi di una *"Agenzia per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna"*, già elaborato dal CIPESS, Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sulla esigenza di politiche di sostenibilità ambientale nelle aree montane anche recentemente sono comparsi specifici contributi, tra cui: G. Quaranta (a cura di), *Montagna e sviluppo. Le politiche, la governance e il management per la valorizzazione delle risorse*, Milano, 2008; M. Ciani Scarnicci, A. Marcelli, P. Pinelli, *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2016; L. Bonato (a cura di) *Aree marginali. Sostenibilità e saper fare nelle Alpi*, Milano, Franco Angeli, 2017; G. Cepollaro-B. Zanon (a cura di), *Il governo del territorio montano nello spazio europeo. Innovare gli sguardi e gli strumenti per lo sviluppo sostenibile della montagna*, Milano, Ets, 2020. [↑](#)
74. Come già auspicato nella normativa sull'occupazione giovanile del 1978, su cui M. Morsillo, *Occupazione giovanile, cooperazione e impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1978, I, 741 ss; S. Mazzaresse, *La legge sulla occupazione giovanile nella parte relativa alle disposizioni in materia agraria*, *ivi*, 1978, I, 721 ss; M. D'Addezio, *Provvedimenti per l'occupazione giovanile in agricoltura e cooperative di giovani: il quadro normativo*, *ivi*, 1980, 60 ss [↑](#)

Il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e di Bonifica delle Aree Inquinare (PRUBAI) nel paradigma dell'economia circolare e della sostenibilità ambientale

Anna Porporato^[1]

(ABSTRACT)

Il contributo analizza, in particolare alla luce dei principi dell'economia circolare e del rispetto della gerarchia delle priorità nella gestione dei rifiuti, il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e di Bonifica delle Aree Inquinare (PRUBAI), approvato dal Consiglio regionale del Piemonte con la Deliberazione, n. 277 -11379 del 9 maggio 2023. Si dà conto degli obiettivi prefissati nel Piano di gestione dei rifiuti urbani e delle azioni da intraprendere per la loro realizzazione, tra le quali in particolare la promozione dell'ecoprogettazione, la diffusione delle certificazioni ambientali, il ricorso ai sistemi di responsabilità estesa del produttore. Con riguardo al Piano di bonifica delle aree inquinate si sottolineano l'importanza dello strumento dell'Anagrafe regionale dei siti contaminati e l'esigenza di una sua revisione e si esamina la disciplina dei siti orfani sotto i profili interessati dalle recenti riforme legislative. Il PRUBAI è stato sottoposto a Valutazione ambientale strategica, al fine di verificarne l'incidenza sulle componenti ambientali e adottare le eventuali misure di mitigazione e compensazione necessarie. Nell'ambito della VAS il Piano è stato oggetto dello studio di incidenza, contenuto nel RA e diretto a verificare potenziali sue interferenze sui siti di Rete Natura 2000 e nelle aree naturali protette.

Sommario:

Sezione I - 1. Economia circolare e gerarchia delle priorità nella gestione dei rifiuti - 2. L'organizzazione della raccolta dei rifiuti. I sistemi di raccolta. La caratterizzazione dei rifiuti - 3. Quadro normativo di riferimento e obiettivi generali fissati dal PRGRU - 4. Possibili scenari di Piano e nuovi criteri di localizzazione degli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti urbani - 5. Gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio - 6. Certificazioni ambientali - 7. Ecoprogettazione - 8. Prevenzione dei rifiuti alimentari - 9. Coinvolgimento degli enti pubblici territoriali, dei consumatori, delle imprese e delle associazioni - 10. La prevenzione della produzione dei rifiuti nella LCA di un bene - 11. Specifiche misure per la prevenzione della produzione di rifiuti - Sezione II - 1. Piano regionale di bonifica delle aree inquinate - 1. Piano regionale di bonifica delle aree inquinate - 2. Revisione dell'Anagrafe regionale dei siti contaminati - 3. Ordine di

priorità degli interventi di bonifica - 4. Bonifica da parte della pubblica amministrazione e siti orfani - 5. Programma di bonifica a breve termine e siti orfani. Piani di gestione dell'inquinamento diffuso. Sezione III - 1. Valutazione ambientale strategica del PRUBAI - 2. Rapporto Ambientale. Incidenza del PRUBAI sulle componenti ambientali - 3. Valutazione di incidenza del PRUBAI - 4. Parere motivato adottato nel procedimento di VAS e Piano di Monitoraggio Ambientale - 5. Riflessioni conclusive

Questa pubblicazione è realizzata nell'ambito del progetto NODES, finanziato dal MUR sui fondi M4C2 - Investimento 1.5 Avviso "Ecosistemi dell'Innovazione", nell'ambito del PNRR finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU (Grant agreement Cod. n. ECS00000036).

Sezione I

1. Economia circolare e gerarchia delle priorità nella gestione dei rifiuti

Il Consiglio regionale del Piemonte, con Deliberazione, n. 277-11379 del 9 maggio 2023, ha approvato il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e di Bonifica delle Aree Inquinare (PRUBAI), costituito dall'Allegato 1, Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA), dall'Allegato 1, Titolo 1, relativo alla Gestione dei Rifiuti Urbani e dall'Allegato 1, Titolo 2 relativo alla Bonifica delle Aree Inquinare^[2]. Il Consiglio regionale del Piemonte ha, inoltre, preso atto del Rapporto ambientale, della relativa Sintesi non tecnica e della Dichiarazione di sintesi, che insieme compongono l'Allegato 2, e che costituiscono parte integrante del PRUBAI, così come disposto dall'art. 13 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto Codice dell'ambiente^[3].

«La Regione Piemonte, con questo Piano, prosegue nel lavoro iniziato nelle precedenti pianificazioni di promozione della transizione da un'economia lineare ad un'economia circolare, facendo propri i principi elaborati a livello europeo e recepiti nella norma nazionale, ponendo una particolare attenzione nel sostenere le azioni tendenti a far rientrare il ciclo produzione-consumo all'interno dei limiti delle risorse del pianeta, riducendo "l'impronta ecologica" nel rispetto del principio di sostenibilità e promuovendo la reimmissione dei materiali trattati nei cicli produttivi, massimizzando, nell'ordine, la riduzione dei rifiuti ed il riciclaggio, privilegiando, nei limiti della sostenibilità economica e sociale, il recupero di materia rispetto al recupero di energia e minimizzando nel tempo, in modo sostanziale, lo smaltimento in discarica»^[4].

Le parole riportate, contenute nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, di seguito PRGRU, costituiscono una sorta di "Manifesto" che la Regione Piemonte intende adottare con riguardo alla gestione dei rifiuti. Da tale "Manifesto" emerge con chiarezza che il paradigma su cui si fonda il concetto di economia circolare è rappresentato dal concetto di limite: le risorse del pianeta non sono inesauribili e la natura risponde alla limitatezza delle risorse propria degli ecosistemi naturali trasformando gli elementi della natura nella fase del loro fine vita in risorse, dando vita ad una sorta di circolo virtuoso. E' proprio il modello della natura e del circolo virtuoso delle sue componenti che è capace di innescare ad aver ispirato l'economia nel cammino intrapreso verso la produzione di beni che possano trasformarsi in risorse e non in fattori di pressione per l'ambiente^[5].

Nel piano si mira a realizzare la transizione da un'economia lineare, *brown economy*, che si fonda su di un modello diacronico, descrivibile secondo la sequenza: estrai, produci, usa, getta^[6] ed ispirato al «paradigma meccanicistico», tipico del «mondo come macchina», ad

una economia di tipo circolare che al paradigma meccanicistico preferisce il paradigma del «mondo come rete»^[7].

Tra le molteplici definizioni di economia circolare si ritiene utile richiamare la definizione più celebre, ossia quella elaborata dalla *Ellen MacArthur Foundation*, secondo cui l'economia circolare è «un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera. L'economia circolare è dunque un sistema in cui tutte le attività, a partire dall'estrazione e dalla produzione, sono organizzate in modo che i rifiuti di qualcuno diventino risorse per qualcun altro. Nell'economia lineare, invece, terminato il consumo termina anche il ciclo del prodotto che diventa rifiuto, costringendo la catena economica a riprendere continuamente lo stesso schema: estrazione, produzione, consumo, smaltimento»^[8].

In altri termini, l'economia circolare rappresenta un modello economico a carattere rigenerativo, incentrato sulla progettazione consapevole e responsabile, che «rifugge dall'idea che i prodotti destinati al consumo (giustappunto consapevole e responsabile) siano, per così dire, ad obsolescenza programmata»^[9] e che punta, invece, al recupero e al riuso, totale o parziale, dei materiali nobili e delle materie prime già utilizzati in vista del raggiungimento dell'obiettivo finale dell'azzeramento dei rifiuti^[10].

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, una definizione normativa di economia circolare è rinvenibile nell'allegato II al d.m. dell'11 giugno 2020, relativo alla riconversione dei processi produttivi, dove si afferma che «per economia circolare si intende un modello economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto il più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo»^[11].

Sulla base delle definizioni richiamate si può evincere come l'economia circolare si differenzi dalla *green economy*, l'economia verde, per l'approccio sistemico che manca invece alla seconda. La *green economy*, infatti, risulta più concentrata sulla ricerca dell'efficienza energetica e sul ricorso alle fonti rinnovabili come risposta alla sfida del riscaldamento globale^[12] e meno attenta alla promozione di interventi e strategie politiche capaci di incidere sul ciclo produttivo^[13].

Le previsioni contenute nel PRGRU si collocano nel quadro delle strategie dell'economia circolare che sostanziano il modello europeo di transizione ecologica delineato dal Green New Deal^[14], documento con il quale la Commissione europea mira a realizzare un'economia europea che si caratterizzi, nel contesto di una società prospera e giusta, per l'utilizzo efficiente delle risorse e che sia finalizzata al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, attraverso il mutamento dell'assetto energetico, senza rinunciare alla crescita della competitività dell'industria europea e ai suoi livelli occupazionali^[15]. È stato osservato che le strategie intraprese a livello eurounitario, a partire già dall'Agenda ONU 2030, passando, come si è evidenziato, attraverso il *Green New Deal* ed il *Next Generation EU*, che sono dirette a realizzare un nuovo modello di società sostenibile e di *Circular Industrial Policy* che deve orientare le aziende nella direzione di scelte coerenti con gli obiettivi cogenti di decarbonizzazione^[16], hanno riconosciuto all'ambiente «un effetto propulsivo per un diverso tipo di sviluppo, basato sulla centralità integrata dell'uomo e della natura»^[17]:

uno sviluppo “sostenibile” da intendersi nel senso di “sviluppo umano ed ecologico”^[18]. Nel PNRR, il documento che il Governo italiano, al pari degli altri governi degli stati membri, ha predisposto per accedere ai fondi del *Next Generation EU* (NGEU)^[19], sono state previste riforme e sono stati definiti investimenti per il periodo 2021-2026 con riguardo a tre assi strategici condivisi a livello europeo - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale - sviluppati in sedici Componenti, raggruppate a loro volta in sei Missioni: Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo; Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; Istruzione e Ricerca; Inclusione e Coesione; Salute^[20]. Nell’ambito della Missione 2, attraverso la Componente 1, Economia circolare e agricoltura sostenibile, si persegue il duplice obiettivo di migliorare la gestione dei rifiuti e di promuovere il modello dell’economia circolare, «rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del carbone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche»^[21].

La gerarchia delle priorità da rispettare nella gestione dei rifiuti, alla quale fa riferimento il PRGRU, è delineata nell’art. 179 del d.lgs. 152/2006. La priorità va riconosciuta in primis alla prevenzione della produzione di rifiuti, in secondo luogo al riutilizzo, in virtù del quale il prodotto nel suo fine vita ritorna nel ciclo produttivo senza essere sottoposto a trattamenti significativi, in terzo luogo al riciclaggio, grazie al quale dal prodotto si ricava una materia prima omogenea o un materiale fertilizzante (riciclo organico), in quarto luogo al recupero che consente l’utilizzo del prodotto come combustibile, evitando il ricorso alle materie prime e in ultimo, e solo come soluzione residuale rispetto alle altre, allo smaltimento in discarica. Il principio di prevenzione trova applicazione, a valle del sistema produttivo, attraverso il ricorso all’*end of waste*, o cessazione della qualifica di rifiuto, o ai sottoprodotti.^[22] L’*end of waste* si realizza quando, come prescritto dall’art. 184 *ter* del d.lgs. 152/2006, il rifiuto venga sottoposto a un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfi quattro specifiche condizioni: la sostanza o l’oggetto sono destinati ad essere utilizzati per scopi specifici; esiste un mercato o una domanda per la sostanza o l’oggetto; la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti; l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non comporta impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana. In ordine al tema dell’*end of waste*^[23], una questione di assoluta rilevanza, oggetto di diversi interventi normativi, è quella relativa all’individuazione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto. A tale riguardo, l’art. 184 *ter*, co. 2, del d.lgs. 152/2006 stabilisce che detti criteri siano adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE).

Come è noto, il fatto che la disciplina regolamentare fosse limitata solo ad alcune categorie di rifiuti ha reso necessario l’intervento dapprima del Ministero dell’Ambiente e poi del legislatore, quest’ultimo, come si vedrà nel prosieguo, in più occasioni. Il Ministero dell’Ambiente è intervenuto riconoscendo con la nota prot. n. 10045 del 1° luglio 2016 in capo alle Regioni e agli enti da esse delegati il potere di definire, in sede di rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione ed all’esercizio degli impianti, a fronte dell’assenza di regolamenti europei o ministeriali, i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto, quindi,

“caso per caso” in relazione alla singola tipologia di rifiuti considerata. La scelta del Ministero è stata contestata dal Consiglio di Stato^[24] in ragione della appartenenza, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale^[25], della disciplina dei rifiuti alla materia della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» di cui alla lettera s) del secondo comma dell’art. 117 Cost.), rientrando nella competenza esclusiva dello Stato. L’intervento del legislatore si è concretizzato dapprima con l’adozione del c.d. decreto “Sblocca-cantieri”^[26] e successivamente con l’approvazione dell’art. 14 *bis*, del d.l. 101/2019, introdotto dalla l. di conversione n. 128/2019, il quale ha modificato l’art. 184 *ter*, d.lgs. 152/2006, introducendo di fatto una previsione molto simile a quella contenuta nella citata nota ministeriale prot. n. 10045 del 2016 (con alcune precisazioni che tengono conto della disciplina dettata dalla Direttiva n. 2018/851/UE) e prevedendo nuove disposizioni sulla cessazione della qualifica di rifiuto^[27]. A tale riguardo il novellato art. 184 *ter*, per il tramite della disposizione del comma 3, prevede che, ove non siano stati approvati a livello europeo o nazionale specifici criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto, le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 o l’Autorizzazione Integrata Ambientale siano rilasciate o rinnovate, secondo una valutazione “in concreto” (ossia “caso per caso”), nel rispetto delle condizioni di cui all’art. 6, par. 1, della Direttiva 98/2008/CE^[28] e sulla base di criteri dettagliati per la cessazione della qualifica di rifiuto individuati nell’ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori^[29], previo parere obbligatorio e vincolante dell’ISPRA o dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente^[30].

Infine, si noti che, come confermato dall’art. 184 *ter*, co. 5, la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

Con riguardo ai sottoprodotti, si deve fare riferimento all’art. 184 *bis* del d.lgs. 152/2006 che definisce sottoprodotti gli oggetti o le sostanze in cui siano presenti quattro condizioni: la provenienza da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale oggetto o sostanza; la certezza del loro nuovo utilizzo nello stesso processo o in altri processi produttivi, da parte del produttore o di terzi; l’assenza di ulteriori trattamenti diversi dalla normale pratica industriale; la certezza che l’ulteriore utilizzo di essi sia legale, ossia che non determinerà impatti negativi sull’ambiente o sulla salute dell’uomo. Per completezza si rammenta la definizione di rifiuto contenuta nell’art. 183, co. 1, lett. a) del d.lgs. 152/2006, secondo cui per rifiuto deve intendersi qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi. Due sono gli elementi che caratterizzano la nozione di rifiuto: l’elemento oggettivo, cioè il fatto che si tratti di “qualsiasi sostanza o oggetto” e l’elemento soggettivo, ossia la volontà o l’intenzione o l’obbligo del detentore di disfarsi.

Con il Piano si intende rafforzare l’applicazione del sistema dell’EPR (*Extended Producer Responsibility*), ossia della responsabilità estesa del produttore, che comporta l’internalizzazione dei costi del fine vita di un prodotto. Secondo tale sistema i costi che devono essere sostenuti nella fase finale del ciclo di vita di un prodotto, ossia nel momento in cui diviene fattore di pressione per l’ambiente, devono essere addossati al produttore. La *ratio* sottesa all’istituto dell’EPR si fonda sulla differenza di costi che dovranno sostenere i produttori: costi più elevati per il produttore di un prodotto non circolare giunto alla fase conclusiva del ciclo di vita e costi più contenuti per il produttore del prodotto omologo, riciclabile, cioè “circolare”. Di conseguenza, per evitare l’internalizzazione dei costi del fine vita di un prodotto, il produttore sarà incentivato a compiere scelte “ecologiche”, virtuose,

quali, ad esempio, il ricorso all'ecoprogettazione, evitare prodotti "usa e getta", optare per il vuoto a rendere ^[31].

La scelta della Regione Piemonte di implementare i sistemi di EPR rispecchia la posizione della Commissione europea che, per il tramite della Direttiva 851/2018, recepitata con il d.lgs. 116 del 2020, ha inteso disciplinare più compiutamente l'istituto della responsabilità estesa del produttore, come si evince dal Considerando 14 della stessa Direttiva dove si riconosce in capo al produttore «la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento». Come noto, l'istituto della responsabilità estesa del produttore, in virtù del quale chiunque produca o venda prodotti deve farsi carico dei costi del fine vita dello stesso, trova la sua disciplina, a livello europeo negli artt. 8 e 8 *bis* della Direttiva sui rifiuti 98/2008, come modificata dalla Direttiva 851/2018 e a livello nazionale negli artt. 178 *bis* e 178 *ter* del d.lgs. 152/2006, come modificati rispettivamente dall'art. 1, co. 3 e co. 4 del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116. Si tratta di uno strumento di mercato, diretto alla tutela dell'ambiente, che si caratterizza in particolare per la promozione sia di una progettazione che persegua la finalità di prevenzione della produzione di rifiuti ^[32] che di una progettazione di prodotti ecocompatibili, più durevoli e con minore impatto ambientale, in quanto riparabili, riutilizzabili o riciclabili ^[33].

Il quadro regolatorio che ha fatto da sfondo all'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani è rappresentato, in particolare, dal pacchetto "*Circular Economy*", costituito dalle quattro Direttive adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 30 maggio 2018. Si tratta delle Direttive 851/2018/UE, "Direttiva rifiuti", 852/2018/UE, "Direttiva imballaggi", 850/2018/UE, "Direttiva discariche" e 849/2018/UE, "Direttiva veicoli, pile, RAEE" ^[34]. Il pacchetto "*Circular Economy*" ha fissato nuovi obiettivi vincolanti per la riduzione dei rifiuti, da conseguire a livello dell'UE entro il 2025, il 2030 e il 2035. Si tratta nello specifico di: nuovi obiettivi di riciclaggio per i rifiuti urbani (55% entro il 2025, 60% entro il 2030, 65% entro il 2035); nuovi obiettivi per il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio (65% entro il 2025, 70% entro il 2030); un obiettivo vincolante per ridurre al massimo al 10% il collocamento in discarica per tutti i rifiuti entro il 2035. Il pacchetto ha stabilito da un lato il divieto di collocamento in discarica dei rifiuti della raccolta differenziata e dall'altro la promozione di strumenti economici per scoraggiare il collocamento in discarica; ha previsto, inoltre, misure ed obiettivi per ridurre gli sprechi alimentari (del 30% entro il 2025, del 50% entro il 2030), incentivi economici per la produzione di prodotti più ecologici da immettere nel mercato e misure di sostegno ai sistemi di recupero e riciclaggio (es. per imballaggi, batterie, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli) ^[35]. Le Direttive del pacchetto Economia circolare sono state recepite per il tramite di quattro decreti legislativi adottati il 7 agosto 2020: il d.lgs. 116/2020, cosiddetto "Decreto Rifiuti" che recepisce unitamente le Direttive 851/2018 e 852/2018, il d.lgs. 121/2020 che recepisce la Direttiva 850/2018 sulle discariche, il d.lgs. 118/2020 e il d.lgs. 119/2020 che recepiscono la Direttiva 849/2018 su RAEE, rifiuti da pile e accumulatori e sui veicoli fuori uso.

2. L'organizzazione della raccolta dei rifiuti. I sistemi di raccolta. La caratterizzazione dei rifiuti

Nel PRGRU, con riguardo all'organizzazione della raccolta dei rifiuti urbani, viene rammentato che attraverso di essa si deve perseguire l'obiettivo di massimizzare il riciclaggio ed il recupero delle diverse frazioni merceologiche che costituiscono il rifiuto, rendendosi necessaria a tal fine la riorganizzazione dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani da parte dei soggetti competenti^[36]. Le operazioni di riciclaggio e di recupero delle diverse componenti merceologiche dei rifiuti sono compiute nell'ambito del sistema integrato di gestione dei rifiuti.

Negli anni ha assunto un ruolo sempre più centrale nei sistemi di raccolta dei rifiuti urbani la selezione del rifiuto fin dal momento della sua produzione, al fine di agevolare le successive fasi preordinate al recupero sotto forma di materia o di energia, riducendone anche i costi. Per incrementare i quantitativi e la qualità dei rifiuti raccolti in modo differenziato, il servizio pubblico prevede quali sistemi di raccolta: la raccolta effettuata presso l'utente e la raccolta effettuata tramite il conferimento del rifiuto, da parte dell'utente, presso il centro di raccolta. Entrambi i sistemi di raccolta dei rifiuti urbani permettono di conseguire gli obiettivi della programmazione: riduzione della produzione dei rifiuti urbani conferiti, aumento delle percentuali di raccolta differenziata, miglioramento della qualità merceologica del rifiuto raccolto e responsabilizzazione dei produttori^[37]. Si osserva che la raccolta domiciliare, cioè effettuata presso l'utente, la quale ha progressivamente sostituito il sistema di raccolta stradale, dovrebbe essere estesa il più possibile ed inoltre essere abbinata sia a sistemi che consentano di individuare l'utente che a sistemi di pesatura dei rifiuti, in forma diretta o indiretta, così da poter collegare quantità e qualità del rifiuto prodotto al singolo utente e quindi applicare nei suoi confronti una tariffa puntuale in modo che egli paghi secondo la quantità e la qualità dei rifiuti prodotti^[38].

Come evidenziato in diversi studi, infatti, la sola raccolta domiciliare, cioè non abbinata anche a sistemi che consentano di individuare l'utente, non consente ad oggi di raggiungere gli obiettivi in termini di RD, tasso di riciclaggio, riduzione della produzione dei rifiuti fissati a livello europeo, nazionale e regionale^[39].

Si rammenta nel Piano che passi nella direzione auspicata della introduzione di sistemi di identificazione dell'utenza e di misurazione dei rifiuti effettivamente prodotti sono stati compiuti già nella vigenza della precedente pianificazione regionale, sia attraverso il finanziamento di numerosi progetti sul territorio, che tramite l'approvazione di specifiche linee guida per lo sviluppo di un sistema a supporto dell'applicazione della tariffazione puntuale del servizio dei rifiuti urbani svolto a livello regionale^[40].

La programmazione della gestione dei rifiuti urbani contenuta nel PRGRU prende le mosse dall'attività di campionamento e successiva analisi merceologica dei rifiuti, attività che, ancorché proprie di fasi ben distinte ma comunque correlate, «hanno assoluta rilevanza per valutare, con anticipo e razionalità, le caratteristiche del rifiuto di cui si intende programmare il recupero o lo smaltimento»^[41]. L'attività di caratterizzazione dei rifiuti deve essere condotta secondo i criteri generali e le modalità operative che la Regione Piemonte ha standardizzato^[42] a fronte all'assenza di un metodo standardizzato stabilito a livello nazionale od europeo. Inoltre, vengono precisate le categorie merceologiche^[43] di rifiuto che devono essere oggetto delle analisi merceologiche, da effettuarsi sul territorio regionale e da confrontare tra loro^[44].

La conoscenza preventiva della composizione del rifiuto è finalizzata sia a consentire la verifica del rispetto di obblighi, divieti e obiettivi, che a predisporre le opportune azioni per fare in modo che le operazioni di raccolta, selezione e trattamento siano coerenti con la gerarchia delle priorità nella gestione dei rifiuti, avendo come obiettivo primario l'aumento di volumi e qualità merceologica del rifiuto raccolto in modo differenziato. La conoscenza della qualità del rifiuto risulta anche propedeutica alla scelta programmatica e tecnologica da adottare, potendo da un lato rendere più agevole l'individuazione degli interventi necessari, sia sotto il profilo delle esigenze impiantistiche che con riguardo alla individuazione delle filiere necessarie a massimizzare il recupero ed il riciclo dei rifiuti e dall'altro consentire di identificare i rifiuti che potrebbero incidere sul rischio ambientale ove fossero collocati in discarica^[45].

Ai fini di valutare i risultati ottenuti nella gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, dei loro scarti di trattamento e degli scarti di trattamento provenienti dai rifiuti da raccolta differenziata, sotto la vigenza del precedente piano regionale di gestione dei rifiuti, la Regione Piemonte ha assunto come anno di riferimento il 2019. Dall'analisi compiuta è risultato che i rifiuti urbani indifferenziati corrispondenti a 787.419 t nel 2019 sono stati avviati per circa il 58,0% a recupero energetico presso l'impianto di termovalorizzazione sito nel comune di Torino, per il 41,4% in impianti di TMB (Trattamento meccanico biologico) dislocati in Regione e, infine, per lo 0,6% in discarica. Un dato certamente positivo è rappresentato dalla riduzione significativa della quantità dei rifiuti urbani indifferenziati conferiti in discarica (da ca 639.000 t nel 2010 a 4.500 t nel 2019), riduzione alla quale è corrisposto un aumento del ricorso alla termovalorizzazione, mentre il ricorso al trattamento meccanico biologico si è mantenuto praticamente costante in un intervallo che oscilla tra 320.000 t e 354.000 t^[46]. Viene evidenziato che, nonostante la riduzione dello smaltimento diretto in discarica - dato certamente positivo - il ricorso alla discarica continua ancora ad essere presente nella gestione dei rifiuti urbani e si osserva che esso consiste, non tanto nel conferimento diretto, quanto nel conferimento degli scarti del TMB. Con riguardo allo smaltimento in discarica si rammenta la regola prevista dall'art. 7 del d.lgs. 36/2003, così come modificato dal d.lgs. 121/2020, a mente della quale «I rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento», dovendosi escludere, di conseguenza, il conferimento in discarica dei rifiuti indifferenziati^[47].

3. Quadro normativo di riferimento e obiettivi generali fissati dal PRGRU

Le previsioni contenute nel PRGRU si pongono, necessariamente, in continuità con gli obiettivi generali fissati dalla disciplina contenuta nei d.lgs. 116/2020 e d.lgs. 121/2020 che hanno recepito le Direttive 851/2018/UE, 852/2018/UE, 850/2018/UE e 849/2018/UE, le quali compongono, come già evidenziato, il "pacchetto economia circolare". I principali obiettivi, che si traducono in una serie di nuovi obblighi e divieti in merito alla gestione dei rifiuti urbani su un arco temporale piuttosto lungo, ovvero fino al 2035, riguardano «l'aumento del tasso di riciclaggio, l'aumento complessivo del recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da conferire in discarica ed il divieto di smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo e l'adozione di misure necessarie per assicurare che la quantità di rifiuti urbani da collocare in discarica - compresi i rifiuti derivanti dal loro trattamento - sia ridotta ad un valore non superiore al 10%»^[48]. Lo strumento pianificatorio tiene conto della disciplina recata dalla Direttiva 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di

plastica sull'ambiente (acronimo S.U.P.), che, a partire dal luglio 2021, ha vietato l'immissione sul mercato di prodotti di plastica monouso per i quali esistono alternative più sostenibili, quali ad esempio posate, piatti, bastoncini cotonati, cannucce, mescolatori per bevande e aste dei palloncini, estendendo il divieto anche ai prodotti di plastica oxodegradabile ed ai contenitori per cibo da asporto in polistirene espanso.

Ai sensi dell'art. 198 *bis*, co. 2 del d.lgs. 152/2006, con il PNGR, Piano nazionale di gestione dei rifiuti, da adottarsi da parte del ministro dell'ambiente, devono essere definiti i criteri e le linee guida strategiche a cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nell'elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti. Il PNGR, la cui programmazione copre il periodo 2022-2028, è stato approvato dal Mase con il d.m. 257 del 24 giugno 2022. Il PNGR deve essere aggiornato ogni 6 anni, fatta salva la possibilità di anticipare la revisione nell'ipotesi di modifiche normative, organizzative e tecnologiche intervenute a livello nazionale e sovranazionale. Gli obiettivi di carattere generale perseguiti attraverso il PNGR possono così riassumersi: contribuire alla sostenibilità nell'uso delle risorse e ridurre i potenziali impatti ambientali negativi del ciclo dei rifiuti; riequilibrare progressivamente i divari socio-economici in ordine alla gestione dei rifiuti; rafforzare la consapevolezza e i comportamenti virtuosi degli attori economici e dei cittadini per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti; promuovere una gestione del ciclo dei rifiuti che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica^[49].

Di assoluta rilevanza in ordine alle strategie di prevenzione e gestione ottimale dei rifiuti che il PRGRU mira ad attuare sono le previsioni contenute nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare, adottato dalla Commissione europea l'11 marzo 2020 ed approvato il 9 febbraio 2021 dal Parlamento europeo. Il Piano, ponendosi in linea con l'obiettivo dell'UE di neutralità climatica entro il 2050, previsto dal *Green Deal* europeo, persegue l'obiettivo della prevenzione dei rifiuti e della loro gestione ottimale, intervenendo su due piani: da un lato, prevenendo la produzione di rifiuti e prevedendo la loro trasformazione in risorse secondarie di alta qualità, dall'altro, agendo a monte, per impedire che prodotti non sostenibili entrino nel mercato europeo. L'azione a monte riguarda la progettazione dei prodotti che dovranno essere pensati per durare, essere facilmente riutilizzabili, riparabili e riciclabili, e incorporare il più possibile materiale riciclato. L'azione a valle riguarda invece i consumatori che dovranno avere accesso a informazioni affidabili sulla durata e riparabilità dei prodotti, operando perché si affermi il diritto alla riparazione^[50]. Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR viene richiamato nel PRGRU, rammentando che in particolare nell'ambito della Missione 2 sono stati programmati investimenti diretti a colmare i divari di gestione dei rifiuti, sotto il profilo della capacità impiantistica e relativamente agli standard qualitativi, esistenti tra le diverse Regioni e aree del territorio nazionale, con l'obiettivo di recuperare i ritardi per raggiungere gli attuali e nuovi obiettivi previsti dalla normativa europea e nazionale (ad esempio il 65 % di raccolta differenziata al 2035)^[51]. Nella cornice degli strumenti programmatici in materia ambientale entro cui deve muoversi il Piano viene citata la Strategia Nazionale per l'Economia circolare. A tale proposito nel Piano in commento vengono ricordati i principali obiettivi e le principali azioni previsti nella Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, adottata dal MiTE con d.m. n. 259 del 24 giugno 2022, i quali possono essere così sintetizzati: definizione di nuovi strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato dell'*end of waste*; sviluppo di centri per il riuso e individuazione di strumenti normativi ed economici ad incentivo degli operatori; individuazione di specifici strumenti normativi ed economici per accelerare

l'adozione dei decreti EoW e CAM ed incentivarne l'attuazione con particolare riferimento ai settori edilizia, tessile, plastica, RAEE; rafforzare la capacità tecnica delle stazioni appaltanti per la corretta applicazione dei CAM^[52].

Alla luce sia della «strategia di promozione dell'economia circolare, che diventa obiettivo trasversale di riferimento, che della gerarchia di gestione dei rifiuti» nel PRGRU vengono individuati gli obiettivi generali che si intendono perseguire: «prevenire la produzione dei rifiuti; incrementare la preparazione al riutilizzo ed il riciclaggio, ossia il recupero di materia; promuovere il recupero energetico per le frazioni di rifiuti per le quali non è tecnicamente ed economicamente possibile il recupero di materia, al fine di ridurre il conferimento in discarica (conferimento in forma diretta o indiretta, a seguito di trattamento); minimizzare il ricorso allo smaltimento in discarica; favorire la realizzazione di un sistema impiantistico territoriale che consenta di ottemperare al principio di prossimità, garantendo la sostenibilità ambientale ed economica del ciclo dei rifiuti»^[53]. Con riguardo all'obiettivo specifico della RD, nel PRGRU, rispetto alla percentuale di RD minima dell'80%, sufficiente a garantire un contributo regionale al raggiungimento del tasso di riciclaggio del 65% a livello nazionale, viene fissato un obiettivo di RD più ambizioso, pari ad almeno l'82% al 2035^[54].

Dei singoli obiettivi testè elencati viene offerta una puntuale descrizione, accompagnata dalla individuazione delle azioni finalizzate al raggiungimento degli stessi. Con riferimento al primo obiettivo, rappresentato dalla Prevenzione della produzione dei rifiuti, si evidenzia come «la prevenzione della produzione dei rifiuti interessa molteplici aspetti e problematiche che, in parte, esulano dalle competenze programmatiche e legislative regionali (quali, ad esempio, l'allungamento della vita dei prodotti, l'eco-progettazione, ecc.) e anche aspetti, quale ad esempio l'orientamento delle scelte dei consumatori verso prodotti e servizi che generano minor quantità di rifiuti, rispetto ai quali l'azione regionale può essere altamente incisiva»^[55].

Di seguito verranno sintetizzate le azioni che la Regione Piemonte intende intraprendere per realizzare l'obiettivo della prevenzione della produzione dei rifiuti al fine di raggiungere il target rappresentato dalla riduzione della produzione dei rifiuti urbani ad un quantitativo non superiore a 2.000.000 t a livello regionale entro il 2035, corrispondente a 448 kg procapite per abitante a livello di sub-ambito di area vasta^[56].

E' con la Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, direttiva "quadro" in materia di gestione dei rifiuti, come più volte ricordato, modificata dalla Direttiva 851/2018/UE del 30/05/2018, che viene offerta una definizione di prevenzione della produzione di rifiuti. A tale riguardo deve intendersi per prevenzione, quale azione prioritaria nella gerarchia di gestione dei rifiuti, l'insieme delle «misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono: a) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti»^[57].

Un ruolo sempre più importante nella prevenzione della produzione dei rifiuti è giocato dall'ecoprogettazione e dall'ecodesign che, nell'ottica dell'economia circolare, puntano soprattutto al prolungamento della vita dei prodotti, introducendo requisiti di riparabilità, di

riciclabilità, di facile manutenzione e di riutilizzo degli stessi.

Con riferimento all'esigenza di prevenire lo spreco alimentare, si mira ad adottare azioni di devoluzione delle eccedenze alimentari (quali, ad esempio: raccolta di alimenti nelle attività commerciali e di alimenti e pasti non distribuiti nella ristorazione collettiva con l'obiettivo di destinarli a sostegno di persone che vivono in condizione di povertà alimentare) per ridurre i rifiuti alimentari. Si intende promuovere, attraverso la previsione di disposizioni regionali che coinvolgano gli enti di governo, sia il riuso dei beni, favorendo operazioni di scambio, commercializzazione o cessione gratuita di beni e/o di loro componenti, al fine di riutilizzarli per le stesse finalità per le quali sono stati originariamente prodotti, che la creazione dei centri del riuso e la diffusione dei mercatini dell'usato. Con riguardo al settore dei rifiuti di imballaggio si prevede l'adozione di azioni dirette alla promozione della vendita/acquisto di prodotti sfusi, con imballaggio riutilizzabile, alla promozione del consumo di acqua dell'acquedotto e alla promozione del "vuoto a rendere" per il successivo riutilizzo dell'imballaggio da parte delle aziende piemontesi di produzione e imbottigliamento di bevande, al fine di raggiungere l'obiettivo della riduzione della produzione di rifiuti di imballaggio. La prevenzione della produzione dei rifiuti passa anche dalla riduzione dell'utilizzo di prodotti monouso, in ordine alla quale può svolgere un ruolo decisivo sia l'attività di informazione e sensibilizzazione dei cittadini che la promozione di studi e ricerche, anche con il supporto tecnico dei poli di innovazione regionali, università, politecnico, finalizzati a sviluppare alternative "sostenibili" al monouso. Anche il sistema delle certificazioni ambientali e le regole e i principi del *Green Public Procurement* possono contribuire alla politica di riduzione della produzione dei rifiuti. A tale riguardo si intende promuovere la diffusione delle certificazioni ambientali per una produzione ambientalmente sostenibile di beni e manufatti e incentivare la diffusione del *Green Public Procurement*, anche attraverso la formazione delle stazioni appaltanti ai fini della redazione di capitolati che siano conformi ai Criteri Ambientali Minimi. Inoltre, attraverso l'incremento dell'utilizzo dei sistemi di tariffazione puntuale, in quanto sistemi in grado di correlare la produzione dei rifiuti alla singola utenza, nel rispetto del principio "chi inquina paga", è possibile concorrere alla realizzazione del primo obiettivo indicato nel PRGRU. Da ultimo, la riduzione dei rifiuti può essere perseguita indirettamente anche attraverso la realizzazione di specifici obiettivi, quali la prevenzione dell'abbandono, la prevenzione della dispersione di rifiuti nell'ambiente, la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di illegalità nella gestione dei rifiuti e la limitazione dell'uso di prodotti in plastica. Con riguardo ai citati obiettivi si riconosce rilevanza all'organizzazione e alla diffusione di specifiche attività di sensibilizzazione al contrasto all'abbandono dei rifiuti, di campagne informative sul consumo consapevole dei prodotti e sulla corretta gestione dei rifiuti, oltre che sui servizi a disposizione per la raccolta dei rifiuti.

Con il secondo obiettivo il PRGRU mira ad implementare la preparazione al riutilizzo ed il riciclaggio, ossia il recupero di materia, quali «operazioni di fondamentale importanza nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, successive solo alla prevenzione della produzione dei rifiuti»^[58]. Si evidenzia che con il riciclaggio, in particolare, si può prevenire lo spreco di materiali potenzialmente utili, garantendo una maggiore sostenibilità al ciclo di produzione/utilizzazione dei materiali, in quanto viene ridotto il consumo di materie prime, l'utilizzo di energia e l'emissione di gas serra associati. Come si avrà modo di vedere, esaminando le varie azioni da intraprendere per realizzare il secondo obiettivo, e come sottolineato nel Piano stesso, il raggiungimento di tale obiettivo rende necessario il

coinvolgimento di più soggetti, sia pubblici che privati.

Il risultato atteso nell'ambito del secondo obiettivo è costituito dal raggiungimento a livello regionale di una percentuale di RD di almeno 82%, dalla riduzione di almeno del 50% rispetto al 2019 della produzione di rifiuti urbani residui procapite (valore < 90 kg anno procapite a livello di sub-ambito di area vasta) e dal contributo al raggiungimento del tasso di riciclaggio del 65% a livello nazionale^[59].

Il recupero di materia può essere realizzato perseguendo, come obiettivi specifici, su tutto il territorio regionale, la RD di almeno le seguenti frazioni: organico, verde, carta, metalli, plastica, vetro, legno, tessili, RAEE, ingombranti, compresi materassi e mobili e provvedendo, contestualmente, al consolidamento dei servizi raccolta domiciliare e alla riorganizzazione e/o ottimizzazione dei servizi di raccolta. Le azioni specifiche da attuare consistono nella promozione della diffusione di progetti di compostaggio locale (autocompostaggio, compostaggio di comunità e di prossimità), nell'incremento di determinate raccolte differenziate specifiche, tra le quali si ricordano: la raccolta del verde (rifiuti biodegradabili provenienti dalla manutenzione di parchi e giardini), la raccolta dei RAEE, la raccolta dei rifiuti costituiti da pile ed accumulatori, la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Tra le attività strategiche previste nell'ambito del secondo obiettivo meritano di essere ricordate la promozione della realizzazione di centri per la preparazione al riutilizzo, l'incremento della raccolta dei rifiuti tessili, il miglioramento dei processi di riciclaggio, in particolare per gli impianti di trattamento dei RAEE ed il miglioramento, ove possibile, del recupero delle materie prime "critiche", definite "critiche" perché caratterizzate da un elevato rischio di approvvigionamento^[60]. Ancora nell'ambito del secondo obiettivo viene evidenziata da un lato la necessità di tenere conto della disciplina recata dal decreto del ministro della transizione ecologica con cui sono stati approvati i CAM per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani^[61] e dall'altro l'indispensabilità sia di correlare il costo sostenuto dall'utente per la gestione dei rifiuti al quantitativo di rifiuti prodotti, prevedendo a tal fine sistemi idonei ad accertarne peso e/o volume e sia di prevedere azioni incentivanti per le raccolte differenziate di qualità e modalità di raccolta che facilitino e responsabilizzino le utenze servite^[62].

Da ultimo si riconosce l'importanza di attuare iniziative di formazione, informazione e sensibilizzazione finalizzate ad implementare ed aggiornare le conoscenze in materia di corretta gestione dei rifiuti e di riduzione degli stessi, anche coinvolgendo, a seconda degli obiettivi, le associazioni ambientaliste e di consumatori, le cooperative ed associazioni di operatori pubblici e privati del settore nonché le varie figure che compongono la *governance* della gestione dei rifiuti urbani^[63].

Il terzo obiettivo del Piano è incentrato sulla promozione del ricorso al recupero energetico, solo ove non sia possibile il recupero di materia. Nel rispetto della gerarchia delle priorità nella gestione dei rifiuti, il recupero energetico può essere preso in considerazione solo ove non sia possibile, tecnicamente ed economicamente, il recupero di materia. Il recupero energetico si traduce, inoltre, in uno strumento che permette di evitare il conferimento in discarica dei rifiuti^[64]. Il risultato atteso nell'ambito del terzo obiettivo è quello di: ridurre almeno del 50% rispetto al 2019 il quantitativo di rifiuti indifferenziati procapite avviati al trattamento meccanico biologico, attraverso il recupero energetico degli stessi; massimizzare il recupero energetico dei rifiuti non riciclabili, aumentando la produzione di

energia termica da termovalorizzazione (+ 50% rispetto al 2019); aumentare di almeno il 20% rispetto al 2019 la produzione di biogas e/o biometano dalla digestione anaerobica della frazione organica biodegradabile da RD.

Nel rispetto della gerarchia tra recupero di materia, quale attività da perseguire in prima battuta e recupero energetico, quale attività subordinata alla impossibilità, tecnica ed economica, di recuperare la materia, si deve, da un lato, ammettere l'avvio al recupero energetico delle sole frazioni di rifiuti per le quali non è tecnicamente ed economicamente possibile il recupero di materia e dall'altro evitare il conferimento in discarica di matrici/rifiuti con valore energetico^[65]. Come obiettivi specifici da perseguire nell'ambito del terzo obiettivo vengono individuati: l'incremento della produzione e dell'utilizzo di energia dalla termovalorizzazione dei rifiuti; la valorizzazione delle diverse componenti costituenti il biogas da rifiuti (es. CH₄, CO₂), la garanzia di un livello efficiente di captazione del biogas da discarica e di recupero dello stesso. Mentre le azioni da intraprendere sono: monitoraggio dei flussi dei rifiuti non riciclabili per i quali si prevede il recupero energetico, incremento dei quantitativi di rifiuti urbani indifferenziati avviati a recupero energetico, promozione in particolare di sistemi di conversione del biogas in biometano e monitoraggio del biogas prodotto e recuperato anche energeticamente^[66].

Per il tramite del quarto obiettivo si mira a minimizzare il ricorso alla discarica, in linea con la gerarchia delle priorità in materia di gestione dei rifiuti. Si rammenta, infatti, al riguardo, che «la gerarchia dei rifiuti, giuridicamente vincolante secondo la Direttiva Quadro Europea, definisce l'ordine di priorità delle azioni, dando chiara prevalenza a prevenzione, riutilizzo, riciclaggio e recupero di materie, rispetto al recupero di energia, per minimizzare il ricorso allo smaltimento in discarica, che costituisce la fase finale del sistema di gestione dei rifiuti urbani a valle dei processi di trattamento, esclusivamente per i rifiuti per i quali, dopo le azioni di riciclaggio, non è tecnicamente possibile né economicamente sostenibile il recupero di materia o secondariamente il recupero di energia»^[67]. Viene fatto osservare che nella gestione dei rifiuti urbani, non tanto come conferimento diretto quanto in forma indiretta, come, ad esempio, nel caso degli scarti del TMB o degli scarti di trattamento della RD, si fa ancora ricorso a impianti di discarica. Di fronte a tale scenario, «al fine di ridurre i conferimenti in discarica, si rende necessario intervenire sui volumi dei rifiuti, agendo sia a monte che durante il ciclo con azioni atte alla massimizzazione di prevenzione, riutilizzo, riciclo e recupero di materie, considerando il recupero di energia solo per la frazione residuale e azzerando i conferimenti sul territorio di rifiuti di provenienza extraregionale destinati a discarica e a recupero energetico»^[68].

Il risultato atteso dal raggiungimento del quarto obiettivo è costituito dalla riduzione della quantità di rifiuti urbani collocati in discarica a valori uguali o inferiori al 5% rispetto al totale in peso dei rifiuti urbani prodotti a livello regionale, dall'azzeramento dello smaltimento in discarica di rifiuti urbani indifferenziati extraregionali nonché dei rifiuti derivanti dal loro trattamento, dall'azzeramento del conferimento di rifiuti urbani biodegradabili in discarica oltre che dall'ottimizzazione del recupero delle scorie e ceneri non pericolose provenienti dalla termovalorizzazione in modo da garantire il 90% di riciclaggio^[69].

Più nel dettaglio, la riduzione dei quantitativi di rifiuti conferiti in discarica, sia in Regione che in regioni limitrofe, quale obiettivo specifico, sarà realizzata attraverso: azioni di

promozione di trattamenti finalizzati ad evitare il conferimento in discarica degli scarti di trattamento dei rifiuti urbani, sia derivanti da RD, sia derivanti da rifiuti urbani indifferenziati; attività dirette a massimizzare il recupero dei rifiuti ingombranti e dei rifiuti da spazzamento stradale; individuazione di strumenti fiscali al fine di disincentivare lo smaltimento in discarica ^[70].

L'ultimo obiettivo individuato nel PRGRU, il quinto obiettivo, assume una valenza generale e si traduce nell'esigenza di favorire la realizzazione di un sistema impiantistico territoriale che consenta di ottemperare al principio di prossimità, garantendo la sostenibilità ambientale ed economica del ciclo dei rifiuti, riducendo il trasporto di rifiuti extraregione ^[71]. Il risultato da raggiungere attraverso l'attuazione del quinto obiettivo è rappresentato dall'azzeramento del conferimento verso altre regioni di rifiuti urbani indifferenziati nonché dei rifiuti derivanti dal loro trattamento in impianti di TMB e dall'azzeramento del fabbisogno non soddisfatto di trattamento della frazione organica biodegradabile da RD calcolato sui nuovi obiettivi di raccolta.

Tra le azioni da intraprendere si possono segnalare: l'adozione di interventi per valorizzare le potenzialità impiantistiche di riciclo/recupero già presenti sul territorio e per favorire la localizzazione di imprese che effettuano riciclo/recupero di materia, al fine di poter gestire quei flussi di rifiuti che attualmente costituiscono la domanda inevasa; la messa a disposizione di un sistema informativo relativo alla localizzazione geografica degli impianti di gestione dei rifiuti autorizzati sul territorio e l'attuazione dei criteri di localizzazione affinché un impianto di rifiuti possa trovare la giusta collocazione sul territorio ^[72].

Di particolare interesse è l'analisi contenuta nel nuovo PRGRU sulla continuità pianificatoria tra gli indirizzi programmatici della precedente programmazione 2020-2025-2030 e i nuovi obiettivi 2035 fissati dalla Regione Piemonte nel piano in commento. Come ricordato nel nuovo Piano, il Piano approvato nel 2016 aveva individuato, per gli anni 2015-2020, una serie di obiettivi generali (10) diretti in via prioritaria a ridurre la produzione dei rifiuti, migliorare la quantità e la qualità dei rifiuti raccolti in modo differenziato da inviare a riciclaggio, riservando il ricorso alla discarica ai soli rifiuti non riciclabili né recuperabili ^[73]. Nell'analisi vengono evidenziati gli aspetti comuni di "continuità pianificatoria". A tal riguardo nel nuovo PRGRU vengono confermati, con riferimento all'obiettivo generale della riduzione della produzione di rifiuti, gli obiettivi individuati nel precedente piano, ossia gli obiettivi legati al riuso di beni e risorse nonché gli obiettivi riguardanti l'adozione di modelli di consumo da parte dei cittadini e di acquisti della PA che prevedano beni e servizi con minor utilizzo di materie prime e minor consumo di energia. In ordine all'obiettivo generale del riciclaggio (recupero di materia) dei rifiuti urbani, gli obiettivi di RD da raggiungere, pari alla percentuale di RD di almeno 75%, sono stati confermati nel nuovo piano, prendendo però a riferimento, non il livello di Ambito Territoriale Ottimale, ma il territorio regionale. Inoltre, non si stabiliscono livelli di tasso di riciclaggio da raggiungere a livello regionale in quanto gli obiettivi sono nazionali, dovendo la Regione concorrere al raggiungimento dell'obiettivo nazionale attraverso la previsione di un modello organizzativo del servizio di raccolta rifiuti che incrementi la quantità e la qualità delle raccolte differenziate, azioni di informazione e comunicazione dei cittadini, miglioramento della dotazione impiantistica a livello regionale per il riciclaggio dei rifiuti. In coerenza con le previsioni contenute nella precedente pianificazione si persegue l'obiettivo di aumentare la produzione di energia, elettrica ed anche termica, da fonti energetiche rinnovabili, nello

specifico da biomasse (parte biodegradabile dei rifiuti urbani) e da biogas proveniente da discariche ed impianti di trattamento fanghi, liquami ed altri rifiuti a matrice organica. Viene nel nuovo piano confermato anche l'obiettivo di riduzione dei quantitativi di rifiuti urbani (compresi i rifiuti derivanti dal loro trattamento) da smaltire in discarica, prevedendosi però una modifica in ordine ai tempi di raggiungimento di tale obiettivo. A tale riguardo l'obiettivo di smaltimento dei rifiuti urbani in discarica <10% risulta raggiungibile nel 2030 e non già nel 2025, come previsto nel precedente piano. Infine, viene evidenziata una differenza rispetto al precedente piano consistente nel riconoscimento della necessità di trattare, anche mediante il ricorso alla valorizzazione energetica, tutti i rifiuti urbani indifferenziati, i rifiuti derivanti dagli impianti di TMB e dagli impianti di selezione e trattamento delle raccolte differenziate, al fine di evitare conferimenti fuori Regione di rifiuti ^[74].

4. Possibili scenari di Piano e nuovi criteri di localizzazione degli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti urbani

Prendendo le mosse dagli obiettivi prefissati e valutando il fabbisogno impiantistico per il completamento del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani viene condotta un'analisi dei possibili scenari (e sottoscenari) di Piano. In estrema sintesi, gli scenari presi in considerazione dal Piano sono: lo scenario zero (o inerziale), ovvero lo scenario in cui non sono previsti né ulteriori interventi rispetto a quelli già messi in campo con la precedente pianificazione né modifiche rispetto al precedente sistema impiantistico; lo scenario indicato nella precedente pianificazione che non prevede dopo il 2033 la combustione dei rifiuti; quattro diversi scenari alternativi di Piano, indicati con le lettere comprese tra A e D; in tali scenari sono previsti dei correttivi preordinati al raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali; i correttivi riguardano anche il sistema impiantistico per il quale si individuano uno o più sottoscenari con diverse modalità di trattamento dei rifiuti indifferenziati, dei rifiuti derivanti dal loro trattamento (i cosiddetti rifiuti decadenti) e degli scarti derivanti dal trattamento delle raccolte differenziate ^[75].

Ove, a fronte dei possibili scenari di Piano descritti, si valuti la necessità di realizzare impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, dovranno trovare applicazione i criteri di localizzazione definiti nel nuovo PRGRU ^[76]. In ordine all'individuazione di tali criteri di localizzazione, la cornice normativa di riferimento nella revisione dei criteri di localizzazione delineati nella precedente pianificazione è costituita sia dai "Criteri per l'individuazione da parte delle province e della Città metropolitana delle zone idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti", contenuti nella D.G.R. 12 Novembre 2021, n. 18-4076, che dalle prescrizioni fissate nella Direttiva 2008/98/CE, in cui è stabilito che l'insieme della gestione dei rifiuti deve essere effettuata nella massima tutela dell'ambiente e della salute, senza creare rischi per le risorse idriche, l'aria, il suolo, la flora o la fauna, senza causare inconvenienti da rumori od odori e senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse ^[77].

La procedura finalizzata all'individuazione delle aree idonee ad accogliere gli impianti di trattamento dei rifiuti si svolge in tre fasi. La prima fase, di competenza della Regione, consiste nella formulazione, attraverso lo strumento del PRGRU, sia dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee e potenzialmente idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti che dei criteri per la definizione di misure di

compensazione. La seconda fase, di competenza della provincia/Città Metropolitana di Torino, comporta l'individuazione delle aree non idonee e potenzialmente idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero (macro-localizzazione) e la definizione dei criteri di micro-localizzazione, oltre alla definizione di misure di compensazione ambientale. E' necessaria in tale fase l'individuazione cartografica delle "zone non idonee" e delle "zone potenzialmente idonee" nel rispetto dei criteri stabiliti nel PRGRU e delle previsioni del PTCP, in base alle previsioni degli specifici strumenti di pianificazione territoriale. Si precisa, inoltre, nel nuovo Piano che i criteri provinciali possono contemplare elementi di salvaguardia aggiuntivi rispetto ai sovraordinati criteri regionali e mai, in ogni caso, elementi meno prescrittivi dei criteri stabiliti nel Piano regionale.

Infine, la terza fase, di competenza della Conferenza d'Ambito regionale, deve trovare applicazione esclusivamente per la localizzazione degli impianti definiti dalla l.r. 1/2018 di competenza dell'ambito regionale; in tale fase, preordinata all'individuazione del sito idoneo, devono essere rispettati i criteri di macro-localizzazione e di micro-localizzazione definiti nelle fasi precedenti.

I criteri localizzativi individuati nel nuovo PRGRU al capitolo sette devono trovare applicazione sia in ordine alla realizzazione di nuovi impianti (nuove attività di trattamento rifiuti per le quali è prevista la realizzazione di un impianto in un'area non edificata o da avviarsi all'interno di preesistenti edifici e infrastrutture, quindi in un'area già edificata) che con riguardo all'ampliamento o alla modifica della linea produttiva di impianti esistenti che implicino un ulteriore consumo di suolo, una modifica della "tipologia impiantistica" e/o una modifica che comporti l'assoggettamento a criteri localizzativi diversi sulla base della tipologia impiantistica ^[78].

Nel nuovo PRGRU sono previsti anche casi di esclusione dal campo di applicazione dei criteri localizzativi come nelle ipotesi di ampliamenti funzionali derivanti da ammodernamenti impiantistici e/o gestionali di siti esistenti e in attività; si tratta di ampliamenti che possono comprendere minimi adeguamenti dimensionali delle aree interessate e per i quali non saranno previste modifiche strutturali alla tipologia della linea produttiva esistente ^[79].

Nello strumento pianificatorio in commento, dopo aver precisato che «un impianto di trattamento rifiuti non può trovare una localizzazione in qualsiasi comparto ambientale e territoriale», occorrendo infatti «valutare gli aspetti tecnici dell'attività specifica svolta nell'impianto in relazione alle caratteristiche territoriali, urbanistiche, ambientali, idrauliche ed idrogeologiche, nonché storico culturali del sito che possono escludere completamente o precludere l'ubicazione di impianti in una specifica area del territorio» ^[80], sono previste tre tipologie di criteri, ossia il criterio escludente (E), il criterio penalizzante (P) e il criterio preferenziale (PF).

Il criterio escludente troverà applicazione nelle ipotesi in cui la proposta di realizzazione di nuovi impianti o di modifiche sostanziali agli impianti esistenti sia in contrasto con i vincoli e gli strumenti di pianificazione vigenti sulla porzione di territorio considerata. Nel caso di impianti esistenti che si trovino in aree per le quali trovano attuazione uno o più criteri escludenti, individuati nel capitolo 7 del PRGRU, in fase di rinnovo di autorizzazione o di modifica sostanziale dovranno essere privilegiate iniziative volte alla delocalizzazione degli

stessi impianti qualora, per dimensioni e complessità tecnologica, questi possano essere ricollocati senza impegnativi sviluppi progettuali, rilevanti modifiche strutturali ed ingenti investimenti economici. Inoltre, ancora secondo il criterio escludente, potrà essere consentito l'eventuale rinnovo/modifica dell'autorizzazione solo dopo aver acquisito il parere favorevole e vincolante dell'Autorità o Ente preposti alla tutela del vincolo e dopo che siano previste idonee misure di mitigazione/compensazione relativamente alla componente interessata dal criterio^[81].

In virtù del criterio penalizzante, la proposta di realizzazione dell'impianto potrà essere autorizzata soltanto dietro l'adozione di particolari attenzioni nella progettazione/realizzazione dello stesso, a seguito delle valutazioni sugli effetti della sua localizzazione in un determinato contesto ambientale e nel caso in cui le criticità esistenti vengano adeguatamente superate con opere di mitigazione e compensazione individuate nel progetto presentato. Secondo tale criterio, in fase di rilascio o rinnovo dell'autorizzazione, si deve acquisire il parere dell'autorità o ente preposto alla tutela del relativo vincolo e dovranno essere prescritte le idonee misure di mitigazione/compensazione relativamente alla componente interessata dal criterio^[82].

Infine, il criterio preferenziale, ove sussistano elementi di idoneità e di opportunità realizzativa, fornisce informazioni aggiuntive di natura logistica ed economica dirette all'assunzione di una scelta strategica del sito^[83].

5. Gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

Con riguardo alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, disciplinata dal d.lgs. 152/2006, nella Parte IV, Titolo II, agli artt. dal 217 al 226, come si rammenta nel PRGRU si riconosce in capo ai produttori e agli utilizzatori di imballaggi la responsabilità della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in applicazione del principio della "responsabilità condivisa" e del principio "chi inquina paga". Di conseguenza, tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione e nel consumo degli imballaggi da cui hanno origine i relativi rifiuti devono partecipare alla loro gestione, sostenendo gli oneri economici necessari a far fronte alla loro gestione e potendo scegliere se organizzarsi autonomamente oppure aderire ad un sistema di gestione basato su consorzi costituiti e gestiti dalle imprese stesse, ossia il Consorzio Nazionale imballaggi CONAI e i Consorzi di filiera di acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, vetro. Da parte dei soggetti che aderiscono al CONAI è, come noto, prevista la corresponsione di un contributo economico (detto CAC - Contributo Ambientale CONAI), la cui entità varia per ciascun materiale di imballaggio e che è destinato al finanziamento delle operazioni di raccolta dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico nonché dei costi del loro avvio a recupero e riciclo^[84].

Anche la gestione dei rifiuti di imballaggio deve essere svolta nel rispetto della scala gerarchica prevista per tutte le altre tipologie di rifiuti: in primo luogo la prevenzione, intesa sia come riduzione dei quantitativi di imballaggio immessi a consumo sia come miglioramento della compatibilità ambientale degli imballaggi, poi il riutilizzo, quindi l'avvio a riciclo per recuperare materia e infine il recupero energetico^[85].

Per quanto riguarda gli imballaggi in PET, nel PRGRU si rammenta che il d.lgs. 196/2021, entrato in vigore il 14 gennaio 2022, con il quale è stata recepita la Direttiva 2019/904

(cosiddetta Direttiva SUP- *Single Use Plastics*), prevede relativamente alle bottiglie in PET l'obbligo di raggiungere almeno il 77% di raccolta differenziata entro il 2025, obiettivo che viene ulteriormente incrementato al 90% entro il 2029. Si mette in evidenza, inoltre, che, a fronte della mancata definizione da parte dell'Unione europea di un metodo standardizzato per verificare il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e recupero, per la verifica del raggiungimento degli obiettivi a livello piemontese, verrà utilizzata la metodologia adottata dal CONAI e Ispra, secondo la quale i quantitativi di rifiuti da imballaggio avviati a riciclaggio/recupero devono essere rapportati ai quantitativi di imballaggio immessi al consumo ^[86].

6. Certificazioni ambientali

Un ruolo importante nel cammino della prevenzione della produzione dei rifiuti è svolto dal sistema delle certificazioni ambientali, quali, ad esempio, EMAS ed ECOLABEL. Emas (*Eco Management and Audit Scheme*) è lo strumento ad adesione volontaria, disciplinato dal Regolamento 1221/2009, e finalizzato ad aiutare aziende ed organizzazioni, di tutti i settori economici, a valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali, anche sotto il profilo di una migliore efficienza nell'uso dei materiali e dell'energia e nella prospettiva della riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti.

L'obiettivo di Emas è quindi il miglioramento delle prestazioni ambientali delle organizzazioni che vi aderiscono, dovendosi intendere per organizzazione, ai sensi della disciplina europea, un gruppo, una società, un'azienda, un'impresa, un'autorità o un'istituzione, ovvero loro parti o combinazione, in forma associata o meno, pubblica o privata, situate all'interno o all'esterno dell'Unione, che siano dotate di una struttura funzionale ed amministrativa.

Ecolabel è un marchio di qualità ecologica, disciplinato dal Regolamento 66/2010, e attribuito a prodotti e servizi che siano in grado di garantire elevati standard prestazionali e si caratterizzino per un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita ^[87]. E' uno strumento ad adesione volontaria e comporta l'attribuzione di un'etichetta che ha lo scopo di segnalare la rispondenza del prodotto alle esigenze di tutela dell'ambiente, orientando la scelta dei consumatori verso prodotti in grado di ridurre gli effetti ambientali del loro ciclo di vita rispetto ad altri prodotti dello stesso gruppo. Si rammenta che il marchio *Ecolabel* non può essere utilizzato per prodotti alimentari, bevande e farmaci.

I benefici che possono derivare dall'acquisizione di una certificazione che attesta la conformità della gestione ambientale a requisiti codificati in ambito europeo attengono a più profili. Sotto un primo profilo, i vantaggi potrebbero tradursi in un maggior livello di efficienza, attraverso l'eliminazione di sprechi di energia o di materie prime, in una riduzione del rischio di causare danni con conseguente possibile diminuzione dell'entità degli oneri assicurativi, in un contenimento degli eventuali costi di intervento e di ripristino ambientale in caso di incidente. Sotto un altro profilo, i benefici potrebbero consistere in un ritorno di immagine per l'organizzazione che ha aderito alla certificazione, in una maggior appetibilità del prodotto per i cittadini sensibili alle questioni ambientali, nella possibilità di conseguire punteggi elevati per le offerte presentate nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica ^[88].

7. Ecoprogettazione

Al fine di prevenire la produzione dei rifiuti un ruolo strategico è senz'altro svolto dalla progettazione ecocompatibile, alla quale è dedicata la Direttiva 125/2009/UE, cosiddetta Direttiva *Ecodesign*, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 15/2011. Nella Direttiva *Ecodesign* vengono fissate le regole per definire i requisiti tecnici dei dispositivi, demandando ai successivi regolamenti attuativi le definizioni puntuali di tali requisiti ai quali devono attenersi i produttori di dispositivi già in fase di progettazione, per incrementare l'efficienza energetica e ridurre l'impatto ambientale negativo dei propri prodotti durante tutto il loro ciclo di vita - produzione, uso, smaltimento finale. Nel 2019 la Commissione Europea ha adottato dieci regolamenti di attuazione che riguardano i seguenti apparecchi elettrici ed elettronici: frigoriferi, lavatrici, lavastoviglie, display elettronici (compresi i televisori), sorgenti luminose, alimentatori esterni, motori elettrici, frigoriferi con funzione di vendita diretta (ad es. i distributori automatici di bevande fredde), trasformatori di potenza, impianti di saldatura. Le nuove misure di progettazione ecocompatibile, nell'ottica dell'economia circolare, puntano soprattutto al prolungamento della vita dei prodotti, introducendo requisiti di riparabilità, di riciclabilità, di facile manutenzione e di riutilizzo degli stessi ^[89].

8. Prevenzione dei rifiuti alimentari

Nella politica di prevenzione della produzione dei rifiuti un'attenzione via via crescente è dedicata alla prevenzione dei rifiuti alimentari. Basti pensare, a tal proposito, al Piano Nazionale di Prevenzione dello Spreco Alimentare (PINPAS), adottato dal Ministero dell'Ambiente nel 2015. In tale piano vengono individuate 10 azioni prioritarie da adottare a livello nazionale: educazione e formazione nelle scuole; comunicazione, sensibilizzazione, informazione (es. sito web dedicato, banca dati di buone pratiche, informazione su date di scadenza dei prodotti, ecc); raccolta dati e documentazione; ricerca e interventi normativi (es. istituzione di un fondo nazionale per finanziare la ricerca sulle perdite e gli sprechi nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione); donazioni (semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo); acquisti (criteri obbligatori per l'appalto dei servizi di catering e di ristorazione collettiva); accordi volontari (con la distribuzione commerciale e la ristorazione); trasformazione di prodotti ritirati dal mercato per ridestinarli all'alimentazione umana (es. prodotti lattiero caseari); responsabilità sociale d'impresa (report sulla prevenzione dello spreco alimentare); innovazione sociale (bandi e misure di finanziamento per sensibilizzazione e prevenzione dello spreco). Va citata anche la l. n. 166 del 3 agosto 2016 in materia di riduzione degli sprechi, anche riferiti al settore alimentare ^[90].

Dal momento che per la produzione di cibo vengono utilizzate molte risorse, tra cui suolo, acqua ed energia, generando un forte impatto ambientale, diviene fondamentale intervenire per la riduzione dello spreco alimentare attraverso misure di prevenzione e riduzione dei rifiuti alimentari ^[91]. La Regione Piemonte si mostra una regione virtuosa in merito alle iniziative di riduzione della produzione di rifiuti alimentari. Si deve alla l.r. n. 12/2015 lo sviluppo ed il sostegno di progetti ed attività di recupero, valorizzazione e distribuzione dei beni invenduti, il cui obiettivo è quello di diffondere una cultura del consumo critico come modello di vita virtuoso, con numerosi vantaggi economici, ambientali e sociali ^[92]. Nel contrastare lo spreco alimentare assume una particolare importanza l'attività di formazione

ed informazione «sia per creare una “conoscenza” e consapevolezza sulle tematiche dello spreco alimentare, sia per superare criticità nelle procedure di donazione delle eccedenze che, se ritenute troppo complesse e onerose, disincentivano alla donazione, soprattutto per quanto riguarda i piccoli esercizi commerciali o della ristorazione»^[93].

9. Coinvolgimento degli Enti pubblici territoriali, dei consumatori, delle imprese e delle associazioni

Affinchè la politica di riduzione dei rifiuti possa essere efficace si rende necessario il coinvolgimento, accanto alla Regione, anche degli Enti locali che sono tenuti all'adozione di specifici “piani di riduzione dei rifiuti” per l'individuazione delle azioni da attivare sul proprio territorio. Oltre ai cittadini-consumatori e alle imprese produttrici, per la piena attuazione anche sul territorio regionale del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti è fondamentale il coinvolgimento dei soggetti che operano nel settore istituzionale e in quelli economico e sociale. Si tratta quindi di coinvolgere l'amministrazione pubblica, le associazioni d'Ambito regionale, i Consorzi di area vasta e i soggetti affidatari del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, i cittadini e le associazioni di tutela dei consumatori, gli istituti scolastici di ogni genere e grado, le associazioni del terzo settore, le associazioni ambientaliste e culturali, le pro loco, la grande, media e piccola distribuzione e le relative associazioni di categoria, le attività ricettive e di ristorazione e relative associazioni di categoria, le imprese artigianali e industriali e relative associazioni di categoria, le società di servizi, i professionisti e relativi albi professionali, l'ARPA Piemonte e altri soggetti con funzioni di vigilanza e controllo. I soggetti chiamati ad intervenire nell'ambito della Pubblica Amministrazione sono l'amministrazione regionale, nell'esercizio delle proprie funzioni legislative, pianificatorie e programmatiche, la Città metropolitana e le amministrazioni provinciali, nelle loro competenze autorizzatorie e di controllo sul territorio e, da ultimo, i comuni, le unioni di comuni e le comunità montane che, nella qualità di enti vicini ai cittadini e alle attività commerciali e produttive locali, possono, nella prospettiva della prevenzione della produzione dei rifiuti, attraverso mirate misure di informazione e formazione, indirizzare i cittadini e gli operatori a dare attuazione alle azioni previste dal Programma^[94]. Più nel dettaglio, i consorzi di area vasta, attraverso lo strumento del Piano d'Ambito, sono chiamati a svolgere anche funzioni inerenti alla prevenzione della produzione di rifiuti e alla riduzione della produzione di rifiuti indifferenziati, in coerenza con le indicazioni del PRGRU e del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti. Ai cittadini è richiesta l'adozione di comportamenti virtuosi sia all'atto dell'acquisto dei beni sia al momento di disfarsene, comportamenti che possono concorrere ad indirizzare il mercato verso prodotti a ridotto impatto ambientale.

Nel PRGRU si sottolinea l'esigenza di coinvolgere gli istituti scolastici di ogni genere e grado (studenti, docenti, personale amministrativo e ATA) in percorsi di sensibilizzazione, formazione ed informazione sulla “cultura” della prevenzione dei rifiuti, per la predisposizione di specifici studi e ricerche (scuola secondaria di secondo grado e università), e per la realizzazione diretta di alcuni progetti finalizzati alla riduzione dei rifiuti. Come già evidenziato, anche gli operatori che svolgono attività ricettive e di ristorazione e le relative associazioni di categoria, le imprese artigianali ed industriali e le relative associazioni di categoria e le società di servizi hanno una notevole potenzialità d'azione nell'ambito della prevenzione della produzione dei rifiuti e possono, a fronte del loro impegno in campo ambientale, trarre vantaggi in termini di immagine^[95].

10. La prevenzione della produzione dei rifiuti nella LCA di un bene

Nel capitolo 11 del PRGRU vengono attentamente delineate le fasi di vita di un bene, *Life Cycle Assessment*, sulle quali deve operare la prevenzione della produzione dei rifiuti e vengono inoltre approfonditi e maggiormente dettagliati le azioni e gli strumenti da intraprendere, con riferimento specifico alle fasi del ciclo di vita di un bene, al fine di raggiungere l'obiettivo della prevenzione della produzione dei rifiuti urbani, il cui *target* è costituito, come già evidenziato in precedenza, dalla riduzione della produzione dei rifiuti urbani ad un quantitativo non superiore a 2.000.000 t a livello regionale entro il 2035, corrispondente a 448 kg procapite per abitante a livello di sub-ambito di area vasta ^[96].

In merito alla fase del ciclo di vita di un bene rappresentata dalla Progettazione/produzione (P), un obiettivo specifico per la prevenzione della produzione dei rifiuti urbani è rappresentato dalla promozione dell'ecodesign e dell'ecoprogettazione, obiettivo da raggiungere da un lato attraverso la stipula di accordi e intese per l'adozione, in fase progettuale, di tutte le misure necessarie affinché si utilizzino prodotti a minor impatto ambientale e siano rese più efficienti le operazioni di disassemblaggio (ecodesign o ecoprogettazione) e dall'altro tramite lo sviluppo di analisi dei rifiuti smaltiti per favorire percorsi di riprogettazione di beni e materiali. Con riguardo alla riduzione dei rifiuti alimentari devono essere intraprese nella fase della loro produzione azioni per la riduzione dei rifiuti alimentari nella produzione primaria e nel settore della trasformazione ^[97].

Nella fase della Distribuzione (D), al fine di prevenire la produzione di rifiuti urbani, vengono fissati nel nuovo PRGRU, quali obiettivi specifici, la riduzione della produzione di rifiuti di imballaggio e la promozione del "vuoto a rendere", obiettivi da realizzare soprattutto per il tramite di azioni volte alla promozione della vendita/acquisto di prodotti sfusi, con imballaggio riutilizzabile, alla promozione del consumo di acqua dell'acquedotto e alla promozione del "vuoto a rendere" per il successivo riutilizzo dell'imballaggio da parte delle aziende piemontesi di produzione e imbottigliamento di bevande (acqua, vino, birra). Attività strategiche per il conseguimento dei citati obiettivi possono essere gli interventi di sostegno all'adozione di sistemi di restituzione con cauzione per gli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande e la conclusione di accordi con il settore commerciale per la riduzione della produzione di rifiuti, in particolare di rifiuti di imballaggio e rifiuti alimentari. Nella fase della Distribuzione si rende altresì necessario agire per la riduzione dell'utilizzo di prodotti monouso e per la riduzione dei rifiuti alimentari, promuovendo studi e ricerche anche con il supporto tecnico dei poli di innovazione regionali, università, politecnico al fine di sviluppare alternative "sostenibili" al monouso (prodotti/servizi) e la raccolta di eccedenze di alimenti nelle attività commerciali e di alimenti e pasti non distribuiti nella ristorazione collettiva al fine di destinarli a sostegno di persone che vivono in condizione di povertà alimentare ^[98].

Nella fase della LCA rappresentata dal Consumo (C) si considera fondamentale da una parte incrementare l'utilizzo delle certificazioni ambientali finalizzato ad una produzione ambientalmente sostenibile di beni e manufatti e la diffusione del *Green Public Procurement*, anche attraverso la formazione delle stazioni appaltanti per la costruzione dei capitolati in conformità con i Criteri Ambientali Minimi emanati e dall'altra coinvolgere i cittadini-consumatori attraverso attività di informazione e sensibilizzazione volte alla riduzione dell'utilizzo di prodotti monouso ^[99].

Anche nella fase del Consumo va perseguita la riduzione dei rifiuti alimentari, attraverso la previsione di azioni di prevenzione dello spreco e devoluzione delle eccedenze e svolgendo attività di educazione, formazione, informazione e sensibilizzazione contro lo spreco alimentare ^[100].

Con riguardo alla quarta fase del LCA di un bene, costituita dall'Utilizzo (U), nel PRGRU l'attenzione si è concentrata da un lato sull'esigenza di ridurre i rifiuti alimentari, promuovendo il ricorso, anche nell'ambito di tale fase, sia ad attività di raccolta di alimenti nelle attività commerciali e nella ristorazione collettiva per destinarli a favore di realtà di povertà alimentare che ad attività di educazione, formazione, informazione e sensibilizzazione contro lo spreco alimentare e dall'altro sulla necessità di ridurre la produzione dei rifiuti durante gli eventi culturali, musicali e sportivi, obiettivo realizzabile attraverso l'attuazione di una progettazione ecosostenibile degli eventi ^[101].

Nella fase di Fine vita di un bene (FV), ultima fase della LCA di un bene, devono essere intraprese, si precisa nel PRGRU, molteplici azioni, in particolare da parte degli enti di governo, al fine di conseguire gli specifici obiettivi che sostanziano il più generale obiettivo della prevenzione della produzione di rifiuti. Tra gli obiettivi specifici da perseguire vengono indicati la promozione del riuso (favorendo operazioni di scambio, commercializzazione o cessione gratuita di beni e/o di loro componenti, al fine di riutilizzarli per le stesse finalità per le quali sono stati originariamente prodotti) con la contestuale promozione dei mercatini dell'usato e dei "centri del riuso", oltre alla promozione della riparabilità dei beni. Per il raggiungimento degli obiettivi citati sarebbe necessaria la previsione di incentivi economici diretti a sostenere i costi per la realizzazione delle strutture in aree pubbliche e private da adibire a centri del riuso e la previsione di strumenti economici, fiscali e di regolamentazione finalizzati alla promozione della riparabilità/riparazione dei beni ^[102].

11. Specifiche misure per la prevenzione della produzione di rifiuti

In applicazione del principio "chi inquina paga" andrebbe incrementato l'utilizzo di sistemi in grado di collegare la produzione dei rifiuti alla singola utenza, prevedendo sistemi quale la tariffazione puntuale o sistemi alternativi in grado, comunque, di correlare la produzione dei rifiuti alla singola utenza. La Direttiva 851/2018/UE sui rifiuti, attraverso l'Allegato IV bis, riconosce la tariffa quale strumento economico, di natura volontaria, volto ad incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti (cfr. punto 2) e rientrante tra i "regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati". In altri termini, si evidenzia nel Piano che la ripartizione tra gli utenti dei costi complessivi del servizio di gestione dei rifiuti urbani deve tener conto del principio europeo "chi inquina paga" ^[103]. A mente dell'art. 14, co. 1, della Direttiva 98/2008/CE "Secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti". Tale principio esprime la necessità di commisurare il prelievo nei confronti degli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani in modo da garantire che chi maggiormente contribuisce alla produzione dei rifiuti sia chiamato a contribuire maggiormente in termini economici ai relativi costi di gestione, ivi inclusi «i costi della necessaria infrastruttura e del suo funzionamento» ^[104].

Con riguardo alla fase finale -fine vita- del ciclo di vita di un bene si rende necessario agire

per prevenire l'abbandono e la dispersione dei rifiuti nell'ambiente, per prevenire i fenomeni di illegalità nella gestione dei rifiuti e per limitare l'uso di prodotti in plastica. Tali specifici obiettivi sono perseguibili incentivando il vuoto a rendere, incrementando i servizi di raccolta domiciliare dei rifiuti ingombranti (compresi i RAEE ingombranti), incrementando la presenza e gli orari di apertura dei centri di raccolta dei rifiuti urbani e organizzando campagne informative sul consumo consapevole dei prodotti, sulla corretta gestione dei rifiuti e sui servizi a disposizione per la raccolta dei rifiuti^[105].

Si mette in evidenza come la diffusione dei mercati agricoli "a km zero", che si caratterizzano per la valorizzazione della filiera corta e del rapporto diretto fra produttore e consumatore, e che sono stati previsti in prima battuta per «garantire il sostegno al consumo in zona delle produzioni locali, incentivare il consumo stagionale e consentire il riconoscimento di un corrispettivo equo agli agricoltori», finisca con il contribuire a ridurre l'impatto ambientale derivante dal trasporto e da un utilizzo eccessivo di imballaggi, stimolando un consumo "consapevole"^[106]. L'acquisto di prodotti alimentari sfusi, utilizzando propri contenitori riutilizzabili, è incentivato da parte del nostro legislatore che di tale modalità di acquisto si occupa nel d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito dalla l. 12/12/2019 n. 141 (cosiddetto "Decreto Clima"), il cui art.7 prevede che ai clienti sia consentito utilizzare contenitori propri purché riutilizzabili, puliti e idonei per uso alimentare e che l'esercente possa rifiutare l'uso di contenitori che ritenga igienicamente non idonei, al fine di garantire che la pratica si svolga in sicurezza^[107].

Attraverso la promozione del consumo di acqua dell'acquedotto si persegue la finalità di ridurre la produzione di rifiuti di imballaggio primari e secondari in plastica derivanti dal consumo di acqua minerale in bottiglia, promuovendo il consumo di acqua potabile in ambito domestico, nei locali pubblici, nella ristorazione collettiva e negli uffici pubblici. Viene osservato che, partendo dal dato che l'82% delle acque minerali è immesso al consumo in bottiglie di PET e considerando solo l'imballaggio primario in PET, è possibile stimare in circa 16.000 tonnellate il quantitativo annuo di rifiuti in PET prodotto in Piemonte a seguito del consumo di acqua minerale naturale, rifiuti che potrebbero essere evitati con il consumo di acqua dell'acquedotto^[108].

Al fine di accrescere l'interesse ad allungare la vita utile del prodotto è necessario promuovere il modello "pay-per-use", cioè il prodotto come servizio reso da parte del produttore o di chi mette a disposizione il bene. Il prolungamento della vita del prodotto passa necessariamente dalla promozione della riparabilità dei beni che, attraverso l'individuazione di misure, anche fiscali, andrebbe resa economicamente sostenibile^[109]. Le azioni che la Regione Piemonte intende intraprendere nell'ottica di promuovere le attività e le operazioni dirette alla riparabilità dei beni riguardano l'individuazione di misure di finanziamento per aziende che operano nell'ambito della riparabilità/riparazione dei beni e il riconoscimento di premialità nell'accesso a fondi europei e regionali alle imprese che nelle loro attività prevedono misure legate alla riparabilità dei beni^[110].

Sezione II

1. Piano regionale di bonifica delle aree inquinate

Ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. 152/2006 le regioni devono provvedere alla valutazione, almeno ogni sei anni, della necessità di dare corso all'aggiornamento in via generale del

Piano regionale di bonifica delle aree inquinate; l'art. 8 della l.r. 42/2000 prevede nello specifico che tale Piano abbia validità triennale e che la Giunta regionale nel corso del triennio possa aggiornare il programma di bonifica a breve termine^[111]. Le finalità del Piano regionale di bonifica delle aree inquinate sono: individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinamenti presenti, attività di programmazione regionale, definizione di criteri di priorità e stima di oneri finanziari, in modo da agevolare l'attuazione dei programmi di bonifica da parte dell'Amministrazione regionale. Uno strumento fondamentale per l'attività di pianificazione e programmazione è l'Anagrafe regionale dei siti contaminati, definita nello stesso Piano «strumento dinamico per la raccolta, l'inserimento e l'aggiornamento delle informazioni tecniche e procedurali sui siti contaminati»^[112] e «funzionale a fornire informazioni sullo stato ambientale ma anche informazioni utili per il governo del territorio e per la gestione dei finanziamenti»^[113].

Si osserva nel Piano regionale di bonifica delle aree inquinate che, in virtù del principio di matrice europea "chi inquina paga", la bonifica^[114] è da considerare un obbligo e non una scelta e si richiama a fondamento di tale obbligo, nell'assenza di una disciplina specifica dettata a livello europeo, la disposizione di cui all'art. 191 del TFUE il cui comma secondo stabilisce che «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»^[115]. Nel nostro ordinamento la gestione dei siti contaminati trova la sua disciplina, come noto, nella Parte IV, Titolo V e nei relativi Allegati del Codice dell'ambiente, dove sono definite le competenze, le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti di inquinamento e per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti.

Nell'art. 199 del d.lgs. 152/2006 viene precisato che i Piani regionali di bonifica delle aree inquinate sono «parte integrante del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti»^[116].

A livello regionale la materia delle bonifiche è disciplinata dalla l.r. n. 42 del 7 aprile 2000.

Nel Piano viene fornita una fotografia dello stato di fatto dei siti contaminati presenti nella Regione Piemonte: circa 1900 siti, tra potenzialmente contaminati, contaminati e bonificati, censiti nell'Anagrafe regionale dei siti contaminati, ASCO. Sono presenti, inoltre, cinque Siti di Interesse Nazionale (SIN), riconosciuti dallo Stato in funzione delle caratteristiche del sito, delle caratteristiche degli inquinanti e della loro pericolosità, del rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali^[117].

2. Revisione dell'Anagrafe regionale dei siti contaminati

Il primo obiettivo perseguito dal Piano regionale di bonifica delle aree inquinate è quello di garantire un aggiornamento in tempo reale della situazione dei siti in bonifica e delle aree dismesse sul territorio regionale, dando corso ad una revisione dell'Anagrafe regionale dei siti contaminati. Parimenti nel Piano è prevista l'individuazione dei criteri per la valutazione delle priorità di intervento, partendo dall'aggiornamento dei criteri del precedente piano regionale approvato con la l.r. 42/2000. A fronte delle difficoltà di bilancio verificatesi negli anni, le quali non hanno reso possibile una costante attuazione dei programmi annuali di

finanziamento regionale delle attività di bonifica, nel Piano si propone la redazione di elenchi aggiornati dei siti, da individuare secondo i nuovi criteri di priorità e l'individuazione degli interventi da proporre per il finanziamento nell'ambito degli strumenti che saranno previsti a livello statale e regionale^[118]. Un altro obiettivo strategico perseguito dal Piano è rappresentato dalla semplificazione e omogeneizzazione sul territorio delle procedure amministrative, da realizzare con la collaborazione degli enti locali coinvolti nei procedimenti di bonifica. Altra finalità perseguita dalla Regione è quella del ricorso nelle operazioni di bonifica a tecnologie di bonifica a basso impatto sull'ambiente, finalità realizzabile attraverso la previsione di studi di approfondimento e buone pratiche. Da ultimo, viene fissato l'obiettivo di avviare le attività per la gestione delle aree caratterizzate da inquinamento diffuso, nella prospettiva di predisporre i piani di inquinamento diffuso previsti dall'art. 239, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006^[119].

Oltre allo strumento dell'Anagrafe regionale dei siti in procedimento di bonifica, strumento preordinato a consentire la conoscenza dei siti in bonifica sul territorio regionale e, allo stesso tempo, a fornire informazioni in generale sullo stato ambientale ed informazioni utili per il governo del territorio e per la gestione dei finanziamenti, a livello nazionale è stata recentemente realizzata da SNPA la banca dati MOSAICO che raccoglie un set di dati omogeneo e consolidato a livello nazionale.

Tale banca dati consente di gestire le informazioni sullo stato di avanzamento delle operazioni previste sui siti oggetto di procedimento di bonifica, sullo stato della contaminazione e sulle matrici ambientali interessate e su altri temi di valenza tecnica, amministrativa ed ambientale^[120]. Con riguardo alla banca dati Mosaico, alle regioni viene attribuito il compito di fornire i dati presenti nelle anagrafi regionali per ampliare i contenuti della stessa.

Si osserva nel Piano che, da un lato le numerose criticità che hanno riguardato e riguardano il funzionamento dell'Anagrafe della Regione Piemonte e dall'altro la creazione della banca dati nazionale MOSAICO, nella quale devono confluire dati ulteriori che non sono reperibili nell'attuale ASCO, hanno condotto la Regione a prevedere l'implementazione di una nuova anagrafe regionale.

Un obiettivo che si pone la Regione è quello di censire nel dettaglio le aree dismesse presenti sul territorio, comprendendo anche le aree per le quali non risulta ancora avviato un procedimento di bonifica ma che rappresentano, o potrebbero rappresentare, delle aree critiche dal punto di vista dell'inquinamento ambientale e prevedere azioni a supporto della bonifica e della messa in sicurezza delle stesse. Le aree che erano interessate da attività poi dismesse potrebbero, quindi, essere dei siti contaminati, potenzialmente contaminati e con possibili problematiche di carattere ambientale^[121]. Il censimento delle aree dismesse rappresenta il primo necessario passo verso il recupero e il risanamento di aree degradate, abbandonate e dismesse, recupero che costituisce un obiettivo perseguito da parte di più atti di pianificazione regionale, nella più ampia prospettiva strategica di collocare sulle aree recuperate nuove attività, contribuendo in tal modo a limitare e contrastare il consumo di suolo^[122].

3. Ordine di priorità degli interventi di bonifica

Ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. 152/2006 i piani per la bonifica delle aree inquinate devono

stabilire l'ordine di priorità degli interventi sulla base di un criterio di valutazione del rischio elaborato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

I criteri di priorità di intervento vengono definiti nell'ambito dell'Analisi di Rischio relativa (AdR Relativa), cioè attraverso una valutazione semplificata della pericolosità associata alla contaminazione, certa o potenziale, di un sito nell'ambito di un confronto tra più siti.

L'AdR Relativa è un'analisi qualitativa che, basandosi su modelli a punteggi, valuta il grado di pericolosità di un sito rispetto ad altri ed assegna a ciascun sito un punteggio totale, consentendo così alle regioni di pianificare la realizzazione di interventi con risorse economiche limitate, definendo una lista di priorità degli interventi da eseguire. La Regione Piemonte ha definito nel nuovo Piano nuovi criteri, basandosi su parametri facilmente acquisibili, soprattutto attraverso l'accesso alle informazioni contenute nell'Anagrafe regionale dei siti contaminati. Ai fini della definizione dei nuovi criteri, la Regione Piemonte ha aggiornato gli indicatori, già individuati nel precedente Piano, tenendo in considerazione le tipologie di siti contaminati presenti attualmente sul territorio. Gli indicatori che concorrono a determinare il punteggio, e quindi la successiva definizione dell'ordine di priorità degli interventi e delle operazioni di bonifica da attuare, si suddividono in: indicatori di stato, che considerano le caratteristiche del sito e della sorgente e le criticità sito specifiche, indicatori di contaminazione del sito e indicatori di vulnerabilità del sito e delle aree ad esso correlate^[123].

4. Bonifica da parte della Pubblica Amministrazione e siti orfani

Si osserva nel Piano che, dal momento che le operazioni previste dalla normativa in materia di bonifica non possono essere considerate oggetto di "una scelta", ma piuttosto, in virtù del principio "chi inquina paga", di un obbligo, nelle ipotesi in cui i responsabili della contaminazione non intervengano o non siano individuabili, spetterà alla pubblica amministrazione adottare gli interventi per il risanamento del sito, al fine di tutelare l'ambiente e la salute^[124]. Coerentemente con il principio "chi inquina paga", le pubbliche amministrazioni che si siano attivate dovranno adottare, ai sensi degli artt. 3 e 4 della l.r. 42/2000, le azioni di rivalsa per recuperare le somme spese.

Va rammentato che, ai sensi dell'art. 253, commi 1 e 2 del d.lgs. 156/2006, le spese sostenute dall'autorità amministrativa costituiscono onere reale e sono assistite da privilegio speciale immobiliare sull'area oggetto dall'attività di bonifica. Inoltre, la circostanza di fatto per cui l'onere è accompagnato da privilegio speciale comporta la possibilità in capo all'amministrazione che ha eseguito gli interventi di rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell'area bonificata, potendo anche esercitare, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi^[125].

La disciplina che prevede l'intervento della pubblica amministrazione per il risanamento del sito è contenuta sia nell'art. 250 del d.lgs. 152/2006 che nel decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, n. 269 del 29 dicembre 2020, adottato in attuazione dell'art. 1, co. 800, della l. 145/2018 e riguardante la bonifica dei cosiddetti siti orfani. Come noto, l'art. 250, rubricato "Bonifica da parte dell'amministrazione", prevede la necessità dell'intervento pubblico volto alla bonifica dei siti contaminati, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano

direttamente ovvero non siano individuabili^[126] e non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati. Ove ricorrano tali ipotesi, le procedure e gli interventi di bonifica devono essere realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente. Il d.m. 269/2020 qualifica come "orfano" quel sito (che deve essere oggetto di interventi ed operazioni di bonifica da parte della pubblica amministrazione) in ordine al quale si verificano le seguenti ipotesi: non sia stato avviato il procedimento volto ad identificare il responsabile del superamento dei livelli di contaminazione (art. 244 del d. lgs. 152/2006 e art. 8 del d.m. 471/1999), oppure si sia concluso il citato procedimento senza l'individuazione del responsabile della contaminazione oppure quando il responsabile, seppur individuato, non abbia provveduto agli adempimenti previsti dal d.lgs. 152/2006 in materia di bonifica e non vi abbiano provveduto né il proprietario del sito né altro soggetto interessato. Da ultimo, è da considerare sito orfano quel sito interessato dall'attivazione delle procedure previste dal Titolo V, Parte IV, del d.lgs. 152/2006, le quali però non sono state concluse. Ai sensi della l.r. 42/2000 i comuni e le province sono identificati quali soggetti che devono procedere alla realizzazione degli interventi di messa in sicurezza, caratterizzazione, progettazione, bonifica.

5. Programma di bonifica a breve termine e siti orfani. Piani di gestione dell'inquinamento diffuso

Nel nuovo Piano regionale di bonifica delle aree inquinate è mutata la disciplina relativa al programma di bonifica a breve termine in quanto è prevista la sua applicazione anche con riguardo ai siti orfani. Il programma di bonifica a breve termine, introdotto dalla l.r. 42/2000, doveva trovare applicazione, a partire dal primo piano adottato nel 2000 ai sensi della l.r. 42/2000, con riguardo ai siti inquinati pubblici e privati per i quali fossero risultati più urgenti gli interventi di bonifica^[127]. A mente dell'attuale Piano, come anticipato, oggetto del programma a breve termine devono essere gli interventi di competenza pubblica, ossia i cosiddetti siti orfani^[128]. Per dare attuazione alla nuova disciplina sui siti orfani, recata, come già evidenziato, dal d.m. n. 269 del 29 dicembre 2020, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 800 della l. 145/2018, la Regione Piemonte ha avviato, attraverso l'adozione della D.G.R. n. 7-2914 del 26 febbraio 2021, una ricognizione sul territorio, con la collaborazione delle amministrazioni provinciali e della Città metropolitana di Torino, per la stesura di un elenco di interventi che potrebbero essere finanziati nell'ambito del citato d.m. n. 269 del 29 dicembre 2020.

Al fine di favorire il finanziamento e la realizzazione degli interventi di bonifica rientranti nel programma a breve termine e quindi di competenza della pubblica amministrazione vengono individuati nel nuovo Piano quali passaggi necessari: l'aggiornamento annuale del programma di bonifica degli interventi di competenza pubblica; la predisposizione di progetti da proporre per il finanziamento; ed infine il finanziamento degli interventi, secondo il programma annuale di cui all'art. 16 della l.r. 42/2000^[129].

Il nuovo Piano regionale di bonifica delle aree inquinate persegue anche obiettivi di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi diretti alla bonifica dei siti contaminati presenti sul territorio. A tale riguardo, si prevede l'organizzazione di incontri e tavoli tecnici specifici, ove dovessero sorgere delle criticità, al fine di supportare le amministrazioni locali anche con la redazione di apposite linee guida regionali finalizzate alla semplificazione dei procedimenti^[130]. Nel nuovo Piano regionale di bonifica delle aree

inquinata si intende incentivare, attraverso lo svolgimento di attività specifiche e studi, l'utilizzo di tecnologie ambientalmente sostenibili nelle operazioni di bonifica, con l'obiettivo di minimizzare gli impatti sull'ambiente, ricorrendo, in particolare, ad una gestione sostenibile dei materiali e dei rifiuti che vengono prodotti durante la bonifica^[131].

Alle Regioni spetta, ai sensi dell'art. 239, comma 3 del d.lgs. 152/2006, la pianificazione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale.

Da ultimo si fa riferimento nel Piano all'inquinamento diffuso per il quale si intende, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lettera r) del d.lgs. 152/2006, «la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine». Nella redazione degli specifici piani, la Regione dovrà tener conto delle linee di indirizzo contenute nelle linee guida ISPRA 146/2017 "Criteri per la elaborazione di piani di gestione dell'inquinamento diffuso" e dovranno essere acquisiti i dati e le informazioni sulle contaminazioni diffuse derivanti dai procedimenti di bonifica svolti sul territorio regionale^[132].

Sezione III

1. Valutazione ambientale strategica del PRUBAI

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e bonifica delle aree inquinate (PRUBAI) è stato sottoposto al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica^[133] in quanto piano che, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. 152/2006, afferisce al settore della gestione dei rifiuti^[134].

Le fasi in cui si è strutturato il procedimento di VAS per il PRUBAI, secondo quanto dispone la disciplina contenuta nella Parte II, Titolo II del d.lgs. 152/2006, sono state: fase di specificazione, *Scoping*; redazione della proposta di Piano, del relativo Rapporto Ambientale (RA) e della Sintesi non tecnica; consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale (tra cui le Regioni confinanti) e in materie che influiscono sul Piano o ne sono influenzate, del pubblico interessato e del pubblico genericamente inteso; valutazione del Rapporto Ambientale e degli esiti della consultazione; integrazione degli esiti della valutazione nella proposta di Piano e sua adozione; informazione al pubblico sul processo decisionale e dei suoi risultati; monitoraggio degli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Piano. Si tratta, come viene specificato nel RA, di fasi comuni sia al procedimento di pianificazione, sia a quello di valutazione, che permettono l'integrazione della componente ambientale nella pianificazione dalla prima fase di impostazione fino alla fase di attuazione e revisione del Piano^[135]. La Regione Piemonte ha inteso valorizzare la partecipazione e le consultazioni, nelle diverse fasi del procedimento di VAS, improntando la propria azione politica alla democrazia partecipativa^[136]. L'informazione al pubblico necessaria a garantire a tutti i soggetti interessati la possibilità di partecipare alla elaborazione di piani, programmi e politiche riguardanti l'ambiente è stata assicurata attraverso la pubblicazione sul sito ufficiale della Regione Piemonte di tutta la documentazione relativa al Piano e al procedimento di VAS. Con riferimento specifico agli stati confinanti quali soggetti consultabili, la Regione ha scelto di non procedere con la loro consultazione in quanto si è ritenuto che gli obiettivi e le scelte del PRUBAI non avessero

ricadute ambientali significative sugli Stati confinanti, soprattutto a motivo della assenza di previsioni relative alla localizzazione puntuale di impianti sul territorio^[137].

Per lo svolgimento della fase di *scoping*, cioè della fase preordinata alla definizione dei contenuti del Rapporto Ambientale, è stato predisposto il “Documento di specificazione dei contenuti del Rapporto Ambientale” nel quale si è dato conto del contesto programmatico, dell’ambito di influenza del PRUBAI e del livello di dettaglio delle informazioni da inserire nel Rapporto Ambientale, oltre che delle possibili interferenze con i siti di rete Natura 2000. Si è svolta la fase di specificazione dei contenuti del Rapporto Ambientale, come prescritto dall’art. 13, comma 1 del d.lgs. 152/2006, attraverso la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e dei soggetti competenti in materie che possono influire sul PRUBAI. Nella fase di consultazione sono state proposte delle osservazioni, alcune delle quali recepite ed altre, al contrario, non recepite motivandone le ragioni^[138].

2. Rapporto Ambientale. Incidenza del PRUBAI sulle componenti ambientali

Il Rapporto Ambientale, come stabilito dall’art 13, comma 3 del d.lgs. 152/2006, costituisce parte integrante del PRUBAI e ne accompagna l’intero processo di elaborazione ed approvazione. «Il RA ha lo scopo di restituire il quadro delle informazioni e dei dati conoscitivi relativi al PRUBAI e dei contesti ambientali e territoriali potenzialmente interferiti»^[139]. La predisposizione del RA è avvenuta sulla base del “Documento di specificazione dei contenuti del Rapporto Ambientale” che è stato oggetto di consultazione, così come è previsto dall’art. 13, co. 1, del d.lgs. 152/2006^[140]. Nel quadro delle diverse sezioni, denominate capitoli, di cui si compone il RA si volgerà l’attenzione, in particolare, ai capitoli 3, 4, 7 e 8.

Con il RA viene definito l’ambito di influenza ambientale del PRUBAI, cioè «gli aspetti ambientali ed i comparti con cui interagisce, determinando potenziali effetti sull’ambiente»^[141]. Si precisa che le interazioni tra le previsioni del Piano e l’ambiente non devono essere interpretate sempre in modo negativo, potendosi, di fatto, generare dall’interazione tra il PRUBAI e l’ambiente circostante anche effetti ambientali positivi^[142]. Gli aspetti ambientali interessati dall’attuazione del PRUBAI, suddivisi in tematiche ambientali e tematiche antropiche, sono, con riguardo alle tematiche ambientali: biodiversità (comprendente anche il tema foreste); paesaggio, beni culturali e materiali; suolo e consumo del suolo; aria; clima e cambiamento climatico; acqua. Gli aspetti ambientali correlati alle tematiche antropiche sono: salute umana; agricoltura e zootecnia; energia; mobilità e trasporti; rifiuti speciali. Per ciascuna tematica è stato tratteggiato lo stato dell’arte, prendendo le mosse dalle informazioni più aggiornate disponibili, detenute prevalentemente da fonti istituzionali e caratterizzate da omogeneità sul territorio regionale e dalla presenza di una serie storica e oggetto di un aggiornamento futuro^[143].

Si prenderanno ora in esame le componenti ambientali elencate in precedenza su cui potrà avere incidenza il PRUBAI, partendo dalla caratterizzazione del territorio piemontese in ordine alla componente ambientale esaminata, per giungere prima alla valutazione dei possibili effetti negativi e positivi derivanti dalla pianificazione e poi alla individuazione di eventuali misure compensative degli effetti negativi.

Viene definita biodiversità «la variabilità degli organismi viventi, degli ecosistemi terrestri, acquatici e i complessi ecologici che essi costituiscono. Essa è un elemento fondamentale

per la salute del pianeta ed è frutto di una lenta evoluzione che ha permesso alla vita di adattarsi alle più diverse condizioni ambientali»^[144].

Sotto il profilo della biodiversità, il territorio piemontese è caratterizzato da una grande varietà di specie animali e vegetali: sono presenti tre zone biogeografiche (alpina, continentale e mediterranea) la cui presenza garantisce un buon livello di biodiversità, nonostante l'elevato grado di urbanizzazione, la presenza antropica diffusa e un elevato consumo di suolo. Nella componente rappresentata dalla biodiversità vengono inclusi i Siti Rete Natura 2000 e le aree protette, con la conseguenza che la tutela della biodiversità in Piemonte deve tradursi non solo nella identificazione di parchi e riserve naturali, quali aree naturali protette in senso territoriale e giuridico, ma anche nella presenza di siti della rete Natura 2000 (SIC - Siti di Importanza Comunitaria, ZSC - Zone Speciali di Conservazione e ZPS - Zone di protezione Speciali). Anche la rete ecologica regionale, istituita dalla l.r. 29 giugno 2009, n. 19, costituisce un ambito naturale la cui biodiversità va conservata. Da ultimo, sia le zone umide, cioè ambienti accomunati sia dalla presenza di acqua che di vegetazione igrofila, che le foreste si caratterizzano per un rilevante e variabile livello di biodiversità che necessita di protezione.

Il RA evidenzia come le relazioni intercorrenti tra gestione dei rifiuti e bonifiche da un lato e biodiversità dall'altro siano molteplici, dal momento che la gestione dei rifiuti e le operazioni di bonifica sono attività in grado di incidere, positivamente o negativamente, sulle varie matrici ambientali e, di conseguenza, sulla fauna e flora che le popolano. Vengono evidenziati gli effetti negativi che possono discendere dalla realizzazione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti, quali, in *primis*, il consumo di suolo, con conseguente possibile perdita di biodiversità, e vengono sottolineati anche gli aspetti positivi in termini di impatto sulle componenti ambientali che possono derivare dagli interventi di riduzione della produzione di rifiuti e dalla minimizzazione del ricorso alla discarica. Inoltre, si rammenta la necessità che siano adottate misure compensative, attraverso attività specifiche, a fronte dell'inserimento di un impianto, con la finalità di preservare, proteggere e risanare l'ambiente circostante^[145].

In ordine alla realizzazione degli interventi di bonifica, si osserva che, se da un lato, qualora tali interventi dovessero interessare zone particolarmente delicate, ne potrebbero derivare sull'ambiente effetti negativi, in termini di distruzione di habitat o disturbo a specie selvatiche, dall'altro, i benefici che si avrebbero, una volta conclusa la bonifica, determinerebbero impatti positivi sul lungo periodo, superiori a quelli negativi. Da ultimo si rammenta che anche per le operazioni di bonifica si rende necessaria la realizzazione di opportune misure di mitigazione al fine di ridurre al minimo gli eventuali impatti negativi^[146].

Il territorio piemontese, sotto il profilo paesaggistico e della presenza di beni culturali e materiali, si configura come un «mosaico estremamente variegato di paesaggi»^[147], che talvolta presenta caratteri di unicità rispetto ai paesaggi di altre regioni e talaltra aspetti di continuità.

La gestione dei rifiuti e le operazioni di bonifica possono tradursi in attività potenzialmente incisive, in termini positivi o negativi, sulle diverse matrici ambientali e, di conseguenza, sul paesaggio e sul territorio. Dal momento che l'eventuale implementazione del parco impiantistico regionale potrebbe determinare un impatto negativo sull'assetto territoriale e

sul paesaggio, nel PRGRU vengono definiti, come si è messo in evidenza, criteri localizzativi che tengano conto della presenza di vincoli paesaggistici e che si traducano o in prescrizioni escludenti o in prescrizioni penalizzanti. Si potrebbe ammettere la localizzazione di un impianto anche in un'area sensibile dal punto di vista paesaggistico, a condizione che siano previste specifiche opere di mitigazione dirette a minimizzare l'impatto sulla componente paesaggio. Con riferimento alle operazioni di bonifica, si osserva che il recupero dei siti bonificati e/o di aree degradate e dismesse si tradurrebbe in un'opportunità di riqualificazione territoriale e paesaggistica, anche qualora si prevedesse la re-industrializzazione dell'area ^[148].

La "Relazione sullo stato dell'Ambiente in Piemonte"^[149], redatta annualmente, dà conto della qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei e dei risultati dell'analisi della pressione su di essi dei siti contaminati e delle discariche, considerando nello specifico i siti contaminati, potenzialmente contaminati, siti produttivi abbandonati e i siti per lo smaltimento dei rifiuti. Con riguardo agli effetti che potrebbero derivare dalla gestione dei rifiuti e dalle operazioni di bonifica sulla componente acqua, si osserva che dalla non corretta gestione dei rifiuti potrebbero derivare delle criticità in ordine allo stato della qualità dell'acqua, come, ad esempio, nel caso di rischio di contaminazione accidentale della falda o di corpi superficiali da parte del percolato di discarica. In ordine, invece, agli eventuali impatti negativi che sulla matrice acqua potrebbero discendere dalla gestione dei rifiuti speciali si evidenzia l'impossibilità di estrapolare i dati dell'inquinamento determinato nello specifico da tale tipologia di rifiuti ^[150].

Dall'analisi del PRUBAI emergerebbe come lo stesso Piano non presenti, ad una prima analisi, potenziali effetti significativi sul ciclo delle acque, ad eccezione dei potenziali effetti locali che potrebbero derivare dalla necessità di ampliamento e/o realizzazione delle volumetrie di discarica per i rifiuti non recuperabili, effetti peraltro ampiamente evitabili attraverso il ricorso alle migliori pratiche di gestione ^[151].

Effetti positivi sui corpi idrici potrebbero derivare sia dal riesame delle autorizzazioni in essere per gli impianti esistenti, in chiusura ed in post-gestione, che dalle azioni adottate per il raggiungimento degli obiettivi di piano, azioni che possono tradursi nella riduzione della produzione dei rifiuti, nella promozione del riciclaggio ovvero del recupero di materia, nella minimizzazione del ricorso alla discarica e nel rispetto della gerarchia dei rifiuti. Infine, benefici ambientali alle acque superficiali e sotterranee potranno derivare dalle attività di bonifica ^[152].

La componente suolo, indagata anche sotto il profilo del suo consumo, può essere interessata dalla gestione dei rifiuti e dalle attività di bonifica sotto più profili che possono essere di carattere negativo o positivo. Nel RA si riporta la definizione di suolo contenuta nella "Carta Europea del suolo", adottata dal Consiglio d'Europa nel 1972: «Il suolo è una risorsa finita, non rinnovabile, caratterizzata da velocità di degrado potenzialmente molto rapida e, allo stesso tempo, da processi di formazione e rigenerazione estremamente lenti; è una risorsa di vitale importanza che esercita funzioni essenziali per la salvaguardia degli equilibri ecologico-ambientali e svolge un insieme di compiti biotici e abiotici fondamentali per la sopravvivenza delle specie animali (uomo incluso) e vegetali sulla terra»^[153]. La presenza di contaminanti nel suolo, che è risorsa limitata e non rinnovabile, bene comune, il cui degrado ha ripercussioni dirette sulla qualità delle acque e dell'aria, sulla biodiversità e

sui cambiamenti climatici, insieme al consumo dello stesso, possono contribuire alla sua perdita di valore dal punto di vista ambientale ed ecosistemico. Con riguardo alla contaminazione del suolo, le principali cause vengono individuate nella cattiva gestione di impianti e strutture, nella scorretta gestione di rifiuti e nel verificarsi di eventi accidentali con riguardo ad attività commerciali, industriali o di gestione dei rifiuti^[154].

Il consumo di suolo è definibile come la perdita della risorsa ambientale fondamentale - suolo - a causa della occupazione della superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale con una copertura artificiale, quale risultato della costruzione di nuovi edifici, fabbricati e insediamenti, dell'espansione delle città, della densificazione o della conversione di terreno entro un'area urbana, dell'infrastrutturazione del territorio.

Vengono messi in evidenza gli effetti certamente positivi in merito alla riduzione del consumo di suolo che potrebbero derivare dalla rigenerazione delle aree contaminate dismesse, sottoutilizzate e degradate, con l'obiettivo di collocare sulle stesse nuove attività, tra le quali anche gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti. Per raggiungere simili risultati positivi è necessaria, si osserva nel RA, una conoscenza della localizzazione sul territorio delle aree dismesse e del loro stato, conseguibile attraverso un censimento e una mappatura delle stesse aree con l'obiettivo anche di aggiornare l'Anagrafe dei siti contaminati (ASCO). Come noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha previsto una specifica misura per la bonifica dei siti orfani con l'obiettivo, entro il primo trimestre del 2026, della loro riqualificazione al fine di ridurre l'occupazione dei terreni e migliorare il risanamento urbano. Come anticipato, gli effetti che possono derivare dalla gestione dei rifiuti e dalle bonifiche sulla componente suolo sono molteplici e possono essere di segno opposto, cioè tradursi in effetti positivi o negativi. Certamente negativi potranno essere gli effetti per il suolo quando esso risulti interessato direttamente da attività di recupero di rifiuti o essere contaminato da inquinanti durante un'attività di gestione di rifiuti. Parimenti effetti negativi per il suolo, sotto il profilo dell'aumento del suo consumo, potrebbero aversi nelle ipotesi di realizzazione di impianti per il recupero delle frazioni intercettate dalla raccolta differenziata, di impianti per la chiusura del ciclo dei rifiuti indifferenziati e di discariche. Per contro, risultati positivi potrebbero ottenersi attraverso le attività di bonifica che, in quanto in grado di rigenerare suoli contaminati, potrebbero determinare una riduzione di consumo di suolo^[155].

Le azioni previste nel PRGRU preordinate a promuovere il riciclaggio e la minimizzazione del ricorso alla discarica possono avere degli effetti positivi sulla qualità dei suoli, in termini di riduzione dei contaminanti, ed anche, indirettamente sotto il profilo della riduzione di consumo di suolo. Si osserva, inoltre, che per il tramite della previsione di incentivi alla raccolta differenziata della frazione organica, in vista del suo recupero per un successivo utilizzo agronomico, si avrebbero vantaggi ambientali in termini di apporto di sostanza organica al suolo. Da ultimo, in ordine ad eventuali possibili effetti negativi, si fa osservare che la promozione dell'applicazione di sistemi di tariffazione puntuale, in ossequio al principio chi inquina paga, potrebbe determinare anche effetti negativi come un possibile aumento di episodi di abbandono incontrollato dei rifiuti, con possibile relativo rischio di contaminazione del suolo^[156].

Sulla componente aria incidono certamente le emissioni prodotte dal termovalorizzatore di Torino, l'impianto destinato all'incenerimento di rifiuti urbani e speciali non pericolosi,

autorizzato ad operare a saturazione del carico termico di 205MW, entrato in funzione nell'aprile 2013 e costituito da tre linee d'incenerimento gemelle, dotate ciascuna di un impianto per l'abbattimento dei fumi in emissione ^[157].

Il monitoraggio in continuo delle emissioni rilasciate in atmosfera dal termovalorizzatore è effettuato dall'Arpa Piemonte. Con riguardo alle emissioni odorigene che possono derivare dal funzionamento del termovalorizzatore trovano applicazione, in assenza nell'ordinamento italiano di una specifica disciplina per le emissioni odorigene che fornisca valori-limite di riferimento e metodi o parametri che permettano di quantificare il disturbo, le "Linee guida per la caratterizzazione e il contenimento delle emissioni in atmosfera provenienti dalle attività ad impatto odorigeno", approvate dalla Giunta regionale del Piemonte con la deliberazione n. 13-4554 del 9/01/17.

I potenziali effetti delle attività di gestione dei rifiuti e delle bonifiche, previste nel PRUBAI, sulla matrice aria possono essere causati da: emissioni da impianti di trattamento dei rifiuti e da discariche, da emissioni inquinanti da traffico indotto, da emissioni odorigene con riferimento in particolare alle fasi di movimentazione e trattamento rifiuto con componente biodegradabile. In merito agli effetti delle attività di bonifica, si evidenzia che essi potranno riguardare soprattutto le fasi di cantiere sotto il profilo della tecnologia utilizzata e della gestione dei rifiuti da bonifica. Effetti positivi potranno derivare dalle azioni programmate nel PRGRU, in termini di riduzione dei gas serra e climalteranti e delle emissioni in generale, in particolare dalla riduzione della produzione dei rifiuti, dall'incremento del riciclaggio ovvero del recupero di materia e dalla minimizzazione del ricorso alla discarica, nel rispetto della gerarchia dei rifiuti ^[158].

La gestione dei rifiuti e le attività di bonifica possono avere un impatto negativo sulla componente clima e sul cambiamento climatico in ragione delle emissioni di gas climalteranti determinate dall'attuale ciclo dei rifiuti e derivanti dalla contaminazione dei siti ^[159].

Per contro, effetti positivi sul clima e sul cambiamento climatico, in linea con l'attuazione della strategia di contrasto ai cambiamenti climatici, derivano dallo stesso funzionamento del termovalorizzatore in quanto, essendo incentrato sulla combustione dei rifiuti ai fini della produzione di energia, comporta la sostituzione di combustibile fossile con un materiale ad alto contenuto rinnovabile, sottraendolo inoltre alla discarica, a sua volta fonte di emissioni di metano, gas con potenziale di riscaldamento globale. Più in generale, poi, gli obiettivi generali previsti nel PRGRU, rappresentati dalla riduzione della produzione di rifiuti, dalla promozione del riciclaggio, dalla minimizzazione del ricorso alla discarica, dalla realizzazione di un sistema impiantistico che consenta di ottemperare al principio di prossimità, dalla promozione dello sviluppo di una "green economy" regionale, contribuiscono a dare attuazione alla strategia di contrasto ai cambiamenti climatici e al surriscaldamento globale. Le stesse attività di bonifica dei siti contaminati e la minimizzazione dello smaltimento dei rifiuti da bonifica, preferendo modalità di gestione che prevedano il recupero e, se possibile, il riuso del materiale, magari in situ, possono determinare un miglioramento della componente climatica ^[160].

Un ruolo importante e strategico nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è svolto dagli impianti di trattamento dei rifiuti attraverso il recupero della frazione organica trattata, recupero finalizzato alla produzione di energia. Un impatto positivo sulla

componente energia potrà essere ottenuto attraverso la realizzazione dell'obiettivo prefissato nel PRGRU di valorizzare l'impiantistica di trattamento già esistente sul territorio regionale, privilegiando eventuali potenziamenti o ristrutturazioni funzionali alla realizzazione di sistemi integrati di digestione anaerobica, seguiti dal trattamento aerobico, in modo da massimizzare il recupero della frazione organica trattata con il recupero di energia. Inoltre, nel PRGRU vengono fissati quali ulteriori target: l'incremento dei quantitativi di rifiuti urbani indifferenziati avviati a recupero energetico e l'aumento di almeno il 20% rispetto al dato 2019 della produzione di biogas e/o biometano dalla digestione anaerobica della frazione organica biodegradabile da RD^[161].

Nella gestione dei rifiuti i rischi per la salute possono derivare dall'utilizzo di discariche illegali, da impianti di incenerimento obsoleti, da siti abbandonati e da combustioni incontrollate di rifiuti. Non dovrebbero, invece, comportare un rischio per l'ambiente e per la salute delle popolazioni che vivono nei pressi degli impianti le discariche controllate di rifiuti solidi urbani e l'incenerimento dei rifiuti effettuato con le migliori tecnologie disponibili. Parimenti le azioni finalizzate alla riduzione della produzione di rifiuti e alla loro corretta gestione possono contribuire a prevenire i possibili effetti sulla salute^[162].

Nel RA si osserva che sulla base delle informazioni disponibili non è possibile quantificare quanto il trasporto di rifiuti possa incidere sul traffico stradale e ferroviario piemontese. In ogni caso, anche per il trasporto dei rifiuti urbani devono essere rispettati i CAM, adottati con il DM 17/06/2021, pubblicato nella G.U. del 02/07/2021 n. 157, in vigore dal 30/10/2021, nello specifico per quanto riguarda l'acquisizione dei veicoli e dei lubrificanti nei servizi di raccolta di rifiuti urbani^[163].

Le azioni previste nel PRUBAI incidenti in positivo direttamente sulla componente suolo e consumo di suolo possono incidere positivamente in via indiretta anche sulla componente agricoltura e zootecnica. Le attività di bonifica e le azioni di prevenzione della produzione dei rifiuti possono determinare benefici in primis per il suolo e quindi incidere sulle scelte legate all'agricoltura e alla zootecnica sotto il profilo della loro qualità. L'incentivo alla raccolta differenziata della frazione organica e il suo recupero per un successivo utilizzo agronomico potranno comportare vantaggi ambientali in termini di apporto di sostanza organica al suolo. Inoltre, l'aumento della produzione di *compost* di qualità, in seguito all'aumento delle capacità di compostaggio, produce benefici all'agricoltura e conseguentemente alla zootecnica^[164].

Infine, sulla componente rappresentata dai rifiuti speciali, la realizzazione degli obiettivi individuati dalla pianificazione regionale sui rifiuti speciali dovrebbe portare a importanti effetti positivi, in particolare in termini di riduzione della produzione dei rifiuti, aumento delle quote di rifiuti riciclati e recuperati, riduzione dei volumi da smaltire in discarica^[165].

Dopo l'analisi puntuale dei possibili effetti del PRUBAI sulle singole componenti ambientali, nel RA vengono svolte alcune considerazioni di carattere generale sulla necessità di prevedere mitigazioni e compensazioni di tali effetti. Si osserva che il potenziale impatto non positivo che su alcune componenti ambientali (quali aria, acque, suolo, paesaggio e natura e biodiversità) potrebbe derivare dalla realizzazione dell'obiettivo del potenziamento sul territorio del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti si tradurrebbe in effetti puntuali localizzati nel territorio di realizzazioni degli impianti, i quali potrebbero, attraverso opportune politiche regionali e soprattutto azioni specifiche sulle componenti

ambientali coinvolte, essere mitigati e compensati.

Inoltre, la previsione nel capitolo sette del PRGRU dei criteri per l'individuazione da parte delle province/Città metropolitana delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e dei luoghi adatti allo smaltimento dei rifiuti possono contribuire alla minimizzazione degli impatti ambientali e alla tutela dell'ambiente e della salute. Più in generale, poi, si osserva che le stesse azioni previste nel PRUBAI indirizzate alla riduzione dei rifiuti, all'incremento del recupero di materia ed energetico, alla limitazione del ricorso alla discarica, allo sviluppo delle migliori tecnologie disponibili e all'adozione di opportuni sistemi di monitoraggio e controllo permettono di mitigare i potenziali effetti negativi incidenti sulle componenti ambientali^[166].

Il Piano di bonifica delle aree inquinate intende incidere, come evidenziato in precedenza, sulle criticità del settore, prevedendo l'aggiornamento della conoscenza dei siti regionali contaminati, l'impulso alla loro bonifica, la semplificazione dei procedimenti e la promozione di efficaci tecnologie che permettano di ridurre anche i quantitativi di rifiuti prodotti a seguito delle operazioni di bonifica.

Dalla fase di cantiere dell'attività di bonifica, dalla scelta delle tecnologie di bonifica, dalle caratteristiche dell'area in cui è localizzato il sito e dalla sua collocazione potrebbero derivare potenziali impatti negativi per alcune componenti ambientali: da qui la necessità che nei progetti di bonifica siano previste opportune misure di mitigazione e compensazione. Poiché anche l'attività di recupero all'uso dei siti bonificati e/o di aree degradate, in vista della loro riqualificazione, potrebbe comportare, in caso di insediamento di nuove attività produttive, eventuali effetti negativi sulle matrici ambientali, si evidenzia che anche in tale ipotesi misure di compensazione e di mitigazione dovrebbero essere previste nei progetti volti al recupero delle aree bonificate^[167].

3. Valutazione di incidenza del PRUBAI

Il PRUBAI è stato sottoposto allo studio di incidenza al fine di individuare le potenziali interferenze ambientali sui Siti Natura 2000 (SIC e ZPS) che potrebbero discendere dalle scelte espresse nel Piano stesso. Nel RA poi si osserva che non costituendo il PRUBAI un piano localizzativo, lo studio di incidenza si configura, di fatto, pur seguendo i criteri previsti dalla disciplina di riferimento, come una descrizione della situazione esistente, traducendosi in una mappatura degli impianti e dei siti da sottoporre a bonifica e della loro localizzazione rispetto alla caratterizzazione del territorio regionale, in particolare con riguardo ai Siti di Rete Natura 2000 e alle aree naturali protette^[168].

Lo studio di incidenza rappresenta una fase della Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA), cioè del procedimento di carattere preventivo al quale deve essere sottoposto qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenza significativa su un sito della Rete Natura 2000 (SIC e ZPS), singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso.

La Valutazione di incidenza, disciplinata dal dpR 357/97, come sostituito dall'art. 6 del dpR 12 marzo 2003, n. 120, ha ad oggetto, a mente del citato art. 6, co. 2, tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore, compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti^[169]. Il d.lgs. 152/2006 prevede l'integrazione della Valutazione di incidenza con la procedura di

VAS; all'art. 10, co. 3, del d.lgs. 152/2006 si prevede l'inclusione nel RA degli elementi necessari ad una compiuta valutazione della significatività dell'incidenza sui siti Natura 2000. La Valutazione d'incidenza viene integrata negli elementi che costituiscono la VAS e non costituisce essa stessa una valutazione a sé stante. La Valutazione di incidenza è stata introdotta dall'art. 6, co. 3, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" con lo scopo di salvaguardare l'integrità dei Siti della Rete Natura 2000 (SIC, ZSC, ZPS) attraverso la valutazione delle interferenze di piani e progetti non direttamente connessi alla conservazione degli *habitat* e delle specie per cui essi sono stati individuati ma in grado di condizionarne l'equilibrio ambientale. Va rammentato che, ai sensi dell'art. 6, co. 10, dpR 120/2003, a fronte di una valutazione di incidenza negativa e nel caso in cui nel sito interessato siano presenti *habitat* naturali e specie prioritarie, l'intervento potrà essere realizzato solo per esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica, o per esigenze di primaria importanza per l'ambiente, oppure, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico^[170].

Nel RA si precisa che, in linea con i principi della Direttiva Habitat, la Valutazione di incidenza deve essere svolta nei vari livelli successivi di attuazione del piano, al fine di prevenire effetti significativi sui siti Natura 2000, o eventualmente, in casi circoscritti e in mancanza di alternative, per individuare misure compensative per mantenere o incrementare la coerenza globale di Natura 2000. In altri termini, la Valutazione di incidenza deve essere svolta nella fase di progettazione di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti e di nuovi interventi ed attività preordinate alla bonifica di siti contaminati. Tuttavia, pur confermando la necessità che la Valutazione di incidenza venga realizzata all'atto della progettazione degli interventi relativi agli impianti e alle bonifiche, nel RA si è optato per un approccio cautelativo in considerazione delle potenziali ricadute anche su aree a forte valenza ecologica e naturale che potrebbero derivare dalle previsioni contenute nel PRUBAI. A tale riguardo la Valutazione di incidenza deve prevedere l'inquadramento ambientale dei Siti di Rete Natura 2000 presenti e insistenti nelle aree oggetto di valutazione, per i quali si sono esplicitati gli *habitat* e le specie di interesse comunitario presenti e un'analisi delle scelte espresse nel PRUBAI che possano comportare potenziali effetti e/o alterazioni delle componenti naturalistico-ambientali che caratterizzano i siti e che potrebbero incidere sullo stato di conservazione delle specie e/o degli *habitat* dei Siti di Rete Natura 2000^[171].

La Valutazione di incidenza dovrà essere necessariamente e prioritariamente svolta con riguardo alla fase della localizzazione impiantistica, al fine di verificare situazioni di potenziale criticità e suggerire eventuali azioni mitigative e/o compensative. Nella fase di localizzazione andranno seguiti i criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti, definiti nel capitolo 7 del PRGRU, capitolo che sostituisce il capitolo 8 del Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali (PRRS), approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 16 gennaio 2018, n. 23- 2215. La previsione presente nel PRGRU relativa allo sviluppo delle attività di recupero dei rifiuti, in sostituzione dello smaltimento in discarica, potrebbe tradursi in un possibile aumento degli impianti di recupero e/o potenziamento di quelli esistenti. Nel caso di progetti di nuovi impianti per il recupero e il trattamento di rifiuti dovranno essere rispettati i criteri di localizzazione di cui al capitolo 7 del PRGRU, secondo i quali non è consentito l'insediamento di nuovi impianti per il recupero, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti nelle Aree naturali protette, come prescritto all'art. 8 della l.r. 19/09, nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS) e nei Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) (Siti della Rete Natura

2000) ^[172].

In sintesi, lo studio di incidenza e biodiversità, contenuto nel RA e diretto a verificare potenziali interferenze delle previsioni del PRUBAI sui siti di Rete Natura 2000 e nelle Aree naturali protette, ha evidenziato alcune specifiche esigenze con riguardo ai rifiuti e alle bonifiche. Con riguardo alla materia dei rifiuti, con riferimento all'eventuale localizzazione di nuovi impianti di recupero e trattamento, si prescrive il rispetto dei criteri di localizzazione di cui al capitolo 7 del PRGRU che prevedono divieti di insediamento nelle Aree naturali protette, nelle ZPS e nei SIC. Lo studio di incidenza individua alcune azioni prioritarie che devono essere intraprese nell'ambito delle bonifiche. In particolare si prescrive di: prevedere azioni volte a velocizzare la bonifica dei siti contaminati che ricadono in aree della rete ecologica regionale; prevedere il finanziamento prioritario, a parità di altre condizioni, per i siti di competenza pubblica (c.d. orfani) ricadenti in aree della rete ecologica regionale; fornire indicazioni e criteri generali da adottare in fase di cantiere per la realizzazione di interventi di bonifica, al fine di garantire il rispetto degli obiettivi di conservazione dei siti medesimi e per alterarne il meno possibile lo stato; fornire indicazioni in merito alle tecnologie di bonifica da applicare per i siti ricadenti in aree della rete ecologica regionale, privilegiando interventi di bonifica che minimizzano l'impermeabilizzazione dei suoli e favoriscano il ripristino delle condizioni naturali antecedenti all'evento contaminante ^[173].

4. Parere motivato adottato nel procedimento di VAS e Piano di Monitoraggio Ambientale

Il procedimento di VAS si è concluso con l'adozione del parere motivato, contenuto nella DGR n. 21- 5708 del 30 settembre 2022, reso, sulla base della relazione elaborata dall'Organo Tecnico Regionale (parte integrante del parere motivato), dall'autorità competente per la VAS, cioè la struttura incardinata presso il Settore valutazioni ambientali e procedure integrate della Direzione ambiente, energia e territorio.

La relazione contiene osservazioni, indicazioni e raccomandazioni formulate dall'Organo Tecnico Regionale sulla base della documentazione tecnica disponibile, degli approfondimenti istruttori, dei contributi tecnici resi dalle strutture regionali coinvolte e delle osservazioni espresse nella fase di consultazione del procedimento di VAS. Nella Dichiarazione di sintesi, documento che, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 152/2006, accompagna il progetto di PRUBAI e il relativo Rapporto Ambientale, si osserva che complessivamente il PRUBAI ha recepito molte delle specificazioni richieste, apportando le opportune modifiche al documento di Piano ^[174]. Tra le osservazioni formulate dall'Organo Tecnico Regionale e recepite da PRUBAI si può citare, a titolo di esempio, la proposta, relativa all'obiettivo specifico della prevenzione dell'abbandono di rifiuti, di prevedere azioni volte ad agevolare lo smaltimento di rifiuti ingombranti da parte dei cittadini, attraverso l'organizzazione di sistemi di raccolta efficienti e promuovendo campagne di comunicazione nei confronti della cittadinanza per la corretta gestione del servizio ^[175]. Tra i suggerimenti espressi dall'Organo Tecnico Regionale e recepiti dal PRUBAI, relativamente all'obiettivo specifico di promuovere la realizzazione dei Centri per la preparazione al riutilizzo, vi è quello di coinvolgere le opportune sedi legislative per la definizione di specifiche norme tecniche di riferimento.

In ordine alla natura giuridica e alla portata vincolante del parere motivato che chiude il

procedimento di VAS, la dottrina si mostra divisa. A fronte di un orientamento che considera il parere relativo alla VAS un atto endoprocedimentale, non immediatamente e autonomamente impugnabile, che si sostanzia in un parere non vincolante^[176], altri, sulla base del combinato disposto dell'art. 5, comma 1, lett. *m ter*) e dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. 152/2006^[177], considerano vincolanti per l'autorità procedente, con riferimento alla decisione di procedere alla revisione del piano o programma, le prescrizioni e le condizioni eventualmente stabilite nel giudizio di VAS.

Infine, parte integrante del PRUBAI è il Piano di Monitoraggio Ambientale, di seguito PMA, con il quale si persegue il duplice obiettivo di verificare il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati nel PRUBAI e di controllare gli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Piano stesso^[178]. Secondo la disposizione dell'art. 18 del d.lgs. n. 152/2006 il monitoraggio deve assicurare "il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive".

5. Riflessioni conclusive

Dall'analisi complessiva del PRUBAI è possibile trarre alcune sintetiche riflessioni conclusive.

Attraverso l'approvazione del PRGRU la Regione Piemonte mira a realizzare un ambizioso programma di economia circolare, all'interno del quale, consumatori, produttori, Enti pubblici territoriali e soggetti del terzo settore sono chiamati a svolgere, a diverso titolo, la propria parte. Al consumatore è richiesto di superare l'approccio al bene-prodotto, tipico dell'economia lineare che «usa, logora, esaurisce e distrugge le cose»^[179], in favore del riconoscimento del valore aggiunto che il bene-prodotto reca in sé. Valore aggiunto che si manifesta nella possibilità di riutilizzo, riciclaggio, recupero del bene-prodotto, che assurge a risorsa, bene giuridico, perdendo le connotazioni di esternalità negativa per l'ambiente. Le imprese produttrici sono chiamate sia ad investire, attraverso scelte strategiche, sulla ecoprogettazione, capace di creare prodotti durevoli e riparabili, optando per un'economia industriale, altamente tecnologica e contestualmente rigenerativa^[180], nel rispetto del principio di prevenzione della produzione di rifiuti, che a ridurre gli sprechi e ricorrere a fonti di energia rinnovabili. Gli Enti pubblici territoriali possono, da un lato attraverso la previsione di incentivi economici a favore dei produttori, orientarli verso la produzione di prodotti ecologici, circolari, e dall'altro attraverso la previsione di sistemi di responsabilità estesa innescare l'adozione di scelte ecologiche (ecoprogettazione, sistemi basati sul vuoto a rendere, riutilizzo degli imballaggi ecc.) da parte dei produttori, volte ad evitare l'internalizzazione dei costi del fine vita dei prodotti. Anche il terzo settore e gli istituti di istruzione possono svolgere un ruolo importante nel cammino di attuazione dell'economia circolare, prevedendo percorsi di informazione e di formazione dei cittadini e, più in generale, attraverso attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui vari temi legati all'economia circolare, tra i quali, un ruolo fondamentale va riconosciuto alle politiche di contrasto allo spreco alimentare.

Con riguardo al Piano di gestione delle aree inquinate, ai fini della realizzazione efficiente degli interventi di bonifica, la Regione si muove su più piani: la revisione dell'Anagrafe

regionale dei siti contaminati e la previsione del trasferimento dei dati in essa raccolti nella banca dati Mosaico, operativa a livello nazionale e preordinata a gestire le informazioni sullo stato di avanzamento delle operazioni di bonifica e sullo stato della contaminazione dei siti; la semplificazione dei procedimenti amministrativi prodromici alle operazioni di bonifica e ripristino; l'applicazione del programma di bonifica a breve termine ai siti orfani, in ordine ai quali la competenza in merito alle attività di bonifica è riconosciuta in capo alla pubblica amministrazione.

In ordine al procedimento di VAS cui è stato sottoposto il PRUBAI, si sottolineano in particolare due aspetti certamente positivi. In primo luogo, la valorizzazione della partecipazione del pubblico e delle consultazioni delle autorità competenti in materia ambientale, perseguita nelle diverse fasi del procedimento di VAS, secondo i principi della democrazia partecipativa. In secondo luogo, la valorizzazione della componente ambientale rappresentata dal suolo, valorizzazione nella forma della riduzione del suo consumo, da conseguire, come si precisa nel RA, attraverso la rigenerazione delle aree contaminate dismesse in vista della collocazione sulle stesse di nuove attività, tra le quali anche impianti di recupero e trattamento dei rifiuti.

1. Professoressa associata di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. La Giunta regionale con Deliberazione del 18 novembre 2022, n. 19-5977, ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. 152/2006 e dell'art.3 della l.r. 1/2018, ha adottato il progetto di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e di Bonifica delle Aree Inquinata (PRUBAI), comprensivo del Rapporto ambientale e relativa Sintesi non tecnica, del Piano di monitoraggio ambientale e della Dichiarazione di sintesi, ai fini della proposizione al Consiglio regionale per la relativa approvazione. [↑](#)
3. La Deliberazione del Consiglio regionale, n. 277 -11379 del 9 maggio 2023, contenente il PRUBAI è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte BU21S1 del 25 maggio 2023. [↑](#)
4. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 6 - La programmazione regionale per il completamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, par. 6.2, p. 133. [↑](#)
5. F. De Leonardis, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, Cap. XIII, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2021, pp. 326-327. [↑](#)
6. R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy*, in R. Ferrara, *Scritti scelti*, a cura di S. Cimini, P. Lombardi, R. Lombardi, V. Molaschi, A.M. Porporato, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 659. [↑](#)
7. F. Capra e U. Mattei, *Ecologia del diritto*, Aboca, Sansepolcro, 2017, p. 40 ss.. [↑](#)
8. Cfr. <http://www.ellenmacarthurfoundation.org/>. [↑](#)
9. R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit., p. 659. [↑](#)
10. R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit., p. 662. Con riguardo all'economia circolare si rinvia a: T. Russo Spina, C. Mele, S. P. Russo, *Economia circolare e approccio ecosistemico*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. spec., p. 149 ss.; N. Lucifero, *Economia circolare: l'etichettatura ambientale nel sistema delle fonti del diritto europeo ed interno*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. spec., p. 91 ss.; M. C. Rizzuto, *La sostenibilità come chiave di sintesi dell'economia circolare: prospettive e criticità nella filiera agroalimentare*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. spec., p. 15 ss.; M. Cocconi, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. spec., p. 45 ss.; G. Marchianò, *L'economia circolare con particolare attenzione ai rifiuti urbani*, ex D.L. N. 121 del 3 settembre 2020, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 1/2022, p. 1 ss.; F. De Leonardis, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubb.*, 2021, p. 161 ss.; A. Massarutto, *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, il Mulino, Bologna, 2019; F. Munari, *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, 1, p. 77 ss.; A. Simone, *L'economia circolare non è il riciclo*, in *Rivista giuridica ambiente*, 2019, p. 671 ss.; D. Bianchi, *Economia circolare in Italia, La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018; S. Scarpellino, *La parabola dei rifiuti, Da problema a risorsa, La sfida dell'economia circolare*, Aracne, Roma, 2018; F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi*

aspetti giuridici. *Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 163 ss.; P. Lacy, *Waste to wealth, The Circular Economy Advantage*, Palgrave Macmillan, London, 2015; T. Federico, *I fondamenti dell'economia circolare*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, marzo 2015, in www.fondazionevilupposostenibile.org. [↑](#)

11. S. Antoniazzi, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi.it*, 23/2023, p. 65. [↑](#)
12. R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit., p. 660. [↑](#)
13. *Ibidem*. [↑](#)
14. Il *Green New Deal* è stato adottato con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 11.12.2019 COM (2019), 640 final. Con riguardo alle strategie contenute nel *Green New Deal* cfr. M. Cocconi, *The Trajectory of circular economy under the European Green New Deal*, in *Ius Publicum* 2021, pp. 1-22; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 59, p. 19 ss.; A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, p. 4 ss.; M. Pennasilico, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, cit., pp. 716-717. [↑](#)
15. M. Cocconi, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, cit. p. 47. [↑](#)
16. Cfr. E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, p. 415 ss.. [↑](#)
17. M. Pennasilico, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, cit., p. 717. [↑](#)
18. M. Pennasilico, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 55 ss.. L'Autore fa riferimento ad uno "sviluppo umano ed ecologico" che deve fondarsi sul rispetto dei diritti umani e dei doveri inderogabili, sulla priorità del valore ambientale e su un diverso modo di soddisfare i bisogni. [↑](#)
19. E', come noto, lo strumento predisposto dall'Unione europea per la ripresa post pandemia Covid-19, costituito da un pacchetto di finanziamenti corrispondente a 750 miliardi di euro, la cui componente centrale è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) e con una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. Cfr. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 1 - L'organizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani: inquadramento normativo, par. 1.4, p. 14. [↑](#)
20. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 1 - L'organizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani: inquadramento normativo, par. 1.4, pp. 14 e 15. [↑](#)
21. *Ivi*, par. 1.4, p. 15. [↑](#)
22. F. De Leonardis, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, Cap. XIII, cit., p. 335. [↑](#)
23. L'*end of waste*, ovvero la cessazione della qualifica di rifiuto, si riferisce ad un procedimento con il quale un rifiuto, sottoposto ad un processo di recupero perde tale qualifica, diventando così un prodotto. Si noti che tale processo di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale (art. 184 ter, co. 2). [↑](#)
24. Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229, dove è stato affermato che «laddove si consentisse ad ogni singola regione di definire, in assenza di normativa UE, cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni». [↑](#)
25. *Ex multis*: Corte costituzionale, 21 febbraio 2012, n. 54 e Corte costituzionale, 26 giugno 2011, n. 244. [↑](#)
26. D.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55. [↑](#)
27. Cfr. M. DI LULLO, *La nozione e la disciplina (pubblicistica) dei "rifiuti": beni da valorizzare?* in *Il diritto dell'economia*, 2020, 3, p. 576. [↑](#)
28. Ai sensi dell'art. 6, par. 1, della Direttiva 98/2008/CE «Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non

- porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. [↑](#)
29. Ai sensi del co. 3, ultimo periodo dell'art. 184 *ter*, in mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del co. 2, cioè adottati in conformità con i criteri eurounitari o in mancanza di questi, stabiliti con decreti adottati dal MASE, dovranno continuare ad applicarsi, quanto alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, le disposizioni di cui al d.m. 5 febbraio 1998 e ai regolamenti di cui ai dd.mm. 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269. [↑](#)
30. Si veda a tal proposito il documento recante "Linee Guida per l'applicazione della disciplina *End of Waste* di cui all'art. 184 *ter*, co. 3 *ter* del d.lgs. 152/2006". Revisione gennaio 2022 - Delibera del Consiglio SNPA Seduta del 23.02.2022. Doc. n. 156/22 - Linee Guida SNPA 41/22, consultabile all'indirizzo <https://www.snpambiente.it/snpa/linee-guida-per-l-applicazione-della-disciplina-end-of-waste-di-cui-all-art-184-ter-comma-3-ter-del-d-lgs-152-2006-revisione-gennaio-2022/> (ultimo accesso 17 novembre 2023). [↑](#)
31. F. De Leonardis, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, Cap. XIII, cit., p. 335. [↑](#)
32. *Ivi*, p. 342. [↑](#)
33. M. Pennasilico, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, cit., p. 720. [↑](#)
34. La Direttiva 851/2018/UE ha modificato la Direttiva 98/2008/CE relativa ai rifiuti, la Direttiva 852/2018 ha modificato la direttiva 62/1994/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, la Direttiva 850/2018 ha modificato la Direttiva 31/1999/CE relativa alle discariche di rifiuti, la Direttiva 849/2018 ha modificato le Direttive 53/2000/CE relativa ai veicoli fuori uso, 66/2006/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 19/2012/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. [↑](#)
35. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 1 - L'organizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani: inquadramento normativo, par. 1.2, pp. 7 e 8. [↑](#)
36. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 3 - Organizzazione e modalità di raccolta dei rifiuti urbani, para. 3.1, p. 82. [↑](#)
37. *Ibidem*. [↑](#)
38. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 3 - Organizzazione e modalità di raccolta dei rifiuti urbani, par. 3.2, p. 86. Rispetto alla raccolta effettuata presso l'utenza potrebbe consentire il perseguimento degli stessi obiettivi appena richiamati anche la raccolta effettuata mediante sacco prepagato o sacco conforme. [↑](#)
39. *Ivi*, par. 3.2, p. 87. [↑](#)
40. *Ivi*, par. 3.2, p. 88. Nel piano si dà conto delle realtà presenti sul territorio piemontese che già fanno ricorso ai sistemi di identificazione dell'utenza e di quantificazione della produzione dei rifiuti e di conseguente tariffazione puntuale. Si tratta dei sistemi di tariffazione indicati con i seguenti acronimi: TARIP, TARIC e TARI sacco prepagato. La TARIP è un tributo puntuale, commisurato alla produzione di alcune tipologie di rifiuto, dove la misurazione della produzione dei rifiuti viene effettuata secondo le disposizioni del d.m. 20 aprile 2017. La TARIC è una tariffa corrispettiva, commisurata alla produzione di alcune tipologie di rifiuti, dove l'IVA viene esplicitata in bolletta e la riscossione viene effettuata dal gestore del servizio pubblico. Anche per tale tariffa la misurazione della produzione dei rifiuti viene effettuata secondo le disposizioni del d.m. 20 aprile 2017. La TARI sacco prepagato è un tributo che prevede l'utilizzo di sacchi senza codici alfanumerici di identificazione dell'utenza, ma dotati di colori e serigrafie univoci, distribuiti una volta l'anno in numero predefinito. E' previsto che gli utenti che terminano prima della fine dell'anno la propria dotazione di sacchetti devono ritirarne altri pagando un costo aggiuntivo rispetto a quello già conteggiato nella TARI a fronte della consegna della dotazione minima di sacchi prepagata. [↑](#)
41. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 4 - La qualità dei rifiuti urbani, par. 4.1, p. 91. [↑](#)
42. I criteri generali e le modalità operative dell'attività di caratterizzazione dei rifiuti sono stati pubblicati nella Collana Ambiente n. 6 - anno 1998. Nel Piano è stato stabilito, ad integrazione del metodo indicato nel documento redatto dalla Regione, che il totale complessivo dei campioni raccolti per ogni singola analisi debba essere di almeno 3 tonnellate e che il quantitativo minimo di rifiuto da sottoporre all'analisi, in generale, non debba essere inferiore a 100 kg e non superiore a 200 kg. [↑](#)
43. Nel Piano vengono individuate le categorie merceologiche di rifiuto da sottoporre ad analisi merceologiche: organico (compreso il 70% del sottovaglio), verde, plastica, carta, legno, tessili,

- vetro, metalli, RAEE, altre frazioni (assorbenti, pelli e cuoio, pile e accumulatori, inerti - compreso il 30% di sottovaglio). [↑](#)
44. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 4 - La qualità dei rifiuti urbani, par. 4.1, p. 92. [↑](#)
45. *Ivi*, par. 4.2, pp. 92 e 93. [↑](#)
46. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 5 - Gestione dei rifiuti urbani e impianti autorizzati per il loro recupero e smaltimento, par. 5.1, p. 98. [↑](#)
47. *Ivi*, par. 5.1, p. 100. Nel Piano viene offerta la mappatura del sistema impiantistico presente nella Regione Piemonte per la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati e in grado di gestire tutti i rifiuti urbani indifferenziati prodotti in Piemonte: impianto di termovalorizzazione sito a Torino, località Gerbido, autorizzato con un carico termico di 206,25 Mw; 1 impianto di co-incenerimento in provincia di Cuneo che sostituisce parte del combustibile fossile con combustibile derivato da rifiuti (CCS); 9 impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) di cui - 6 impianti di preselezione e stabilizzazione biologica aerobica: Alessandria, Casale Monferrato, Valterza, Magliano Alpi, Borgo San Dalmazzo e Sommariva Bosco - 2 impianti di bioessiccazione: Cavaglià, Villafalletto - 1 impianto di sola produzione di CSS - Combustibile Solido Secondario: Roccavione; 11 discariche per rifiuti non pericolosi distribuiti e prevalentemente nelle Province di Torino, Alessandria e Cuneo presso le quali vengono smaltiti esclusivamente rifiuti speciali, tra i quali anche quelli derivanti dal trattamento di rifiuti urbani. [↑](#)
48. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 6 - La programmazione regionale per il completamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, par. 6.2, p. 127. Più nel dettaglio, gli obiettivi vincolanti da conseguire a livello europeo entro il 2025, il 2030 e il 2035, recepiti nei d.lgs. 116/2020 e d.lgs. 121/2020, si traducono in: nuovi obiettivi di riciclaggio per i rifiuti urbani (55% entro il 2025, 60% entro il 2030, 65% entro il 2035); nuovi obiettivi per il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio (65% entro il 2025, 70% entro il 2030); un obiettivo vincolante per ridurre al massimo al 10% il collocamento in discarica per i rifiuti urbani entro il 2035; il divieto di collocamento in discarica dei rifiuti della raccolta differenziata; la promozione di strumenti economici per scoraggiare il collocamento in discarica; obbligo di raccolta differenziata per i rifiuti organici, per i rifiuti tessili e per i rifiuti ingombranti, compresi materassi e mobili; misure ed obiettivi per ridurre gli sprechi alimentari del 50% entro il 2030; definizioni più semplici e adeguate nonché metodi armonizzati e condivisi per il calcolo del tasso di riciclaggio in tutta l'UE; misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare la simbiosi industriale trasformando i prodotti di scarto di un'industria in materie prime destinare ad un'altra; incentivi economici affinché i produttori facciano giungere prodotti più ecologici sul mercato e un sostegno ai sistemi di recupero e riciclaggio (es. per imballaggi, batterie, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli); requisiti minimi applicabili ai regimi di responsabilità estesa del produttore (EPR). [↑](#)
49. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 13 - Valutazione delle azioni regionali in funzione di quanto previsto nella strategia nazionale di cui al PNRR, par. 13.1, p. 408. [↑](#)
50. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 6 - La programmazione regionale per il completamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, par. 6.2, p. 130. [↑](#)
51. *Ivi*, par. 6.2, p. 131. [↑](#)
52. *Ivi*, par. 6.2, pp. 131 e 132. [↑](#)
53. *Ivi*, par. 6.2, p. 134. [↑](#)
54. *Ibidem*. [↑](#)
55. *Ivi*, par. 6.2, p. 136. [↑](#)
56. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 1, pp. 136-139. [↑](#)
57. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 11 - Il programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, par. 11.1, p. 315. [↑](#)
58. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 6 - La programmazione regionale per il completamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, par. 6.3, Obiettivo 2, p. 140. [↑](#)
59. *Ibidem*. [↑](#)
60. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 2, pp. 140-144. [↑](#)
61. D.m. del 23 giugno 2022 (GU n. 182 del 5/8/2022) in vigore dal 03/12/2022. [↑](#)
62. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 6 - La programmazione regionale per il completamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, par. 6.3, Obiettivo 2, p. 145. [↑](#)
63. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 2, p. 166. [↑](#)

64. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 3, p. 167. [↑](#)
65. *Ibidem*. [↑](#)
66. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 3, pp. 167-168. [↑](#)
67. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 4, p. 168. [↑](#)
68. *Ibidem*. [↑](#)
69. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 4, pp. 168 e 169. [↑](#)
70. *Ibidem*. [↑](#)
71. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 5, p. 170. [↑](#)
72. *Ivi*, par. 6.3, Obiettivo 5, pp. 170 e 171. [↑](#)
73. *Ivi*, par. 6.4, p. 172. [↑](#)
74. *Ivi*, par. 6.4, p. 176-181. [↑](#)
75. *Ivi*, par. 6.5, pp. 182-183. [↑](#)
76. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 7 - Criteri di localizzazione, par. 7.1, p. 214. [↑](#)
77. *Ibidem*. [↑](#)
78. *Ivi*, par. 7.3, p. 217. Si rinvia al par. 7.3 per quanto riguarda le specifiche tipologie impiantistiche per la cui realizzazione devono essere applicati i criteri di localizzazione esaminati in precedenza. [↑](#)
79. *Ivi*, par. 7.3, p. 218. Con riguardo alle ulteriori specifiche esclusioni dall'applicazione dei criteri localizzativi si rinvia al cap. VII del PRGRU, pp. 218-219. [↑](#)
80. *Ivi*, par. 7.5, p. 226. [↑](#)
81. *Ivi*, par. 7.5, pp. 226-227. [↑](#)
82. *Ivi*, par. 7.5, p. 227. [↑](#)
83. *Ibidem*. [↑](#)
84. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 9 - Gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, par. 9.1, p. 295. [↑](#)
85. *Ibidem*. [↑](#)
86. *Ivi*, par. 9.1, p. 296. [↑](#)
87. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 11 - Il programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, par. 11.1. pp. 317-318. [↑](#)
88. M. Cafagno, *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, pp. 343 e 344. In tema di certificazioni ambientali cfr. anche A. Benedetti, *Le certificazioni ambientali*, Cap. VII, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2021, pp. 207-220. [↑](#)
89. PRUBAI, Allegato 1, Titolo I, Gestione dei Rifiuti Urbani, Cap. 11 - Il programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, par. 11.1. p. 317. Tra le principali misure introdotte merita di essere ricordata la previsione dell'obbligo in capo ai produttori di garantire la disponibilità dei pezzi di ricambio (in particolare di lavatrici, lavastoviglie e frigoriferi) per un periodo minimo che va dai 7 ai 10 anni, con tempi di spedizione entro 15 giorni lavorativi e la garanzia che le sostituzioni possano essere effettuate con strumenti facilmente reperibili e senza danni all'apparecchio. Con riguardo alla riparabilità dei prodotti e all'ecoprogettazione si veda R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit., pp. 674-675 e M. Cocconi, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, cit., pp. 48, 53-55. [↑](#)
90. *Ivi*, par. 11.1, pp. 320-321. [↑](#)
91. *Ivi*, par. 11.5.2.4, p. 343. [↑](#)
92. *Ivi*, par. 11.5.4.1, pp. 347-348. Nel PRGRU vengono descritte alcune esperienze di prevenzione dello spreco adottate in Piemonte. A titolo di esempio si può citare il progetto "Porta a casa il gusto autentico del Piemonte", avviato a marzo 2022 dall'Assessorato all'Agricoltura e cibo, in collaborazione con VisitPiemonte e diretto a sensibilizzare il grande pubblico sulla pratica positiva del portare a casa il cibo e il vino non consumato nei ristoranti e a sviluppare una maggiore coscienza rispetto al valore degli alimenti di qualità che vengono prodotti dal settore agricolo e agroalimentare piemontese. [↑](#)
93. *Ivi*, par. 11.5.4.2.2, pp. 361-362. [↑](#)
94. *Ivi*, parr. 11.2, 11.3 e 11.4, pp. 322-325. [↑](#)
95. *Ivi*, par. 11.4, pp. 325-327. [↑](#)
96. *Ivi*, par. 11.5, pp. 329-330. [↑](#)

97. *Ivi*, par. 11.5, p. 330. [↑](#)
98. *Ivi*, par. 11.5, pp. 330-331. [↑](#)
99. *Ivi*, par. 11.5, p. 331. [↑](#)
100. *Ibidem*. [↑](#)
101. *Ivi*, par. 11.5, pp. 331-332. [↑](#)
102. *Ivi*, par. 11.5, p. 332. [↑](#)
103. *Ivi*, par. 11.5.9, p. 387. [↑](#)
104. *Ivi*, par. 11.5.9, p. 388. [↑](#)
105. *Ivi*, par. 11.5, pp. 332-333. [↑](#)
106. *Ivi*, par. 11.5.2.1, pp. 335-336. [↑](#)
107. *Ivi*, par. 11.5.2.1, p. 336. L'art 7 del d.l. n. 111/2019 e il successivo decreto attuativo del Ministero della Transizione ecologica (d.m. settembre 2021) hanno previsto dei finanziamenti per incrementare la vendita di prodotti sfusi riconoscendo per gli anni 2020 e 2021 un contributo a fondo perduto a favore dell'apertura sia di esercizi commerciali di vicinato, di media e di grande struttura che di nuovi negozi destinati esclusivamente alla vendita di prodotti sfusi. [↑](#)
108. *Ivi*, par. 11.5.2.2, pp. 336-337. Si rammenta, inoltre, che il legislatore italiano, al fine di incrementare il consumo dell'acqua dell'acquedotto da bere e di ridurre il consumo di bottiglie in plastica, ha previsto un credito d'imposta pari al 50% delle spese sostenute tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2023 per l'acquisto e l'installazione di sistemi di filtraggio, mineralizzazione, raffreddamento e/o addizione di anidride carbonica alimentare. Tale bonus può essere assegnato alle persone fisiche e agli esercenti attività d'impresa, arti e professioni e agli enti non commerciali, compresi gli enti del Terzo settore e agli enti religiosi civilmente riconosciuti, che sostengano le spese su immobili posseduti o detenuti. [↑](#)
109. *Ivi*, par. 11.5.8, p. 386. Viene portata quale esperienza concreta di riparabilità/riparazione di beni realizzata in Piemonte, con interessanti ricadute nel sociale, il progetto RI-GENERATION di Astelav relativo ad un'attività di ricondizionamento e rigenerazione di elettrodomestici (lavatrici, asciugatrici, lavastoviglie, forni, ecc. a suo tempo dismesse dai rispettivi proprietari). L'ASTELAV, in collaborazione con il Sermig, rigenera tali apparecchi elettrici che successivamente vengono venduti, determinando benefici ambientali in termini di risparmio di risorse di materia prima. [↑](#)
110. *Ivi*, par. 11.5.8, p. 387. [↑](#)
111. Il programma di bonifica a breve termine è stato introdotto dalla l.r. 42/2000. Il nuovo Piano regionale di bonifica delle aree contaminate, recependo le novità recate dal d.m. 269 del 2020, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 800, della l. 145/2018, ha introdotto rilevanti novità riguardo all'utilizzo del programma di bonifica a breve termine, prevedendone l'attuazione per la realizzazione di interventi ed operazioni di bonifica nei siti orfani, in ordine ai quali è riconosciuta la competenza in materia di bonifiche alla pubblica amministrazione. [↑](#)
112. Cfr. Deliberazione del Consiglio regionale del Piemonte, 9 maggio 2023, n. 277-11379, recante il Piano per la gestione dei rifiuti urbani e di bonifica delle aree inquinate (di seguito PRUBAI), Titolo II, Bonifica delle aree Inquinate, 1. Inquadramento generale, p. 3. [↑](#)
113. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinate, 5. L'anagrafe regionale dei siti in procedimento di bonifica, par. 5, p. 37. [↑](#)
114. In materia di bonifica dei siti contaminati cfr. L. Costato e F. Pellizzer, *Commentario breve al codice dell'ambiente: d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Padova, Cedam, 2012, pp. 239-254; F. Ferrara, *La bonifica dei siti contaminati*, in AA.VV., *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 344 ss; F. Giampietro (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, Giuffrè, 2001. [↑](#)
115. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinate, 2. Il contesto normativo di riferimento, par. 2.1, p. 4. [↑](#)
116. Nel comma 5 dell'art. 199 del d.lgs. 152/2006 viene specificato che cosa debba contenere il Piano regionale di bonifica: definizione dell'ordine di priorità degli interventi, basato su un criterio di valutazione del rischio, elaborato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA); – individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinamento presenti; – indicazione delle modalità di esecuzione degli interventi di bonifica e risanamento ambientale, che devono privilegiare prioritariamente l'impiego di materiali provenienti da attività di recupero di rifiuti; – stima degli oneri finanziari; – modalità di smaltimento dei materiali da asportare. [↑](#)
117. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinate, 3. Lo stato di fatto dei siti contaminati in

- Regione Piemonte, pp. 11-34. [↑](#)
118. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 4. Gli obiettivi e le azioni del piano per la bonifica dei siti contaminati, p. 35. [↑](#)
119. *Ibidem.* [↑](#)
120. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 5.2. La banca dati nazionale MOSAICO, p. 39 e ss.. [↑](#)
121. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 6. Le aree dismesse, pp. 41 e 42. [↑](#)
122. Con riferimento alle iniziative intraprese nell'ambito della politica di contrasto del consumo di suolo, nel Piano regionale di bonifica dei siti contaminati si cita il bando, pubblicato nel corso del 2021 dalla Direzione Ambiente, energia e territorio, Settore Sistema informativo territoriale e ambientale, preordinato a realizzare un censimento per l'individuazione di siti dismessi, anche in vista della candidatura di progetti per la realizzazione di *Hydrogen Valleys* nell'ambito del PNRR - misura M2C2 - investimento 3.1. "Produzione di idrogeno in aree industriali dismesse". Le informazioni raccolte attraverso il censimento, integrate con ulteriori informazioni relative al territorio regionale e contenute in altre banche dati, sono confluite nella Banca dati del riuso. Tale Banca dati rappresenta uno strumento a disposizione della Regione per favorire l'incontro tra l'offerta e la domanda di localizzazione per nuove realtà imprenditoriali o per realtà già presenti sul mercato, ma che necessitano di ampliare la loro sede, contribuendo a realizzare per tale via il recupero e il riuso delle aree anche nell'ottica di contribuire alla riduzione del consumo di suolo. Cfr. in tal senso PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 6. Le aree dismesse, p. 43. [↑](#)
123. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 7. I nuovi criteri per la definizione delle priorità di intervento, pp. 45 e 46. [↑](#)
124. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 8. La pianificazione degli interventi di bonifica dei siti di competenza pubblica, pp. 50 e 51. [↑](#)
125. S. Grassi, *La bonifica dei siti contaminati*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, p. 708; E. Maschietto, *Profili civili*, in A.L. De Cesaris, D. Camici, C. Galdenzi, R. Losengo, E. Maschietto, *Bonifica dei siti contaminati. I diversi profili giuridici (amministrativi, penali, civili)*, Rimini, Maggioli, 2012, p. 187 ss.. [↑](#)
126. E' stato osservato come la giurisprudenza abbia ammesso che la prova dell'imputabilità dell'inquinamento possa fondarsi anche sulle presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ., sulla base di elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi e precisi e concordanti che inducano a ritenere verosimile, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che si sia verificato l'inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori. S. Grassi, *La bonifica dei siti contaminati*, cit., pp. 709 e 710, il quale richiama la sentenza del Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2012, n. 2532. [↑](#)
127. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 8.2 Programma di bonifica a breve termine - Siti inquinati orfani, pp. 52 e 53. [↑](#)
128. *Ibidem.* [↑](#)
129. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 8.4 Indirizzi per favorire il finanziamento e la realizzazione degli interventi di bonifica del programma a breve termine, p. 59. [↑](#)
130. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 9. La semplificazione dei procedimenti amministrativi, p. 64. Viene inoltre previsto di fornire agli enti locali e ad Arpa, nell'ottica di implementare la nuova anagrafe dei siti contaminati, procedure informatiche condivise dirette all'acquisizione, alla conservazione, all'utilizzo e alla condivisione di dati e informazioni utili alla gestione dei procedimenti di bonifica. [↑](#)
131. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 10. L'incentivazione delle tecnologie a basso impatto ambientale, p. 65. [↑](#)
132. PRUBAI, Allegato 1, Titolo II, Bonifica delle aree Inquinare, 11. Le strategie per l'inquinamento diffuso, p. 69. Viene prevista inoltre la definizione di un protocollo operativo, in collaborazione con Arpa Piemonte e gli Enti e i soggetti competenti in campo sanitario ed ambientale al fine di fornire indirizzi omogenei da attuarsi nella gestione dei casi in cui sia accertato un caso di inquinamento diffuso. [↑](#)
133. In materia di VAS cfr. *ex multis*: M. L. Schiavano e F. Gorgerino, *La Valutazione ambientale strategica*, artt. 11-18, d. lgs. 152/2006, in *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, (a cura di) R. Ferrara - G.F. Ferrari, III ed., Padova, 2019, pp. 807-854; A. Milione, *Le valutazioni ambientali*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto

- da R. Ferrara e M. A. Sandulli, vol. II, I procedimenti *amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, pp. 134-189.; G. F. Ferrari, *Valutazione ambientale strategica*, in S. Nespor e A. L. De Cesaris, *Il Codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009. [↑](#)
134. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 3 - Riferimenti normativi e metodologici per la VAS, par. 3.1, p. 68. Nel RTA vengono indicati i documenti che hanno rappresentato lo Schema del percorso metodologico e procedurale della VAS; si tratta delle Linee guida ISPRA e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare/Ottobre 2012; Linee guida ISPRA approvate con Delibera del Consiglio Federale del 22 aprile 2015 doc. n. 51/15-CF; linee guida per la predisposizione della Sintesi non Tecnica del Rapporto Ambientale - Rev.0 del 09.03.2017 redatte dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare-Direzione per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali. [↑](#)
135. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 3 - Riferimenti normativi e metodologici per la VAS, par. 3.2, p. 69. [↑](#)
136. *Ivi*, par. 3.3, p. 70. [↑](#)
137. *Ivi*, par. 3.3, p. 72. [↑](#)
138. *Ivi*, par. 3.4, p. 74. [↑](#)
139. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 1 - Premessa, p. 6. [↑](#)
140. Art. 13, comma 1, del d.lgs. 152/2006. [↑](#)
141. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 4 - Descrizione del contesto ambientale, p. 93. [↑](#)
142. *Ibidem*. [↑](#)
143. *Ibidem*. [↑](#)
144. *Ivi*, par. 4.1, p. 95. [↑](#)
145. *Ivi*, par. 4.1, p. 99. Si rammenta, come evidenziato in precedenza, che tramite l'aggiornamento dei criteri localizzativi la presenza dei siti di Rete Natura 2000 è considerata elemento escludente la realizzazione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti. [↑](#)
146. *Ivi*, par. 4.1, p. 100. [↑](#)
147. *Ivi*, par. 4.2, p. 100. [↑](#)
148. *Ivi*, par. 4.2, pp. 100-101. [↑](#)
149. <http://relazione.ambiente.piemonte.it/2021/it/acqua/fattori/siti-contaminati>. [↑](#)
150. *Ivi*, par. 4.3, p. 104. [↑](#)
151. *Ibidem*. [↑](#)
152. *Ivi*, par. 4.3, pp. 104-105. [↑](#)
153. *Ivi*, par. 4.4, p. 105. [↑](#)
154. *Ivi*, par. 4.4, pp. 105 e 110. [↑](#)
155. *Ivi*, par. 4.4, p. 111. [↑](#)
156. *Ivi*, par. 4.4, pp. 111 e 112. [↑](#)
157. *Ivi*, par. 4.5, p. 114. Nel PRGRU si ricorda che il termovalorizzatore di Torino, bruciando i rifiuti a una temperatura di oltre mille gradi, recupera l'energia in essi contenuta producendo elettricità corrispondente al fabbisogno annuale di circa 175.000 famiglie di tre persone ed energia termica per il teleriscaldamento in grado di scaldare 17.000 abitazioni da 100 m² (fase attualmente in corso di completamento). Il recupero dell'energia contenuta nei rifiuti consente di risparmiare circa 70.000 tonnellate l'anno di combustibile fossile. [↑](#)
158. *Ivi*, par. 4.5, p. 115. [↑](#)
159. *Ivi*, par. 4.6, p. 118. Si precisa che le principali emissioni di gas climalteranti connesse all'attuale ciclo dei rifiuti derivano: dalla CO₂ emessa per i consumi energetici dovuti al trattamento e alla termovalorizzazione dei rifiuti; dal metano originato dal decadimento dei rifiuti biodegradabili in condizioni anaerobiche nelle discariche; c) dalle emissioni di N₂O, gas presente in tracce nell'aria e con un effetto serra 221 volte maggiore della CO₂, originato dai rifiuti a seguito della combustione in inceneritori, dalle torce e dai motori degli impianti di recupero del biogas; d) dalla CO₂ emessa durante il trasporto dei rifiuti. [↑](#)
160. *Ivi*, par. 4.6, pp. 118-119. [↑](#)
161. *Ivi*, par. 4.7, pp. 119 e 123. [↑](#)
162. *Ivi*, par. 4.8, p. 125. Il Comune di Torino ha dato avvio nel 2013 ad un programma di Sorveglianza sulla salute della Popolazione nei pressi del Termovalorizzatore di Torino (SpoTT), volto alla creazione di un sistema di sorveglianza che potesse consentire di valutare gli effetti negativi sulla salute dell'inquinamento ambientale nelle aree circostanti il termovalorizzatore di Torino. [↑](#)

163. *Ivi*, par. 4.9, p. 127. [↑](#)
164. *Ivi*, par. 4.10, p. 129. [↑](#)
165. *Ivi*, par. 4.11, p. 132. [↑](#)
166. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 7 - Valutazione dei possibili effetti ambientali, par. 7.2, p. 201. [↑](#)
167. *Ivi*, par. 7.2, p. 202. [↑](#)
168. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 8 - Valutazione di incidenza e biodiversità, par. 8.1, p. 203. [↑](#)
169. M. Benozzo e F. Bruno, *La valutazione di incidenza: la tutela della biodiversità tra diritto comunitario nazionale e regionale*, Milano, Giuffrè, 2009. [↑](#)
170. Cfr. A. Porporato, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, a cura di A. Crosetti, Milano, 2014, p. 754. [↑](#)
171. PRUBAI, Allegato 2, Rapporto Ambientale, Cap. 8 - Valutazione di incidenza e biodiversità, par. 8.2, p. 204, par. 8.4, p. 217. [↑](#)
172. *Ivi*, par. 8.4, p. 211 e 216. [↑](#)
173. *Ivi*, par. 8.4, pp. 220-221. [↑](#)
174. PRUBAI, Allegato 2, Dichiarazione di sintesi, cap. 4, p. 21. [↑](#)
175. *Ivi*, cap. 4, p. 25. [↑](#)
176. P. L. Portaluri, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M. A. Sandulli, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, Milano, 2014, p. 42. [↑](#)
177. A. Milione, *Le valutazioni ambientali*, cit., p. 181. [↑](#)
178. PRUBAI, Allegato 1, Piano di Monitoraggio Ambientale, 1 Premessa, p. 4. [↑](#)
179. N. Irti, *Figure del nichilismo (il consumatore)*, in ID., *Il salvagente della forma*, Roma-Bari, 2007, p. 70. [↑](#)
180. M. Pennasilico, *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, cit., p. 719. [↑](#)

Competenza legislativa, tecnica normativa e bilanciamento dei diritti a livello regionale: il caso delle attività di volo nelle zone di montagna in Piemonte

Matteo Carrer^[1]

Sintesi

La Regione Piemonte ha inserito un articolo, il 28-bis, nella l.r. 2/2009, riguardante la disciplina degli sport invernali in montagna, che regola il volo nelle aree montane, a tutela dell'ambiente e dell'inquinamento acustico. L'articolo analizza le modifiche intervenute nella legge, la successione dei testi approvati dal legislatore regionale dal 2009 al 2023, il contenuto delle norme. Particolare attenzione è data ai problemi interpretativi che l'art. 28-bis ha generato nel corso della sua vigenza, in riferimento al contenzioso amministrativo e a una attenzione da parte della Commissione europea in funzione di una possibile procedura d'infrazione. Infatti la norma, formalmente dettata a tutela dell'ambiente, contiene un regime autorizzativo per le attività di volo in elicottero in montagna, in particolare al servizio della caccia e dell'*eliski*. Tra i problemi affrontati viene anche presa in considerazione la potestà legislativa, che presenta profili di incertezza nell'attribuzione della materia al legislatore regionale. Nel contempo, viene sostanzialmente dimenticata dal legislatore come dall'interprete, l'unica norma costituzionale relativa alla montagna, l'art. 44, co. 2 Cost., alla quale pur tuttavia la norma piemontese è riconducibile.

(ABSTRACT)

The Piedmont Region has inserted an article, number 28-bis, in the regional law 2/2009, concerning the discipline of winter sports in the mountains. This article regulates helicopter flights in mountain areas, in order to protect the environment and to avoid noise pollution. The article analyzes the changes that occurred in the law, the succession of texts approved by the regional legislator from 2009 to 2023, and the content of the rules. Particular attention is given to the interpretative problems that the article 28-bis has generated during its validity, in reference to administrative litigation and to attention from the European Commission in relation to a possible infringement procedure. In fact, the law, formally dictated to protect the environment, contains an authorization regime for helicopter flight activities in the mountains, in particular for hunting and heli-skiing. Among the problems addressed, legislative power is also taken into consideration, which presents profiles of uncertainty in the attribution of the matter to the regional legislator. At the same time, the only constitutional provision relating to the mountains, the article 44 of the Italian

Constitution, is essentially forgotten by the legislator and the interpreter, to which however the Piedmontese law can be traced back.

Parole chiave

Sport invernali in montagna; *eliski*; potestà legislativa regionale; bilanciamento dei diritti; diritto della montagna

Sommario:

1. Inquadramento dei temi - 1.1. Epicicli e deferenti nel diritto regionale - 2. La normativa regionale - 2.1. La l.r. Piemonte 2/2009 e successive modifiche e integrazioni - 2.2. L'articolo 28-bis l.r. 2/2009 - 3. Le problematiche sollevate: ricorsi amministrativi e procedura d'infrazione UE - 4. Inquadramento costituzionale degli aspetti problematici della disciplina regionale

1. Inquadramento dei temi

1.1. Epicicli e deferenti nel diritto regionale

L'epiciclo è il «circolo sul quale, secondo l'antica astronomia tolemaica, si supponeva muoversi un pianeta intorno alla Terra, e il cui centro descriveva a sua volta una circonferenza detta deferente»^[21]. Il deferente descriveva (*rectius*, era supposto descrivere) un cerchio perfetto attorno alla Terra, ma il pianeta non viaggiava (sempre *rectius*, era supposto viaggiare) sul deferente, bensì ruotava (*rectius* era supposto ruotare) sull'epiciclo, il quale a sua volta aveva il centro dell'orbita sul deferente. Tale sistema spiegava perché i pianeti, osservati nei cieli, non si muovessero a velocità costante come si converrebbe per corpi dall'orbita circolare e nel frattempo manteneva ferma la centralità della Terra e la stessa orbita circolare dei pianeti. Insomma, una soluzione complessa, a tratti molto complessa, che cercava di far salvi principi e apparenze, indubbiamente complicando gli uni e le altre.

Solo l'ipotesi di un'orbita ellittica avrebbe spiegato diversamente il moto dei pianeti, e sarebbe stata una soluzione lineare e semplificante, ovviamente al prezzo di ridiscutere i principi, cioè mettere in discussione la centralità della Terra e l'orbita perfettamente circolare dei corpi celesti.

Qualcosa di simile avviene nel diritto regionale nel caso in esame. Sostanza e apparenza percorrono binari diversi e il legislatore si impegna progressivamente in esercizi di complicazione tecnica e giuridica per mantenere fermo il punto (della competenza), pur dimenticando nel percorso la struttura costituzionale. Forme di equilibrismo virtuosistico non prive di interesse ma altrettanto problematiche quanto sono interessanti, cui si aggiungono interpretazioni, anche qualificate, come quelle del giudice amministrativo o della Commissione europea, che potrebbero far dubitare di essere fondate sulla medesima norma tanto sono distanti.

Al di fuori della similitudine utilizzata in queste prime righe, il diritto regionale non di rado pone spunti d'interesse su questioni nuove o intese in modo nuovo. L'interesse della questione, infatti, non è solo contenutistico bensì anche metodologico: nell'intervento e, come si vedrà, nei ripetuti interventi correttivi del legislatore regionale c'è un modo nuovo, o almeno molto attuale di intendere il ruolo della legge e del legislatore, così come molto

attuale è il modo di interpretare del TAR e così come l'intero quadro normativo, applicativo e interpretativo è inserito in una evidente polemica di stampo politico in cui la funzione legislativa in sé stessa considerata (e forse, sullo sfondo, persino l'interpretazione e la revisione della Carta fondamentale) è vista come strumento, come momento strumentale al raggiungimento di obiettivi politici e, in ultima analisi, ideologici.

Un altro punto, del tutto preliminare, di rilievo metodologico, è che si tratta di normativa *per* la montagna. Il problema verrà qui specificamente affrontato, ma nell'incrocio di competenze e bilanciamenti il fatto di costituire una applicazione dell'art. 44, co. 2 Cost. rischia di passare in secondo piano. In altri, e più diretti, termini, il problema giuridico della montagna viene superato o, ancor meglio, evitato in radice. Il tema va oltre i pur diversificati aspetti che si intendono qui analizzare, dunque lo si può riassumere come segue, riservandosi più estesa dimostrazione nelle pagine seguenti: da un lato, viene inspiegabilmente ignorata dal legislatore e dall'interprete una norma costituzionale che molto avrebbe da dire e che in ogni caso ha qualcosa da dire poiché la normativa ordinaria è una sua attuazione, per quanto soggettivamente inconsapevole; dall'altro, sul piano metodologico della riflessione della dottrina, è chiaro che la concezione della montagna come eccezione giuridica, come peculiarità e come una sorta di nicchia normativa è completamente inadeguata. Non solo e non tanto per completezza o per spirito di precisazione accademica, bensì per dare senso e contenuto alla disposizione costituzionale di cui all'art. 44, co. 2 Cost. Si potrebbe aggiungere che è proprio la concezione della montagna come "nicchia normativa" a impedire all'art. 44, co. 2 Cost. di essere preso in considerazione. L'effetto complessivo, tuttavia, è la dimenticanza di una importante (per quanto breve) norma, il che presenta un notevole problema costituzionale, che si può declinare in due modi, entrambi, come si vedrà, sgradevoli nell'effetto sulla Carta fondamentale: l'irrelevanza di una norma costituzionale (il che va a creare la categoria delle "norme costituzionali irrilevanti", che possono cioè non essere prese in considerazione); oppure l'attuazione inconsapevole delle norme costituzionali (il che è forse peggio, poiché priva di significato sistematico la Costituzione).

La normativa regionale che qui interessa è l'art. 28-bis della legge regionale piemontese 2/2009 e i punti da sviluppare sono i seguenti: la competenza legislativa; l'attuazione dell'art. 44, co. 2 Cost. e ovviamente il merito delle previsioni della legge regionale.

Per procedere in modo ordinato, dopo aver sommariamente esposto i punti generali della trattazione, è opportuno entrare nel merito della disposizione normativa regionale.

2. La normativa regionale

2.1. La l.r. Piemonte 2/2009 e successive modifiche e integrazioni

L'atto normativo che qui interessa è la legge regionale n. 2 del 26 gennaio 2009 della Regione Piemonte, intitolata "Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina dell'attività di volo in zone di montagna"^[3].

Si tratta di una legge composta da oltre 50 articoli, strutturata come segue: il Titolo I contiene le "Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione della normativa nazionale vigente"; il Titolo II contiene gli "Interventi a sostegno della garanzia delle condizioni di sicurezza sulle aree sciabili, dell'impiantistica di

risalita e dell'offerta turistica" e infine il Titolo III riguarda le "Disposizioni transitorie, attuative e finanziarie".

In particolare, il Titolo I, sugli impianti sportivi invernali, è diviso in capi come segue: Capo I "Finalità ed ambito di applicazione"; Capo II "Individuazione e classificazione delle aree sciabili e delle piste"; Capo III "Norme disciplinanti la realizzazione, la concessione e l'esercizio delle piste"; Capo IV "Norme disciplinanti la gestione delle piste"; Capo V "Norme di comportamento degli utenti delle piste di sci"; Capo VI "Obblighi di aggiornamento e attività formative in materia di sicurezza" e infine Capo VII "Disposizioni sanzionatorie".

Si tratta di una scansione, anche solo a livello sistematico, non manifestamente irragionevole, posto che l'obiettivo della legge è proprio regolamentare la sicurezza - da titolo generale della legge - e in sostanza disciplinare - guardando la scansione dei capi - gli sport invernali da discesa e da fondo. Si tratta, con tutta evidenza, di regolamentare le piste e gli impianti.

Fin qui giunti, ci si potrà domandare dove si inserisce il discorso del divieto di sorvolo degli elicotteri, posto che si parla di sport e impianti sciistici. Il collegamento, come si vedrà, c'è; ma non è del tutto privo di aspetti problematici.

Scendendo nel dettaglio del Capo IV, si incontrano i seguenti articoli, dei quali - sempre in funzione di schematizzazione per la comprensione degli aspetti generali della normativa - si citano le rubriche: art. 16 "Gestore della pista"; art. 17 "Soggetti operanti nell'esercizio delle piste"; art. 18 "Obblighi del gestore"; art. 19 "Obblighi del direttore di pista"; art. 20 "Mansioni degli operatori di primo soccorso"; art. 21 "Manutenzione delle piste e garanzia delle condizioni di innevamento"; art. 22 "Finalità e caratteristiche del servizio di soccorso"; art. 23 "Obblighi di delimitazione delle piste"; art. 24 "Obblighi di segnalazione sulle piste"; art. 25 "Vigilanza"; art. 26 "Responsabilità"; art. 27 "Orario delle piste"; art. 28 "Mezzi meccanici"; art. 29 "Innevamento programmato"; art. 30 "Sci fuori pista"; art. 31 "Mountain-bike".

Ancora nessuna citazione per gli elicotteri, poiché si sono elencati articoli e rubriche approvati nel 2009.

Per incontrare l'articolo che qui interessa è necessario attendere l'approvazione, da parte del legislatore piemontese, della legge regionale n. 1 del 07 [sic] febbraio 2017 recante "Revisione della disciplina regionale in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina delle attività di volo in zone di montagna. Modifiche della legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2" il cui art. 26, comma 1, introduce un articolo 28-bis alla legge regionale 2/2009.

L'articolo si inserisce, nella scansione vista sopra, tra le disposizioni relative ai mezzi meccanici (art. 28) e quelle relative all'innnevamento programmato (art. 29)^[4].

La medesima l.r. 1/2017 aggiunge il comma 1-bis all'articolo 25 della l.r. 2/2009, assegnando il compito di vigilare «sull'osservanza delle disposizioni dell'articolo 28-bis [...] a) al personale di vigilanza dipendente dagli enti regionali di gestione delle aree naturali protette di cui all'articolo 12 della l.r. 19/2009; b) agli agenti di polizia locale; c) agli agenti

e agli ufficiali di polizia giudiziaria.» Non si tornerà sul tema della vigilanza poiché è del tutto marginale nella trattazione.

L'art. 28-*bis* citato non resta identico a sé stesso: viene sostituito una prima volta dall'art. 31 della l.r. n. 16 del 31 ottobre 2017 recante "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2017" e una seconda volta dal comma 1 dell'articolo 23 della l.r. 32 del 2021.

La tecnica redazionale utilizzata dal legislatore piemontese è in entrambi i casi quella della sostituzione completa, anche se la prima sostituzione, quella operata dalla l.r. 16/2017, modifica pochissimi punti dell'articolo in questione. Al contrario, le modifiche della l. 32/2021 sono totali nella forma - in quanto l'articolo viene sostituito integralmente - ed estese nel merito.

Le circa 1000 parole che formano l'originale art. 28-*bis* vengono portate a circa 2000, raddoppiandone di fatto la lunghezza.

2.2 L'articolo 28-*bis* l.r. 2/2009

L'art. 28-*bis*^[5] della l.r. 2/2009, come anticipato, è stato inserito nel tessuto normativo dopo la primitiva stesura della legge e costituisce in ogni caso un "centro" di normazione a sé stante rispetto al resto del corpo della legge, al punto che non è metodologicamente errato il cambio di titolo operato dalla revisione del 2017, che incentra la legge sugli sport invernali e proprio sull'attività di volo in zone di montagna.

Riservandosi di tornare sul tema della competenza legislativa, è dunque opportuno riassumere il contenuto del più volte citato art. 28-*bis* l.r. cit., della cui lunghezza e complessità si è già accennato.

La norma si apre con un comma primo che contiene una ulteriore definizione di "zona montana", per utilizzare il linguaggio dell'art. 44, co. 2 Cost. L'art. 28-*bis* trova applicazione nelle aree della regione di altitudine superiore a 800 metri: si tratta di una quota altimetrica che non trova particolare riscontro nella legislazione statale relativa alla montagna, che considera (*rectius*, considerava, essendo l'art. 1 della l. 991/1952 abrogato) come quota distintiva tra zone montane e non montane i 600 m.s.l.m.. Coerentemente con la dicitura internazionale del volo, la legge piemontese si premura di specificare che 800 metri corrispondono a 2625 piedi, senza forse considerare che la materia "pesi e misure" è riservata esclusivamente allo Stato all'art. 117, co. 2 Cost., il quale è intervenuto a suo tempo già con il r.d. 23 agosto 1890, n. 7088, che approva il testo unico delle leggi sui pesi e sulle misure nel Regno d'Italia del 20 luglio 1890 n. 699, modificato da ultimo dalla l. 29 luglio 1991, n. 236.

È ragionevole pensare che il legislatore piemontese non intendesse regolamentare in modo diverso o alternativo le unità di misura, tuttavia cita, sia pure in equivalenza (forse per venire incontro a chi è abituato ad utilizzare i piedi come unità di misura, dunque gli operatori), un'unità di corso non legale nella Repubblica.

Un secondo aspetto da segnalare è che l'art. 28-*bis* si apre col citare la finalità, che è "garantire la salvaguardia dell'ambiente naturale e la difesa dall'inquinamento acustico".

Sorprende che nell'intero articolato di una legge dedicata agli sport montani non venga citato nemmeno una volta l'art. 44, co. 2 Cost., nemmeno indirettamente: segnale di una marginalità (da intendersi in senso non neutrale, bensì negativo) dell'unica norma costituzionale che, come si vedrà, detta alcunché in tema di zone montane, con l'effetto di sminuire sia la norma costituzionale che il concetto di "zone montane" e spostare l'attenzione dalla montagna all'ambiente, con quanto ne segue in termini di impostazione generale.

Terzo aspetto da segnalare è il deciso cambiamento già nell'impostazione tra la versione del 2017 e quella del 2021 dell'articolo in commento.

Nel 2017 erano vietati «l'atterraggio e il decollo di aeromobili a motore, nonché il sorvolo», mentre nel 2021 i medesimi sono assoggettati «ad autorizzazione».

L'art. 28-*bis* l.r. cit. nel 2017 vietava salvo deroghe (co. 2), nel 2021 cambia regime. Se è pur vero che un'attività che necessita autorizzazione non è possibile, così come non è possibile se è vietata, il cambiamento è sensibile. L'autorizzazione rimuove un ostacolo, la deroga fa salva un'eccezione.

Quanto al contenuto dell'attività derogata, per utilizzare le parole della versione vigente al tempo in cui si scrive, nel territorio della regione collocato a più di 800 m.s.l.m. è soggetto ad autorizzazione l'atterraggio e il decollo degli aeromobili a motore (sono esclusi, dunque, quelli non motorizzati) ed è parimenti da autorizzare il sorvolo a quote inferiori a 500 metri dal suolo.

Ci si potrebbe utilmente domandare per quale ragione un aeromobile a motore potrebbe scendere sotto i 500 metri di quota, ovvero atterrare o decollare sul territorio montano della Regione Piemonte.

Una risposta tutto sommato esaustiva la fornisce il medesimo testo legislativo, allorché al co. 15 esclude tutta una serie di elicotteri (o di voli effettuati dagli elicotteri), cioè quelli «impiegati per esigenze di ordine pubblico, attività di soccorso e protezione civile, nonché sicurezza pubblica e sicurezza connessa alla gestione degli impianti e delle piste da sci». L'esclusione dei mezzi impiegati in tali attività costituisce già una significativa deroga a quello che appariva un divieto assoluto o, sempre per seguire la più recente versione del testo di legge, un regime autorizzativo esteso ad ogni caso.

Per previsione espressa del co. 14, l'art. 28-*bis* non si applica ai servizi di trasporto per attività lavorative, di pastorizia, di rifugi e delle aree sciistiche, ai voli per esigenze pubbliche, istituzionali o di pubblica utilità e per i voli di addestramento. Di nuovo, un'esclusione non di minimo momento.

Ancora, sono ammesse autorizzazioni (co. 16) per il recupero di capi abbattuti della specie cervo - anche nelle zone di protezione speciale (ZPS) ovvero delle zone speciale di conservazione (ZSC) - per servizio taxi in favore di persone oltre i settanta anni e i soggetti portatori di handicap e per voli collegati a documentati motivi di ricerca scientifica.

Rimangono, infine, i commi da 5 a 13, che disciplinano l'attività di *eliski*. Quest'ultima è con ogni probabilità il motivo per cui la norma relativa alle attività di volo è stata inserita nella

l.r. in commento, essendo l'*eliski* un modo per praticare l'attività sciistica, alla quale la legge intera si riferisce nella sua formulazione originaria. L'*eliski*, come noto, consiste nell'utilizzare l'elicottero per recarsi in quota e da lì discendere. L'art. 28-bis disciplina con dovizia di particolari i requisiti tali per cui l'attività è concessa e ne dà persino una definizione, o forse una parafrasi: l'*eliski* è «il volo in zone di montagna finalizzato all'esercizio dell'attività di trasporto di sciatori con elicottero e di discesa fuoripista degli sciatori trasportati» (co. 5).

Quello che nasceva come divieto assoluto a fini di tutela dell'ambiente diventa un'attività da autorizzare in una pluralità di casi e nemmeno bisognosa di autorizzazione in molti altri.

Da qui le polemiche politiche che si riassumeranno per sommi capi *infra*. La relazione alla proposta di legge regionale 07 dicembre 2019, n. 66, quella che sarebbe diventata la legge 32/2021 è chiara sul punto specifico: per prima cosa rileva che l'allora vigente art. 28-bis «opera applicando un divieto alle attività di volo su tutto il territorio regionale al di sopra degli 800 metri sul livello del mare, intervenendo poi con un sistema di deroghe e di procedure per il rilascio dei permessi». La preoccupazione del proponente, e del legislatore che ha approvato come legge ordinaria la proposta, è che il regime «appare sfavorevole per quelle attività economiche, quale la pratica di *eliski*, che necessitano di certezze normative e di continuità operativa per poter essere funzionale a un'offerta turistica competitiva, ma che il sistema in deroga non può assicurare. L'attività di sci fuori pista con elitransporto, per quanto limitata in pochi ambiti dell'arco alpino piemontese, raccoglie un'utenza specifica e incrementa in modo qualitativo l'offerta turistica invernale del Piemonte. È, pertanto, necessario che all'interno di regole di salvaguardia dei delicati equilibri ambientali di alta montagna, vi sia una regolamentazione in grado di creare un sistema coerente e stabile nel tempo che non penalizzi le attività economiche.» Ecco, dunque, che «la modifica ribalta il sistema di divieto e deroga permettendo il rilascio di autorizzazioni da parte dei comuni o delle unioni montane laddove istituite e delegate. Tali autorizzazioni sono subordinate alla sottoscrizione di una convenzione che regola anche il monitoraggio e lo studio dei possibili effetti sulla presenza faunistica locale, da cui dipende la possibilità di prosecuzione dell'attività di volo». Infine, «si è ritenuto di eliminare il divieto di pratica nelle giornate festive, che impediva a categorie di lavoratori e di professionisti, quali guide alpine e maestri di sci, di svolgere la loro attività lavorativa nelle giornate di maggior richiesta turistica».

Una modifica che appare orientata a promuovere l'attività economica e turistica e non, si osserva *sine ira et studio*, alla tutela dell'ambiente come l'art. 28-bis dichiaratamente richiama in apertura.

Quanto alla possibilità di effettuare voli in funzione della pratica dell'*eliski*, «il legislatore ha individuato l'unione montana, e solo in assenza di questa, il comune, quale soggetto deputato all'esercizio della funzione di area vasta relativa all'individuazione di piazzole di atterraggio e decollo di aeromobili a motore [...]. Qualora l'unione montana interessata reputi necessaria l'individuazione di cui sopra, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 28-bis, questa è da eseguirsi nel rispetto della "normativa vigente" e quindi anche, laddove necessarie, delle procedure di Valutazione d'Incidenza (art. 43 l.r. 19/2009) [...]. Inoltre, la V.I. dell'intero sistema di piazzole permette, nel pieno rispetto dei principi comunitari in materia di rete Natura 2000 (Direttiva Habitat e Direttiva Uccelli) e della relativa normativa di recepimento, di verificare congiuntamente l'incidenza complessiva (effetto cumulativo)

della previsione delle piazzole stesse e delle attività di volo così generate; a tal proposito si sottolinea infatti che la procedura valutativa in argomento avrà come oggetto anche l'individuazione delle piazzole non direttamente ricadenti all'interno della Rete Natura 2000, in ossequio al concetto della c.d. "incidenza indiretta", come richiamato anche dal su citato art. 43 della l.r. 19/2009.»^[6]

Il problema delle autorizzazioni e degli adempimenti necessari verrà richiamato in seguito. La regione si premura di specificare che «sotto il profilo quindi degli adempimenti necessari per l'esercizio dell'*eliski* nelle aree della Rete Natura 2000, se ricorre l'applicabilità del comma 9 dell'art. 28-bis della l.r. 2/2009, si precisa che la procedura ha ad oggetto l'individuazione delle piazzole di decollo ed atterraggio effettuata dall'unione montana, diversamente dalla procedura di V.I. sull'attività di *eliski* su istanza del soggetto esercente l'attività stessa, la quale indaga aspetti peculiari propri di tale attività, quali ad esempio quelli dell'impatto dello sci fuoripista sull'avifauna alpina - in ossequio anche alla definizione di cui al citato comma 5 dell'art. 28-bis - la cui analisi potrà generare specifiche prescrizioni vincolanti per l'esercizio di tale disciplina ludico-sportiva.

Ad ulteriore chiarimento, si precisa quindi che a fronte delle obbligatorie istanze ex art. 43 delle l.r. 19/2009 e della presentazione della documentazione di rito, vengono emessi due provvedimenti distinti e conseguenti di natura autorizzativa di cui, uno a beneficio dell'unione montana con ad oggetto la proposta di "individuazione delle piazzole" da parte della stessa e l'altro a beneficio del soggetto gestore avente ad oggetto "l'attività di *eliski*" come proposta dallo stesso.»

La norma, in sintesi, proceduralizza l'autorizzazione, confermando la primitiva impressione, cioè che non sia dettata per vietare il sorvolo, bensì per autorizzarlo.

Interessa, in funzione di quanto si approfondirà *infra*, il co. 16 dell'art. 28-bis, il quale rende possibile recuperare con un elicottero i capi abbattuti della specie cervo. Si tratta di animali dal peso non minimo, per i quali una movimentazione meccanica certo è d'aiuto ai cacciatori. Qui, come facile immaginare, si innesta la polemica, anche politica. La norma autorizza il prelievo con elicottero in una precisa fascia oraria (10-17), con divieto di trasporto dei cacciatori, con l'utilizzo di « idonei dispositivi di contenimento di trasporto degli animali tali da impedirne la vista durante il trasporto stesso», limitando la tempistica di volo ma senza fare eccezione nelle zone di protezione speciale o di conservazione (ZPS, ZSC), sorvolabili pur «allo stretto necessario per il prelievo del capo» e fatta la valutazione di incidenza sopra descritta, tranne nel caso in cui si possa effettuare il recupero senza toccare terra col velivolo, in *hovering*, caso in cui non è richiesta la valutazione d'incidenza.

La complessità e la stessa lunghezza (come riferito, oltre 2000 parole) dell'articolo 28-bis non permette una sintesi maggiore di quanto appena riportato, dunque si rimanda alla sottostante griglia di confronto dei testi man mano succedutisi nella vigenza.

Art. 28 bis Attività di volo in zone di montagna

l.r. 1/2017

l.r. 16/2017

Art. 28 bis Attività di volo in zone di montagna

l.r. 32/2021

l.r. 28/2023

1. Al fine di garantire la salvaguardia dell'ambiente naturale e la difesa dall'inquinamento acustico, nel territorio della Regione, per tutte le zone site ad altitudine superiore a ottocento metri sul livello del mare, pari a duemilaseicentoventicinque piedi, sono vietati l'atterraggio e il decollo di aeromobili a motore, nonché il sorvolo delle stesse a quote inferiori a cinquecento metri, pari a 500 metri, pari a 1.640 piedi dal suolo, sono soggetti ad autorizzazione.

2. Al divieto di cui al comma 1 sono ammesse deroghe rilasciate dall'unione montana competente per territorio o dal comune, qualora l'unione montana non sia costituita, fermo restando: a) il parere favorevole della struttura regionale competente in materia di conservazione e gestione della fauna selvatica se il decollo, il sorvolo o l'atterraggio interessano le oasi di protezione della fauna di cui all'articolo 10, comma 8, lettera a) della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); b) l'autorizzazione rilasciata a cura del soggetto gestore nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, nel rispetto delle misure di tutela e della valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge regionale effettuate da parte della struttura regionale competente in materia di biodiversità e delle procedure di valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge regionale; c) il rispetto delle finalità e delle misure di tutela ambientale nelle restanti aree della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009.

3. I decolli avvengono da aviosuperfici ed elisuperfici di base e di recupero identificate nel rispetto della normativa vigente e riconosciute dall'unione montana competente per territorio o dal comune, qualora l'unione montana non sia costituita, dandone comunicazione alla Regione.

4. L'atterraggio in quota è consentito esclusivamente in aree identificate nel rispetto della normativa vigente e riconosciute dall'unione montana competente per territorio o dal comune, qualora l'unione montana non sia costituita, dandone comunicazione alla Regione.

1. Al fine di garantire la salvaguardia dell'ambiente naturale e la difesa dall'inquinamento acustico, nelle zone della Regione site ad altitudine superiore a 800 metri sul livello del mare, pari a 2625 piedi, sono vietati l'atterraggio e il decollo di aeromobili a motore, nonché il sorvolo delle stesse a quote inferiori a 500 metri, pari a 1.640 piedi dal suolo, sono soggetti ad autorizzazione.

2. Le autorizzazioni di cui al comma 1 sono rilasciate dal comune competente per territorio o dall'Unione montana di comuni, se delegata, fermo restando: a) il parere favorevole della struttura regionale competente in materia di conservazione e gestione della fauna selvatica se il decollo, il sorvolo o l'atterraggio interessano le oasi di protezione della fauna di cui all'articolo 10, comma 8, lettera a) della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); b) l'autorizzazione rilasciata a cura del soggetto gestore nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, nel rispetto delle misure di tutela e della valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge regionale; c) il rispetto delle finalità e delle misure di tutela ambientale se il decollo, il sorvolo o l'atterraggio interessano le restanti aree della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009.

3. Ai fini dell'applicazione del comma 2, i decolli avvengono da aviosuperfici ed elisuperfici di base e di recupero identificate nel rispetto della normativa vigente e individuate con apposito provvedimento dal comune competente per territorio o dall'unione montana di comuni, se delegata, dandone comunicazione ai soggetti competenti di cui alle lettere a) e b) del comma 2.

4. Ai fini dell'applicazione del comma 2, l'atterraggio in quota è consentito esclusivamente in aree identificate nel rispetto della normativa vigente e individuate con apposito provvedimento dal comune competente per territorio o dall'unione montana di comuni, se delegata, dandone comunicazione ai soggetti competenti di cui alle lettere a) e b) del comma 2.

5. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e le procedure della valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009, il volo in zone di montagna finalizzato all'esercizio dell'attività di trasporto di sciatori con elicottero e di discesa fuori pista degli sciatori trasportati, di seguito denominato eliski, è consentito esclusivamente nei comuni sul cui territorio insistono impianti di risalita attivi ed è vietato nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000. L'eliski è regolamentato da apposita convenzione onerosa stipulata fra il comune competente per territorio o, se delegata, fra l'unione montana e il soggetto che offre al pubblico il servizio di eliski, individuato nel rispetto della legislazione vigente, dandone comunicazione alla Regione e agli organi di vigilanza. I proventi derivanti dalla convenzione sono impiegati dal comune sul territorio per le finalità di cui alla presente legge.

9^[7]. In deroga al divieto di eliski di cui al comma 5 e fatte salve le altre disposizioni contenute nel medesimo comma, l'attività di eliski è assentibile nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, subordinatamente all'effettuazione della procedura della valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009 da parte della struttura regionale competente in materia di biodiversità e aree naturali e nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo, qualora tale attività abbia ivi avuto già luogo prima del 30 giugno 2016 e a condizione che siano concordate le modalità di svolgimento mediante convenzione tra il soggetto gestore del servizio di eliski e gli enti regionali di gestione di cui all'articolo 12 della l.r. 19/2009.

5. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009, nonché l'autorizzazione del comune competente per territorio o dell'unione montana dei comuni, se delegata, il volo in zone di montagna finalizzato all'esercizio dell'attività di trasporto di sciatori con elicottero e di discesa fuori pista degli sciatori trasportati, di seguito denominato eliski, è consentito, esclusivamente nei comuni sul cui territorio insistono impianti di risalita o di innevamento programmato attivi ovvero nei comuni dove veniva svolta l'attività di eliski sino alla data del 30 giugno 2016, nel periodo compreso tra il 1° dicembre e il 31 maggio di ogni anno in tutte le piazzole autorizzate, comunicando preventivamente alle stazioni locali del soccorso i dati relativi di cui al comma 9, lettere b), c), d). I voli di interconnessione fra i comuni nei quali è attiva la pratica di eliski sono regolamentati con specifico accordo fra i soggetti interessati nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo.

6. Fatte salve le altre disposizioni di cui al presente articolo, l'attività di eliski è consentita nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009 e nelle aree della rete Natura 2000, previa autorizzazione del soggetto gestore e effettuazione della procedura di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009.

7. Le piazzole già utilizzate ed autorizzate per l'attività di eliski alla data del 30 giugno 2016, qualora giudicate negativamente nell'ambito di procedure di valutazione di incidenza nelle annualità successive fino alla data di entrata in vigore del presente articolo, come sostituito dalla deliberazione legislativa (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2 'Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina dell'attività di volo in zone di montagna' e adeguamento al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 40 'Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali') approvata dal Consiglio regionale in data 1° dicembre 2021, possono essere nuovamente individuate ai sensi del presente articolo, previo l'espletamento di una nuova procedura di valutazione di incidenza.

8. L'eliski è regolamentato da apposita convenzione onerosa stipulata fra il soggetto che offre al pubblico il servizio di eliski, individuato nel rispetto della legislazione vigente, e il comune competente per territorio o l'unione montana di comuni, se delegata, che ne dà comunicazione alla Regione e agli organi di vigilanza. I proventi derivanti dalla convenzione sono impiegati dal comune sul territorio per le finalità di cui alla presente legge.

6. La convenzione di cui al comma 5 contiene, comunque: a) il numero massimo di voli giornalieri e di elicotteri da utilizzare per l'organizzazione dell'attività, che devono essere dotati di certificato acustico conforme ai requisiti più restrittivi del pertinente capitolo dell'edizione in vigore dell'annesso 16, volume 1 dell'International Civil Aviation Organization (ICAO) o di norme equivalenti, alle stesse, al fine di ridurre i fattori di rischio da ed essere idonei ad operare in ambiente ostile ed aree confinate; b) l'individuazione delle piazzole di decollo e di atterraggio e gli itinerari di volo, che sono percorsi secondo il concetto di crociera silenziosa quale modalità per il contenimento del rumore; c) le modalità per assicurare i collegamenti dei gruppi via radio durante le discese in sci, al fine di rendere possibile e tempestivo l'intervento dell'organizzazione della protezione civile nelle operazioni di soccorso; d) i giorni di divieto della pratica dell'eliski, oltre ai giorni festivi; e) il piano di monitoraggio, a carico del gestore del servizio di eliski, atto a valutare eventuali conseguenze negative derivanti dalla pratica dell'eliski sulla dinamica delle popolazioni della fauna alpina presente nei territori interessati, le cui risultanze devono essere comunicate alle strutture regionali competenti in materia di conservazione e gestione della fauna selvatica, turismo, biodiversità e aree naturali; f) il monitoraggio, a carico del gestore del servizio di eliski, del manto nevoso nelle zone di attività, da rendere noto con comunicati da pubblicare, per ogni giorno di attività, sul sito internet del soggetto che gestisce il servizio di eliski.

9. La convenzione di cui al comma 8 contiene, in particolare: a) il numero massimo di voli giornalieri e di elicotteri da utilizzare per l'organizzazione dell'attività determinato dal comune o dall'unione montana di comuni, se delegata. Gli elicotteri sono dotati di certificato acustico conforme ai requisiti più restrittivi del pertinente capitolo dell'edizione in vigore dell'annesso 16, volume 1, dell'International Civil Aviation Organization (ICAO) o di norme equivalenti, nonché conformi a quanto previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di trasporto aereo ed elicotteristico; b) l'individuazione delle piazzole di decollo e di

atterraggio e gli itinerari di volo determinati dal comune o dall'unione montana di comuni, se delegata. Gli itinerari sono percorsi nel rispetto del concetto di crociera silenziosa quale modalità per il contenimento del rumore e delle condizioni meteorologiche locali, con possibilità per il comandante dell'aeromobile di adattare le rotte alle stesse, al fine di ridurre i fattori di rischio da ciò derivanti; c) le modalità per assicurare i collegamenti dei gruppi via radio durante le discese in sci, al fine di rendere possibile e tempestivo l'intervento dell'organizzazione della protezione civile nelle operazioni di soccorso; d) il calendario di esercizio della pratica dell'eliski dei gruppi via radio durante le discese in sci, al fine di rendere possibile e tempestivo l'intervento comuni, se delegata, nonché i relativi orari di svolgimento. Il calendario deve prevedere nei giorni festivi tra quelli autorizzati per eliski, da riservare ai praticanti lo sci - escursionismo o con eliski, oltre ai giorni festivi; e) il piano di percorsi il sorvolo dell'elicottero; e) il piano di monitoraggio, limitatamente alle attività che interessano, direttamente e indirettamente, le aree della rete Natura 2000 e le oasi di protezione della fauna di cui all'articolo 10, comma 8, lettera a), della legge 157/1992, contenente le metodologie, le componenti e gli indicatori. Il piano, redatto dall'ente concedente e con spese a carico del gestore del servizio di eliski, valuta le eventuali conseguenze negative derivanti dalla pratica dell'eliski sulla dinamica delle popolazioni della fauna alpina protetta presente nei territori interessati. Le risultanze del monitoraggio sono comunicate entro il 20 settembre di ogni anno dal comune o dall'unione montana di comuni, se delegata, ai soggetti competenti di cui al comma 2, lettere a) e b), alla Regione e agli organi di vigilanza. Allo scadere dell'autorizzazione di cui al comma 2 viene consegnata la relazione consuntiva dell'attività svolta;

f) il monitoraggio del manto nevoso nelle zone di attività è effettuato prima della discesa fuoripista dai maestri di sci o dalle guide alpine; il gestore del servizio di eliski pubblica sul proprio sito internet, per ogni giorno di attività, il link al bollettino ufficiale valanghe di ARPA Piemonte.

7. Gli sciatori che si avvalgono del servizio di eliski si muniscono di appositi sistemi elettronici di segnalazione e ricerca, quali l'apparecchio di ricerca dei travolti in valanga (ARTVA), la pala e la sonda da neve, per garantire un idoneo intervento di soccorso e autosoccorso e sono accompagnati da maestri di sci o da guide alpine, computati in almeno una unità ogni quattro sciatori.
8. I piani di volo sono preventivamente comunicati al comune competente per territorio o, se delegata, all'unione montana, agli organi di controllo e agli enti di gestione delle aree naturali protette, qualora siano interessati ai sensi del comma 9.
10. Gli sciatori che si avvalgono del servizio di eliski devono essere muniti di appositi sistemi elettronici di segnalazione e ricerca, quali l'apparecchio di ricerca dei travolti in valanga (ARTVA), la pala e la sonda da neve, per garantire un idoneo intervento di soccorso e autosoccorso e sono sempre accompagnati: a) sull'aeromobile da un maestro di sci o da una guida alpina; b) in discesa da maestri di sci o da guide alpine, in numero tale da garantire la massima sicurezza agli sciatori a seconda delle difficoltà dei tracciati e delle condizioni meteorologiche e del manto nevoso, fermo restando che non è richiesta la tracciatura dei percorsi con sistemi GPS e che nella discesa sui tracciati fuori pista vanno ridotti i fattori di rischio.
11. Le previsioni dei piani di volo sono preventivamente comunicate dal gestore del servizio di eliski al comune competente per territorio o all'unione montana di comuni, se delegata, e agli organi di vigilanza. Al termine delle operazioni, il gestore comunica ai medesimi soggetti i piani di volo effettuati e i dati di dettaglio della giornata, comprensivi delle condizioni meteo e nivologiche riscontrate. I piani di volo e i conseguenti dati di dettaglio sono successivamente inviati dal comune competente per territorio o dall'unione montana di comuni, se delegata, agli organi di vigilanza e agli enti di gestione delle aree naturali protette, se interessati ai sensi del comma 13.
12. L'autorizzazione all'attività di eliski di cui al comma 2 ha validità di tre anni ed è rinnovabile se permangono le condizioni autorizzative e se le risultanze dell'attività di monitoraggio naturalistico redatte allo scadere dell'autorizzazione non dimostrano un'incidenza ecologica significativa, né fattori di pressione rilevanti sugli habitat e sulle specie tutelate nei siti della rete Natura 2000 interessati, nonché nelle aree naturali protette di cui all'articolo 10 della l.r. 19/2009.
13. I comuni competenti per territorio e le unioni montane di comuni che hanno emesso una autorizzazione e una convenzione per la pratica dell'eliski in atto alla data di entrata in vigore del presente articolo, come sostituito dalla deliberazione legislativa (Modifiche alla legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2 'Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport montani invernali ed estivi e disciplina dell'attività di volo in zone di montagna' e adeguamento al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 40 'Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali') approvata dal Consiglio regionale in data 1° dicembre 2021, si adeguano alle disposizioni del presente articolo. Fino all'adeguamento rimangono valide le autorizzazioni in corso.

10. Fatte salve le misure di tutela e conservazione della rete ecologica regionale di cui all' articolo 2 della l.r. 19/2009, le procedure della valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge e le autorizzazioni, il presente articolo non si applica:

a) ai servizi di trasporto di cose, di manodopera in attività di lavoro e di animali da pastorizia;b) ai servizi inerenti alla gestione tecnica dei rifugi alpini e delle aree sciabili e di sviluppo montano di cui all'articolo 4, comma 1;c) agli aeromobili utilizzati, su apposita disposizione della pubblica amministrazione, per cause comunque riconosciute di pubblica utilità.

11. Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo gli aeromobili impiegati per attività di soccorso, sicurezza pubblica e sicurezza connessa alla gestione degli impianti.

14. Fatte salve le misure di tutela e conservazione della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009, le procedure di valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge e le relative autorizzazioni, il presente articolo non si applica:a) ai servizi di trasporto di suppellettili, materiali e manodopera finalizzati ad attività di lavoro in montagna e di animali da pastorizia;b) ai servizi inerenti alla gestione tecnica dei rifugi alpini e delle aree sciabili e di sviluppo montano di cui all'articolo 4, comma 1;c) agli aeromobili utilizzati, su apposita disposizione della pubblica amministrazione, per esigenze pubbliche, per finalità istituzionali o per cause comunque riconosciute di pubblica utilità;d) ai voli di addestramento dei piloti.

15. Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo gli aeromobili impiegati per esigenze di ordine pubblico, attività di soccorso e protezione civile, nonché sicurezza pubblica e sicurezza connessa alla gestione degli impianti e delle piste da sci.

16. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 43 della l.r. 19/2009, nonché l'autorizzazione del comune competente per territorio o dell'unione montana dei comuni, se delegata, sono ammessi:a) i voli da effettuarsi per il solo recupero dei capi abbattuti della specie cervo. Il servizio è consentito nei soli giorni in cui è autorizzato il prelievo venatorio dalle ore 10,00 alle ore 17,00. Nel caso in cui non sia possibile effettuare il recupero entro le ore 17,00, fermo restando che la chiamata dell'elicottero dovrà avvenire comunque entro le ore 17,00, è autorizzato il recupero entro il giorno successivo. I capi abbattuti devono essere elitrasportati per mezzo di idonei dispositivi di contenimento di trasporto degli animali tali da impedirne la vista durante il trasporto stesso. Il cacciatore, dopo la cattura, deve avvisare la guardia del comprensorio o azienda e la polizia provinciale. È fatto obbligo di comunicare le coordinate di prelievo del capo abbattuto al fine di limitare la tempistica di volo. Compatibilmente con quanto previsto dalle normative di navigazione aerea dell'aeromobile, il sorvolo delle zone di protezione speciale (ZPS) ovvero delle zone speciale di conservazione (ZSC) deve essere limitato allo stretto necessario per il prelievo del capo. Al fine del recupero dei capi abbattuti è necessaria la valutazione di incidenza solo ed esclusivamente nei casi in cui sia necessario l'atterraggio; *[diversamente, allorquando il recupero dei capi abbattuti avvenga senza atterraggio, nella modalità hovering, non è richiesta la valutazione d'incidenza. - l.r. 32/2021]* *[diversamente, allorquando il recupero dei capi abbattuti nelle aree della rete Natura 2000 avvenga senza atterraggio, nella modalità hovering, il comune competente per territorio o l'unione montana di comuni, se delegata, disciplina tale attività con apposito regolamento da sottoporre a procedura di valutazione di incidenza. - l.r. 28/2023]*Rimane fermo il divieto di trasporto di cacciatori;b) i voli a servizio di strutture alberghiere, turistico ricettive, abitazioni, rifugi, in quota, limitatamente al trasporto di persone oltre i settanta anni compiuti e di soggetti portatori di handicap, in aree di atterraggio preventivamente autorizzate ai sensi del comma 4;c) ai sorvoli, decolli e atterraggi per scopi collegabili a documentati motivi di ricerca scientifica.

17. Eventuali ulteriori limitazioni possono essere disposte dal comune competente per territorio o dall'Unione montana di comuni, se delegata.

3. Le problematiche sollevate: ricorsi amministrativi e procedura d'infrazione UE

Posteriormente all'approvazione dell'art. 28-bis della l.r. 2/2009, vi è stato del contenzioso amministrativo e una richiesta di chiarimenti da parte della Commissione europea in

funzione di una possibile procedura d'infrazione (sistema Pilot^[8]).

Procedendo per ordine, il primo aspetto da valutare è come, durante la vigenza dell'articolo nella versione del 2017 si sia generato un contenzioso amministrativo peculiare, che coinvolge nientemeno che il bilanciamento del diritto alla proprietà, del diritto alla circolazione sul territorio nazionale, la garanzia costituzionale della tutela dell'ambiente e la potestà legislativa regionale.

Un cittadino italiano, residente al di fuori della Regione Piemonte, aveva chiesto di usufruire del servizio di taxi con l'utilizzo di elicottero per raggiungere alcune sue proprietà, collocate in zone al di sopra degli 800 metri e non altrimenti raggiungibili se non attraverso sentieri da percorrere a piedi. Il ricorrente, ultraottantenne e con patologie, manifestava al comune prima e al tribunale amministrativo poi, di non poter affrontare fisicamente il viaggio se non in elicottero.

Egli si vide rifiutare il permesso di utilizzare l'aeromobile per il viaggio «a far data dall'approvazione da parte del Comune di Alagna Valsesia, in data 1° giugno 2017, del "Regolamento concernente la disciplina del sorvolo in elicottero sul territorio comunale", espressamente adottato a seguito dell'approvazione della L.R. Piemonte n. 1 del 7 febbraio 2017, che ha introdotto all'interno della L.R. n. 2/2009 l'art. 28-bis, relativo alle "attività di volo in zone di montagna"; in sostanza, il regolamento comunale di Alagna Valsesia ha introdotto un divieto pressoché generalizzato di utilizzo dell'elicottero per il trasporto di persone in montagna ad altitudini superiori a 800 metri, salvo deroghe eccezionali rilasciabili dal comune stesso»^[9]. Nel 2017, l'art. 28-bis apriva con un divieto generalizzato di sorvolo quindi il TAR ritenne che il comune «ha fatto corretta e doverosa applicazione della normativa regionale sovraordinata, la quale non si presta alla lettura costituzionalmente orientata suggerita dal ricorrente con il primo motivo, e parimenti si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale dedotte con il secondo»^[10].

Peraltro, le proprietà del ricorrente si collocano in zone protette, anzi protette a diversa ragione: esse ricadono «nella Zona di Protezione Speciale (ZPS) "Alta Valsesia e Valli Otro, Vogna, Gronda, Artogna e Sorba"; in parte nel Sito d'interesse Comunitario (SIC) "Alta Valsesia"; nella Rete Natura 2000 (di cui all'art. 3 della direttiva 92/43/CEE e all'art. 39 della l.R. 19/2009); il sito è inoltre sottoposto a duplice vincolo ambientale, sia di fonte normativa (*ex art.* 142 D. lgs. 42/2004 co. 1 lett. d) e lett. e), trattandosi di aree in parte boscate, e comunque, poste ad una quota superiore a 1.600 metri), sia di fonte provvedimento (in forza di "Dichiarazione di notevole interesse pubblico istituito ai sensi del D.M. 01.08.1985 - Galassino", doc. 1 comune)»^[11].

Fatta questa premessa di contesto, la decisione del giudice amministrativo è nel senso di ritenere il diritto del singolo sottoposto a esigenze collettive: «gli immobili di proprietà del ricorrente, siti a quote variabili tra i 1.700 e 2.400 metri, sono, allo stato, perfettamente accessibili da chiunque, benché solo a piedi e percorrendo un sentiero di montagna, com'è logico che sia trattandosi di zona ubicata in alta montagna; il ricorrente ne era evidentemente consapevole quando ha acquistato gli immobili; si tratta di un contesto di pregio ambientale e naturalistico, non a caso sottoposto a plurime discipline vincolistiche, che la Regione Piemonte ha inteso rafforzare con l'introduzione, sull'intero territorio regionale, del divieto di atterraggio e decollo di elicotteri, oltre che di sorvolo a quote inferiori a 500 metri, per preminenti finalità di tutela ambientale e di prevenzione

dell'inquinamento acustico; finalità rispetto alle quali gli interessi privati di singoli cittadini rivestono carattere necessariamente recessivo, tanto più allorché - come nel caso di specie - essi non vengano sacrificati del tutto, ma fatti oggetto di un ragionevole bilanciamento con interessi superiori di rango pubblicistico. [...] Né il ricorrente può pretendere di anteporre la considerazione del proprio attuale stato soggettivo (età avanzata e salute precaria) - che sembrerebbe precludergli l'utilizzo dell'unica via di accesso agli immobili - alle esigenze pubblicistiche perseguite dal legislatore regionale di tutela di un sito di indiscusso pregio naturalistico, sia perché l'estensione generalizzata di una tale pretesa vanificherebbe, nella sostanza, ogni normativa di tutela ispirata ad interessi superiori della collettività, sia perché, in ogni caso, la normativa regionale qui in esame ha previsto la possibilità di deroghe eccezionali al divieto di utilizzo degli elicotteri, subordinandone l'assenso, tuttavia, ad un apposito procedimento volto a verificare l'incidenza della deroga sullo specifico contesto naturalistico»^[12].

Il proprietario, dunque, doveva sapere - acquistando gli immobili - della difficoltà di raggiungerli e prendere già in considerazione l'idea che se, per qualsiasi ragione, non avesse potuto percorrere il sentiero a piedi, non avrebbe più potuto visitare (cioè godere de) gli immobili.

Il bilanciamento effettuato dal legislatore, a vantaggio delle «preminenti finalità di tutela ambientale» non è, dunque, irragionevole. Si potrebbe forse osservare che non spetta al TAR Piemonte, né in verità al giudice amministrativo in generale, valutare il bilanciamento dei diritti effettuato dal legislatore, compito che, in un sistema di giustizia costituzionale accentrato come quello della Repubblica italiana, spetta pacificamente solo alla Corte costituzionale. Ne consegue, in ogni caso, secondo il TAR, che bene ha fatto il comune a vietare il sorvolo e ne consegue che il proprietario debba sopportare di non poter raggiungere le sue proprietà fino al ristabilimento delle condizioni di salute, ovviamente età permettendo.

Peraltro, sempre il Tar Piemonte (Sez. II, sent. 16 gennaio 2015, n. 104) aveva avuto occasione di stabilire che «sul piano dei principi generali, deve infine rammentarsi che l'attuazione del principio di precauzione in materia di tutela dell'ambiente (invocato dall'associazione ricorrente quale esplicito parametro di verifica della legittimità del provvedimento impugnato) incontra il limite della necessità e della proporzione delle restrizioni imposte ai diritti individuali ed alle libertà economiche garantite dal Trattato», una statuizione che appare strutturalmente differente da quanto osservato nella sentenza commentata poco sopra.

Il ragionamento compiuto dal giudice amministrativo lascia più di un dubbio sulla successione logica degli argomenti, a diversi livelli, di metodo e di merito. Se spetti, cioè, al TAR valutare il bilanciamento legislativo, se il diritto di proprietà sia serenamente recessivo rispetto alla tutela dell'ambiente e ai «superiori interessi di rango pubblicistico», se non si tratti di una discriminazione indiretta a carico di una categoria di cittadini. Tutti questi aspetti si possono dire assorbiti per il motivo che si vedrà subito. Intanto, come nota la dottrina, «non può sfuggire a un lettore attento come il TAR Piemonte abbia inquadrato i termini della questione sulla base di una concezione radicalmente svalutativa dei diritti di c.d. prima generazione»^[13].

È questo il punto di maggiore interesse, poiché, come si anticipava, nel merito il problema è

stato risolto dall'intervento del legislatore piemontese medesimo poiché il punto b) del co. 16 dell'articolo 28-bis come sostituito (ma in realtà aggiunto *ex novo*) nel 2021 consente «i voli a servizio di strutture alberghiere, turistico ricettive, abitazioni, rifugi, in quota, limitatamente al trasporto di persone oltre i settanta anni compiuti e di soggetti portatori di handicap, in aree di atterraggio preventivamente autorizzate ai sensi del comma 4».

Si potrebbe obiettare ulteriormente che, da questa lettera, rimangono esclusi i soggetti *infra* settantenni che, non portatori di *handicap*, per qualche ragione non possano raggiungere la loro proprietà o residenza (ad esempio per un infortunio).

Si nota qui il meccanismo mentale che muove il legislatore, ovvero rimediare a un problema *aggiungendo*. L'aumentata dimensione del nuovo testo dell'art. 28-bis ne è plastica dimostrazione. Prima della novella legislativa, il servizio di elitaxi era possibile. Ricorda il TAR Piemonte che «a far data dall'approvazione da parte del Comune di Alagna Valsesia» non è più stato possibile. Il legislatore interviene di nuovo - implicando dunque una modifica, consequenziale, al regolamento comunale - e l'intervento diviene di nuovo possibile, ma non alle medesime condizioni di quanto la norma non esisteva. Al che, si potrebbe dunque pensare ad un'ulteriore modifica, con conseguente precisazione (cioè aumento) dei casi di esclusione e, in sintesi, un nuovo aumento del testo normativo. Non sembra nell'orizzonte di ipotesi del legislatore piemontese - ma, pare, del legislatore odierno in generale, iniziando dal revisore costituzionale^[14] - la semplificazione, che significa *riduzione* del testo, se non abrogazione *tout court*.

Il TAR Piemonte si era, peraltro, espresso in modo molto difforme (Tar Piemonte, Sez. II, 16 gennaio 2015, n. 104) quando, richiesto da alcune associazioni ambientaliste che avevano manifestato «un contenuto di radicale contrarietà all'attività di *eliski*, per l'impatto negativo sulla fauna alpina che deriverebbe dal rumore degli elicotteri e dal passaggio degli sciatori», aveva rigettato il ricorso, che ovviamente non poteva essere contro la legge in sé, bensì contro gli atti amministrativi ad essa conseguenti, specificando che «la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che l'inclusione nei siti di interesse comunitario e nelle zone di protezione speciale, individuate ed istituite con provvedimenti adottati in conformità alle direttive comunitarie, equivale ad imprimere all'area una condizione giuridica di inedificabilità non assoluta, bensì relativa, in quanto subordinata al giudizio positivo di valutazione di incidenza; e che, sebbene l'interesse alla tutela dell'ambiente abbia indubbio valore costituzionale primario, tuttavia tale valenza primaria non può risultare assolutamente ostativa al legittimo esercizio di diritti di pari rango costituzionale riconosciuti ai cittadini, quale è quello dell'iniziativa economica privata (art. 41 della Costituzione); l'amministrazione preposta alla tutela del sito ha, pertanto, il dovere di accertare in concreto se l'attività comporti pericolo di lesione dell'interesse ambientale». La chiave, in questo secondo caso, è la intangibilità non assoluta (declinata come inedificabilità) bensì solo relativa.

Una soluzione, in questo caso, è contraria se non opposta a quella prospettata sopra: l'unico filo conduttore è che il giudice amministrativo in entrambi i casi si è schierato dalla parte dell'amministrazione, o forse della proceduralizzazione. Nel momento in cui il pubblico potere ha seguito la legge, bene ha fatto. Essendo due casi e non ampia giurisprudenza, non si può trarre dallo specifico un'indicazione generale, tuttavia non si può fare a meno di notare la difformità delle decisioni.

In tutt'altro ambito, ma sulla identica normativa e, di fatto, sullo stesso punto, ha chiesto chiarimenti all'Italia la Commissione europea in funzione di una possibile procedura d'infrazione: «per mezzo di una denuncia, la Commissione è stata informata del fatto che nella Regione Piemonte, l'uso di elicotteri per la pratica dell'*eliski* e per il recupero degli animali abbattuti durante la caccia è autorizzato e regolamentato dalla legge regionale n. 2/2009 del 26 gennaio 2009. La modifica dell'articolo 28-*bis* di tale legge, ad opera della legge regionale n. 32/2021 del 15 dicembre 2021, prevede in particolare che gli elicotteri possano sorvolare le aree Natura 2000 per recuperare i corpi di cervi abbattuti durante l'attività venatoria. In questo caso, la legge esclude a propri la valutazione di incidenza nei casi in cui il recupero dei capi abbattuti avvenga senza atterraggio, nella modalità "*hovering*"». E ancora: «il sorvolo degli elicotteri, anche senza atterraggio, potrebbe provocare perturbazioni significative delle specie protette, come riconosciuto dalla stessa Regione Piemonte [...] Ciò posto, si ritiene necessario richiedere alle autorità italiane in che modo sia stata studiata e valutata in Piemonte l'incidenza del sorvolo degli elicotteri sulle aree Natura 2000 e, più specificamente, in che modo questi studi abbiamo tenuto conto degli obiettivi di conservazione sito specifici di ciascuna area»^[15].

Leggendo i rilievi della Commissione, sembra facciano riferimento a un'altra legge, una che autorizzi indiscriminatamente sorvoli e passaggi di elicotteri. Legge che, se non fosse la medesima appena commentata, sembrerebbe animata da una *ratio* diversa se non decisamente opposta. Epicicli e deferenti, come si notava in apertura.

Lo stesso articolo che, nell'interpretazione del giudice amministrativo piemontese, comprime[va] nientemeno che il diritto di proprietà per finalità pubblicistiche, viene qui sospettato di ignorare il bilanciamento della tutela delle specie protette nei siti di particolare interesse naturalistico. Dunque, di negare l'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente in funzione di (minimi) interessi privati, quelli dei singoli cacciatori che si trovino in zone protette, abbiano abbattuto un cervo (e non un qualsiasi altro animale) e desiderino trasportare a valle l'esemplare abbattuto con l'elicottero (e non con qualsiasi altro mezzo con o senza motore).

Non è difficile indovinare nella denuncia presentata all'attenzione della Commissione un intento strettamente politico, volto a contestare nel merito la possibilità riconosciuta dalla legge ai cacciatori sul territorio piemontese, vedendo una azione politica che, se non è uguale a quella perseguita dal Consiglio regionale, che agisce come legislatore, è condotta su un piano di scontro giuridico e tecnico (in un caso attraverso la giustizia amministrativa, in un altro attraverso le istituzioni europee), in segno opposto.

Di nuovo, è il medesimo legislatore regionale a porre rimedio al problema. Ancora una volta, si sceglie la strada tecnica dell'ulteriore specificazione: secondo l'art. 3 della legge regionale n. 28 del 26 ottobre 2023 recante "Misure urgenti di adeguamento delle disposizioni regionali", al penultimo periodo della lettera a) del comma 16 dell'articolo 28-*bis* è sostituito il seguente: «diversamente, allorquando il recupero dei capi abbattuti nelle aree della rete Natura 2000 avvenga senza atterraggio, nella modalità *hovering*, il comune competente per territorio o l'unione montana di comuni, se delegata, disciplina tale attività con apposito regolamento da sottoporre a procedura di valutazione di incidenza». Ecco, dunque, che viene introdotta la previsione di una valutazione d'incidenza per venire incontro ai rilievi della Commissione europea e cercare di evitare alla radice la procedura d'infrazione.

4. Inquadramento costituzionale degli aspetti problematici della disciplina regionale

Come si è anticipato, il grande assente nella ricostruzione che precede è proprio l'art. 44, co. 2 Cost. Assente in senso esplicito, ma non certo in senso sostanziale, poiché una norma come l'art. 28-bis l.r. cit. certamente incide sulle zone montane. Piuttosto, resta da valutare se interviene, come prevede il testo della Carta fondamentale, «a favore» di esse.

Per procedere con ordine il primo punto da affrontare è la competenza legislativa. Si è visto come, partendo dagli sport invernali, con il tramite nemmeno troppo approfondito dell'*eliski*, la Regione Piemonte sia intervenuta nella disciplina del volo in elicottero nelle zone montane, sia pure lasciando fuori dall'applicazione della propria normativa non pochi settori, tra cui il soccorso, la protezione civile, il trasporto di materiali e le attività istituzionali. Così inquadrata, la legge in esame diminuisce molto di sistematicità. Ciò non sposta la domanda fondamentale, cioè se la regione possa dettare disciplina di legge su questo punto.

«L'art. 28-bis reca molteplici disposizioni in materia di attività di volo in zone di montagna, nell'ambito delle quali l'*eliski* rappresenta, ovviamente, solo una delle fattispecie disciplinate dalla norma»^[16]. A maggior ragione, dunque, bisogna domandarsi a quale titolo competenziale la regione abbia disciplinato il volo e sorvolo con mezzi a motore in una fascia territoriale specifica, quella montana.

Perfino la materia è di difficile identificazione. L'*eliski* può (o deve) essere considerata distinta dal trasporto con elicottero? Esiste una materia "sorvolo" o "volo" in elicottero che è la *species* e l'*eliski* (come l'*elitaxi* ed altre) ne sono il *genus*? O la materia è "volo in montagna" degli elicotteri e le altre citate ne sono specificazioni? Interrogativi di difficile soluzione atteso che la giurisprudenza costituzionale è fissa da sempre, cioè dalla prima volta in cui ha avuto occasione di pronunciarsi, nel «ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-regioni l'assunto secondo cui le regioni, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare» (sent. 359/2003).

A tale proposito, «sembra arduo ritenere che l'art. 28-bis della legge regionale *de qua* si potesse qualificare esclusivamente quale disciplina rientrante tra le materie oggetto di competenza concorrente o residuale attribuite alle regioni, non solo e non tanto perché entro il "governo del territorio" si è soliti sussumere soltanto le materie della difesa del suolo, dell'urbanistica e dell'edilizia, ma soprattutto perché tale disposizione, nella parte in cui stabilisce un divieto generalizzato per il servizio di elitransporto di persone, non mira semplicemente alla migliore fruizione di beni ambientali, bensì alla soddisfazione di un interesse unitario, qual è quello rivolto alla sostenibilità e conservazione degli ecosistemi delle aree protette, anche regionali»^[17].

Anche volendo estendere l'analisi a tutto il catalogo materiale così come definito dalla Costituzione e dai molteplici interventi di sistematizzazione della Corte costituzionale, non è immediato trovare un appiglio per la materia "volo e sorvolo degli elicotteri" (aggiungendo o meno la specificazione "in alta montagna").

Non aiuta - anzi, è d'ostacolo - la ricostruzione del giudice amministrativo, il TAR Piemonte

nella decisione già citata (sent. 1060/2018), secondo il quale «se lo Stato adotta una disciplina unitaria di tutela del bene “ambiente” riferita all’intero territorio nazionale, tale disciplina viene a prevalere su quella eventualmente difforme dettata dalle regioni o dalle province autonome in materia di competenza propria, che riguardano l’utilizzazione dell’ambiente, e, quindi, altri interessi». Da cui consegue che «il legislatore regionale avrebbe potuto, secondo il TAR Piemonte, porre in essere una propria disciplina, suscettibile di eventuale “cedevolezza”, qualora lo Stato avesse deciso, in un momento successivo, di esercitare la propria potestà legislativa, ma ciò soltanto a patto che la disciplina statale avesse poi disposto *in melius*, ossia prevedendo una disciplina più severa di quella regionale precedentemente adottata. Di tale ingegnoso sistema competenziale non è dato trovare traccia nella giurisprudenza costituzionale»^[18] e, in verità, nemmeno nel testo costituzionale.

Secondo la dottrina che si è occupata del tema^[19], le materie “innominate” di competenza esclusiva regionale di cui all’art. 117, co. 4 Cost. sono “l’agricoltura”, la “caccia” e la “pesca”, che sono attraversate trasversalmente dalla materia “tutela dell’ambiente” e sono collegate alla materia concorrente della “tutela della salute”; “l’organizzazione amministrativa regionale”, che è connessa con l’“ordinamento civile”; i “servizi pubblici locali”; i “servizi sociali”; la “disciplina delle comunità montane”; il “turismo”, il quale è a sua volta connesso con la materia trasversale “tutela dell’ambiente” e le materie concorrenti “tutela della salute” nonché “governo del territorio”; infine l’“istruzione” con riguardo alla formazione professionale e il “commercio, industria, artigianato”.

Se si volesse seguire con scrupolo la *ratio* che il legislatore piemontese premette all’art. 28-bis, co. 1, l.r. cit., cioè la finalità «di garantire la salvaguardia dell’ambiente naturale e la difesa dall’inquinamento acustico» bisognerebbe concludere pacificamente che si tratta di espressione della competenza nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» di cui all’art. 117, co. 2 lett. s) Cost., dovendo però aggiungere che si tratta di materia di competenza legislativa *statale*. O, se si preferisce, di materia trasversale della quale, in questo caso, contribuisce ad appropriarsi la regione.

Difficile identificare una sola materia prevalente nella regolazione effettuata dal legislatore regionale. È ragionevole pensare che si tratti di una sovrapposizione di ambiti materiali dove convergono caccia e turismo (art. 117, co. 4); governo del territorio, tutela della salute, ordinamento sportivo (art. 117, co. 3), ma anche tutela dell’ambiente, tutela della concorrenza, (art. 117, co. 2). Né si può escludere che, pur non trattandosi di aeroporti in senso stretto, la disciplina non riguardi anche la materia concorrente “porti e aeroporti civili”^[20] oppure la valorizzazione dei “beni culturali e ambientali” (inclinando verso i secondi, intese come montagne e piste).

La lunghezza dell’elenco e l’opinabilità della ricostruzione, come sempre, sono direttamente proporzionali. In mancanza di una decisione della Corte costituzionale che metta ordine nel catalogo materiale, quelle della dottrina sono solo ipotesi. Ammettendo tuttavia che la Regione non sia incompetente, bisognerebbe aggiungere che sono coinvolte troppe materie concorrenti e trasversali per negare allo Stato un titolo di intervento, che pure non si riscontra se non in senso indiretto, allorché la normativa regionale fa riferimento alle norme (anche internazionali, in almeno un punto) in tema di navigazione aerea.

Già la sent. 428/2004 aveva ricondotto la “circolazione stradale”, assente dal testo dell’art. 117, alle materie “sicurezza”, “ordinamento civile e penale”, ordinamento amministrativo e

alle relative giurisdizioni: qui la materia “navigazione aerea” con particolare attenzione al volo ad “ala rotante” ha un impatto tanto generale quanto generico: generale in quanto è il vero quadro normativo in cui si muovono eccezioni e regime autorizzativo piemontese, generico in quanto la distribuzione della competenza è decentrata in teoria e accentrata (nel legislatore piemontese) in pratica.

Il tutto nel quadro di una disciplina evidentemente ritagliata per le “zone montane”. Di tutta questa complessità non vi è cenno, se non forse nelle pagine di studio accademico.

Infine, il tema dell’applicazione dell’art. 44, co. 2 Cost., che si è rinviato finora. Non vi sono dubbi che una norma espressamente riguardante i territori - o meglio riguardante le attività da svolgersi sui territori - oltre gli 800 m.s.l.m. sia una declinazione della norma della Carta fondamentale sulle zone montane. Una nuova, ulteriore, declinazione di “zone montane”, innovativa nella delimitazione ma pur sempre dedicata alla montagna.

L’art. 44, co. 2 Cost., come noto, è scarno nella sua formulazione e chiede alla legge (e dunque al legislatore regionale come a quello statale) di intervenire “in favore” delle zone montane. Da cui la domanda: è l’art. 28-bis l.r. cit. in favore delle zone montane piemontesi? La risposta non può essere fondata sulla valutazione politica delle misure, anche perché è evidente che se si cerca una risposta politica si trovano risposte opposte. Alcuni sosterranno la bontà delle misure, altri vi si opporranno e, considerati i temi toccati (tra cui politicamente divisivi sono in particolare caccia e ambiente) non è difficile immaginare argomenti nell’uno o nell’altro senso. La risposta, dunque, deve essere costituzionale. Si pone, di conseguenza, il problema della definizione di “favore” per le zone montane, problema che eccede i limiti della presente trattazione^[21]. Riducendo i termini all’essenziale, il punto si risolve in *cosa* la norma debba favorire: se si ritiene che la Costituzione chieda un *favore* verso l’attività economica, verso il turismo, la promozione del trasporto, allora il legislatore piemontese si è mosso in quella direzione; se si ritiene che la Costituzione ponga un *favore* nella tutela dell’ecosistema, nel sacrificio delle iniziative individuali in funzione dell’interesse pubblico (ambientalmente orientato), il legislatore regionale non si è mosso in quella direzione o l’ha fatto solo parzialmente.

La recente introduzione in Costituzione della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema come principio di cui all’art. 9 Cost. sposta - e non di poco - gli equilibri. Nell’art. 44, co. 2 si può leggere senza dubbio un *favor* che si estende all’attività umana, cioè indirizzato la montagna intesa come attività umane in montagna, mentre, come pacificamente riconosciuto, l’art. 9 Cost. è indirizzato dallo stesso revisore costituzionale in senso maggiormente oggettivo verso l’ambiente, da cui un possibile combinato di sposto degli artt. 9 e 44, co. 2 Cost. nel medesimo senso^[22].

La proposizione resta indecidibile senza introdurre a questo punto degli ulteriori dati interpretativi che possano far propendere per l’una o l’altra soluzione. Dati che non è compito delle presenti pagine riportare. Anzi, si è già sottolineato come i problemi che ha fatto nascere la normativa analizzata, in termini di decisioni del giudice amministrativo e di possibili procedure d’infrazione, siano persino opposti: da un lato troppo “ambientalismo” dall’altro troppo “attivismo”, partendo dallo stesso testo normativo.

Ecco, dunque, che si torna all’immagine degli epicicli e dei deferenti: visioni diverse illuminate da valori (dell’interprete) diversi. Alla oggettiva complessità normativa dovuta

alla peculiarità del tema, alla notevole lunghezza del testo e alla sua complessità tecnica (cui, come si è visto, il legislatore rimedia aumentando il tasso di complessità e il dato oggettivo della lunghezza) si aggiunge una possibile interpretazione “a monte” di stampo prettamente valoriale. Nel contempo, il legislatore si è mosso più volte, aggiungendo invece che togliendo, nella convinzione già esplicitata che una norma più precisa sia più adatta, dimenticando forse il detto secondo cui “il diavolo è nei dettagli” o, in senso maggiormente tecnico, che l’aumento di complessità della normativa richiede maggiore coordinamento, sforzo interpretativo, crea molteplici combinati disposti e, in generale, un aggravio direttamente proporzionale alla specificazione del legislatore.

Non solo. Le possibili interpretazioni e letture opposte sul medesimo testo di legge, qualora guidate o influenzate dalle letture politiche sopra riportate, comportano il rischio di politicizzare la Costituzione e la legge ordinaria, mescolando inestricabilmente il tecnicismo giuridico e la lettura politica, evenienza che - in questo chi scrive ne è certo - non va a vantaggio né del diritto né della politica, ovvero nessuna delle due scienze (o semplicemente delle istanze) coinvolte. Ciononostante, la tendenza strutturale del legislatore sembra indirizzata proprio verso questa direzione, che finisce per confondere la procedimentalizzazione con la regolazione, dichiarando alcuni obiettivi (nel caso di specie, la tutela dell’ambiente) e perseguendone altri (nel caso di specie, la promozione di talune attività economiche) aggiungendo normativa sempre più specifica e dettagliata nella convinzione più o meno dichiarata che la libertà risieda nella previsione di ogni caso, nel controllo amministrativo e nell’autorizzazione da parte dei pubblici poteri.

Una visione che - alla luce delle difficoltà e delle contraddizioni sopra enucleate - non si esita a definire parziale e miope nel metodo, foriera di virtuosistici, ma vuoti, esercizi di stile interpretativo e redazionale dal punto di vista tecnico.

1. Professore associato di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Bergamo. [↑](#)
2. Vocabolario Treccani, *ad vocem*, ora in <https://www.treccani.it/>. [↑](#)
3. Il titolo della legge è stato sostituito ad opera del comma 1 dell’articolo 1 della l.r. 1 del 2017: originariamente recava “Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo in attuazione della normativa nazionale vigente ed interventi a sostegno della garanzia delle condizioni di sicurezza sulle aree sciabili, dell’impiantistica di risalita e dell’offerta turistica”. [↑](#)
4. Cambia anche parzialmente la scansione dell’articolato e cambiano alcune delle rubriche. Si dà conto della variazione riportando la versione vigente al momento in cui si scrive, frutto di diverse modifiche legislative, la cui ricostruzione va oltre quanto qui interessa. Il capo IV è così strutturato: art. 16 “Gestore dell’area sciabile attrezzata”; art. 17 “Soggetti operanti nell’esercizio delle piste”; art. 18 “Obblighi del gestore”; art. 19 “Obblighi del direttore di pista”; art. 20 “Mansioni degli operatori di primo soccorso”; art. 21 “Manutenzione delle piste e garanzia delle condizioni di innevamento”; art. 22 “Finalità e caratteristiche del servizio di soccorso”; art. 23 “Obblighi di delimitazione delle piste di discesa”; art. 23 bis “Obblighi di delimitazione delle piste di fondo e di altre piste”; art. 24 “Obblighi di segnalazione sulle piste”; art. 25 “Vigilanza”; art. 26 “Responsabilità”; art. 27 “Orario delle piste”; art. 28 “Mezzi meccanici”; art. 28 bis “Attività di volo in zone di montagna”; art. 29 “Innevamento programmato”; art. 30 “Sci fuori pista”; art. 31 “Utilizzo estivo dell’area sciabile e di sviluppo montano”; art. 31 bis “Piscine naturali”. [↑](#)
5. Si utilizza la versione “28-bis”, anche se il legislatore piemontese riporta l’articolo in testo come “28-bis” (senza trattino e senza corsivo): si sono mantenute le versioni ulteriormente alternative nelle citazioni di testi altrui. [↑](#)
6. Così la pagina internet del sito della Regione Piemonte che riporta «chiarimenti in merito all’applicazione» della norma di cui si parla: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/biodiversita-aree-naturali/conservazione-salvaguardia/norme-materia-sicurezza-nella-pratica-degli-sport-montani-invernali-estivi-disciplina->

[dellattivita-0#](#). [↑](#)

7. Si è anticipato il comma 9 nella formulazione originaria dell'art. 28-bis. [↑](#)
8. «Il sistema EU Pilot è un meccanismo di cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e correttamente applicato in seno ad essi. Essa mira a risolvere eventuali violazioni del diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tale strumento, introdotto nel 2008 con la Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati - Applicazione del diritto comunitario" [COM(2007)502], è attivato nella fase precedente all'apertura formale di una procedura di infrazione» in <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-di-infrazione/cose-un-eu-pilot/>. [↑](#)
9. Sentenza 26 settembre 2018, n. 1060 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (II Sez., est. Limongelli). [↑](#)
10. *Ibidem*. [↑](#)
11. *Ibidem*. [↑](#)
12. *Ibidem*. [↑](#)
13. G. Boggero, *Il divieto di sorvolo in elicottero e l'accesso alla proprietà: il bilanciamento irragionevole del TAR Piemonte*, in *Federalismi*, 15/2019, p. 17. [↑](#)
14. In generale, sulle riforme costituzionali, cfr.: F. R. De Martino, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 30. Cfr., in ogni caso, C. Esposito, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, volume III, Giuffrè, Milano, 1963, p. 189; C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2015, p. 431 ss.. Per un'analisi delle ultime riforme costituzionali, M. Carrer, *Le revisioni costituzionali del 2022 e 2023. Ambiente, sport e isole: prospettive critiche per nuovi contenuti e un nuovo stile della Costituzione*, in *Queste istituzioni*, 3/2023, p. 39 ss.. [↑](#)
15. Commissione europea, Richiesta EUP(2023)10542. [↑](#)
16. La citazione in <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/biodiversita-aree-naturali/conservazione-salvaguardia/norme-materia-sicurezza-nella-pratica-degli-sport-montani-invernali-estivi-disciplina-dellattivita-0> (nell'originale si riscontra una virgola tra soggetto e verbo che è stata omessa in quanto indiscutibile refuso). [↑](#)
17. G. Boggero, *Il divieto di sorvolo*, cit., p. 6. [↑](#)
18. G. Boggero, *Il divieto di sorvolo*, cit., p. 7. [↑](#)
19. L'elenco che segue è tratto dalla sintesi ragionata dei seguenti contributi, che pongono autentici elenchi di materie ex art. 117, co. 4 Cost.: L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 354; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino 2006, p. 133; G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale, *Trasformazioni della funzione legislativa, vol. IV - Ancora in tema di rapporti Stato Regioni dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Napoli, 2008, p. 113 ss.; S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 2007, p. 211 ss.; F. Pallante, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in *Federalismi*, 3/2010, p. 6; S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 234; M. Carrer, *Il legislatore competente*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 259; R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale fra Stato e regioni 2001-2014*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, *passim*. [↑](#)
20. La Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire che «la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost)» (sent. 18/2009), materia che non può essere ricondotta a «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente, in quanto tale materia riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale (sent. 51/2008). È sempre la Corte costituzionale nella citata sent. 18/2009, che, quasi incidentalmente,

ritiene sottratta alle regioni «la normativa impugnata [che] attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo». A prendere sul serio quest'ultimo cenno, ma, appunto, si tratta di un cenno, anche la normativa piemontese sarebbe di organizzazione e uso dello spazio aereo, con quanto ne seguirebbe nel senso di incompetenza, cioè di illegittimità costituzionale alla radice. A commento della sent. 18/2009 S. Busti, *Slot "vietato" alla Regione Lombardia*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, p. 684 ss.. [↑](#)

21. C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/1952, p. 479; ss.; C. Esposito, *Note esegetiche sull'art. 44*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, 1954, Cedam, Padova, p. 181 ss.; S. Rodotà, *Art. 44 in Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca) Volume rapporti economici, Tomo II, art. 41-44, Zanichelli, Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1982, p. 211 ss.; C. Desideri, *Montagna (legislazione e amministrazione)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1976, vol. XXVI, p. 894. Più di recente, v. almeno: G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost: quale valorizzazione delle zone montane?* in *Federalismi*, 2019, p. 1 ss.; M. Carrer, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano, 2021; M. Gorlani, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 115 ss.. [↑](#)
22. G. Vivoli, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, spec. p. 28 M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forumcostituzionale.it*, 3/2021, pp. 303 ss.; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, paper, 1 luglio 2021, p. 3 ss.; M. Carrer, *Le zone montane e l'ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 205 ss. V. anche J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. Dir.*, 1989, 4, p. 673 ss.. [↑](#)

L'interruzione volontaria di gravidanza e la partecipazione delle associazioni di volontariato al S.S.N.: il caso della convenzione tra l'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita "G. Faradini" di Rivoli

(ABSTRACT)

Il contributo offre un commento alla convenzione sottoscritta in data 28 luglio 2023 dall'Azienda ospedaliera universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita "G. Faradini" di Rivoli, analizzandone i contenuti nel quadro della disciplina dell'interruzione volontaria di gravidanza.

Alice Cauduro^[1]

Sommario:

1. La disciplina di dettaglio dell'interruzione volontaria di gravidanza - 2. L'interruzione volontaria di gravidanza come prestazione tra i livelli essenziali di assistenza: dalla prestazione medico-chirurgica a quella farmacologica - 3. La convenzione in materia di interruzione volontaria di gravidanza stipulata dall'Azienda ospedaliera universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita - 4. Considerazioni conclusive

1. La disciplina di dettaglio dell'interruzione volontaria della gravidanza

A distanza di oltre quarant'anni dalla sua entrata in vigore, la legge che ha disciplinato la prestazione sanitaria dell'interruzione volontaria di gravidanza (legge 22 maggio 1978, n. 194) continua ad essere al centro del dibattito politico, etico e giuridico. Ancora attuale è il tema del ruolo del diritto sul quale si discuteva ampiamente negli anni in cui la legge venne approvata, quando la complessità della discussione era alimentata dalla varietà di posizioni politiche sul tema, anche all'interno del movimento femminista che rivendicava anzitutto la depenalizzazione dell'aborto. Il movimento non solo denunciava i rischi per la salute delle donne collegati alla pericolosità degli aborti praticati clandestinamente, ma metteva in discussione anche il modo in cui il diritto normava il loro corpo, rivendicando l'autodeterminazione delle donne^[2].

Negli anni Settanta dello scorso secolo la depenalizzazione dell'aborto in caso di pericolo per la donna si è realizzata sia tramite l'intervento della giurisprudenza costituzionale sia del legislatore ordinario^[3]. All'epoca dell'approvazione della legge 22 maggio 1978, n. 194, era ancora vigente la legislazione penale che classificava l'aborto della donna consenziente tra i delitti contro «l'integrità e la sanità della stirpe» (art. 546 c. p., poi abrogato dall'art. 22 della l. n. 194/1978)^[4]. La parziale illegittimità costituzionale della norma venne dichiarata nella parte in cui escludeva che la gravidanza potesse essere interrotta in caso di danno o pericolo grave, «medicalmente accertato [...] e non altrimenti evitabile», per la salute della madre; pur riconoscendo fondamento costituzionale (anche) alla tutela del/della nascituro/a, venne affermato che «non esiste equivalenza tra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute, proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare»^[5].

Diversi interventi del legislatore andarono a delineare il quadro normativo della disciplina sull'interruzione volontaria di gravidanza come prestazione sanitaria a garanzia del diritto alla salute della donna^[6] (legge 22 maggio 1978, n. 194; legge 23 dicembre 1978, n. 833; la legge 29 luglio 1975, n. 405).

La legge 22 maggio 1978 n. 194 disciplinò la prestazione sanitaria dell'interruzione volontaria di gravidanza realizzando la composizione delle varie istanze politiche polarizzate attorno alle diverse visioni dell'interruzione volontaria di gravidanza: da un lato intesa come espressione dell'autodeterminazione della donna, dall'altro come pratica "controllata dallo Stato". Tale compromesso è evidente già nella rubrica della legge recante *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*. Nel tempo si è chiarito che nel «bilanciamento tra il valore (e la tutela) della salute della donna e il valore (e la tutela) del concepito l'ordinamento consente alla madre di autodeterminarsi, ricorrendone le condizioni richieste ex lege, a richiedere l'interruzione della gravidanza»^[7].

La legge 22 maggio 1978 n. 194 ha disciplinato tempi, condizioni, limiti e procedure per l'erogazione della prestazione sanitaria dell'interruzione volontaria di gravidanza affermando che «Lo Stato garantisce il diritto alla procreazione cosciente e responsabile, riconosce il valore sociale della maternità e tutela la vita umana dal suo inizio. L'interruzione volontaria della gravidanza, di cui alla presente legge, non è mezzo per il controllo delle nascite. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie funzioni e competenze, promuovono e sviluppano i servizi socio-sanitari, nonché altre iniziative necessarie per evitare che l'aborto sia usato ai fini della limitazione delle nascite» (art. 1, l. n. 194 del 1978). Si distinguono due ipotesi di interruzione volontaria di gravidanza: quella che può essere praticata entro i primi 90 giorni dal concepimento e quella che può avvenire anche dopo i primi 90 giorni. Nel primo caso l'interruzione è ammessa se vi è un «serio pericolo per la sua salute fisica o psichica, in relazione o al suo stato di salute, o alle sue condizioni economiche, o sociali o familiari, o alle circostanze in cui è avvenuto il concepimento, o a previsioni di anomalie o malformazioni del concepito» (art. 4), nel secondo caso, invece, «a) quando la gravidanza o il parto comportino un grave pericolo per la vita della donna; b) quando siano accertati processi patologici, tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna» (art. 6). Se non viene riscontrata l'urgenza, il medico deve rivolgere alla donna un «invito a soprassedere per sette giorni», per evitare scelte "poco meditate" o imposte da circostanze esterne, anche socio-economiche: solo una volta trascorso questo tempo la donna può «presentarsi per ottenere la prestazione» (art. 5).

Al compromesso politico che portò alla l. n. 194 del 1978 in Italia si può ascrivere la previsione della possibilità per il personale sanitario di sollevare obiezione di coscienza per astenersi legittimamente dal praticare la prestazione. L'obiezione di coscienza - che esonera il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie «dal compimento delle procedure e delle attività specificatamente e necessariamente dirette a determinare l'interruzione di gravidanza, e non all'assistenza antecedente e conseguentemente all'intervento» - trova tuttavia un limite «quando, data la particolarità delle circostanze, il loro personale intervento è indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo» (art. 9). La presenza numericamente significativa di personale sanitario obiettore nelle strutture sanitarie pubbliche ha nel tempo suscitato un ampio dibattito circa le soluzioni organizzative necessarie a garantire l'accesso alla prestazione sanitaria^[8], anche considerato «l'obbligo positivo degli Stati di strutturare il servizio sanitario in modo da non limitare in alcun modo le reali possibilità di ottenere l'aborto e per altro verso di assicurare che l'obiezione di coscienza dei medici non impedisca in concreto l'accesso ai servizi abortivi cui le pazienti hanno diritto»^[9]. Non è questa la sede per approfondire la questione del rapporto tra l'obiezione di coscienza e l'obbligo di servizio pubblico della garanzia delle prestazioni che rientrano tra i livelli essenziali di assistenza, ma è qui di interesse evidenziare come uno degli aspetti che nel tempo hanno condizionato l'effettività del diritto alla prestazione sanitaria di interruzione volontaria della gravidanza sia anche la massiccia presenza di personale sanitario obiettore nelle strutture sanitarie pubbliche.

2. L'interruzione volontaria di gravidanza come prestazione tra i livelli essenziali di assistenza: dalla prestazione medico-chirurgica a quella farmacologica

L'interruzione volontaria di gravidanza come prestazione sanitaria, che trova una disciplina di dettaglio nella richiamata l. n. 194 del 1978, si ispira ai principi della disciplina istitutiva del servizio sanitario nazionale che è fondata sull'universalismo e l'eguaglianza nell'accesso alle cure e che riprende la definizione costituzionale di tutela della salute nella sua duplice accezione, individuale e collettiva (art. 1, legge 23 dicembre 1978, n. 833). Secondo i principi del servizio sanitario nazionale la tutela della salute fisica e psichica deve «avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana. [...]» (art. 1, c. 2); servizi e attività sono finalizzati alla «promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica della popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio» (art. 1, c. 3).

Tramite il servizio pubblico si realizza così quell'eguaglianza sostanziale di accesso alle cure (art. 3 c. 2; 32 Cost.) i cui livelli essenziali «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, c. 2, lett. m Cost.)^[10]: la prestazione di interruzione volontaria di gravidanza è inclusa nei livelli essenziali di assistenza^[11]. Trattasi perciò di quel nucleo irriducibile del diritto alla salute che il servizio sanitario nazionale deve garantire tramite l'organizzazione e l'attività delle strutture sanitarie^[12]. Se nel 1978 il legislatore aveva come riferimento solo la prestazione medico-chirurgica, oggi l'interruzione volontaria di gravidanza può avvenire anche farmacologicamente, pertanto la prestazione rientra tra i livelli essenziali di assistenza in entrambe le modalità, chirurgica e farmacologica^[13].

Le implicazioni amministrative della qualificazione dell'interruzione volontaria di gravidanza come livello essenziale di assistenza sono emerse fin dall'approvazione della l. n.194 del 1978, le cui disposizioni normative sono state considerate "a contenuto costituzionalmente

vincolato”^[14]. Più di recente la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che «l’individuazione del limite di tutela di un diritto non è altro che l’individuazione del contenuto del diritto stesso; e, mutando ancora prospettiva, l’individuazione del contenuto del diritto non è altro che l’individuazione delle prestazioni da garantire affinché che quel diritto possa essere soddisfatto», aggiungendo che «[...] per determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non debba intendersi esclusivamente l’individuazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni stesse, come pure ha affermato la Corte (cfr. Corte Costituzionale 4 dicembre 2009 n. 322), ma debba anche (e prima ancora) intendersi l’individuazione delle condizioni cui è subordinato l’accesso a quelle prestazioni, giacché sarebbe del tutto illogico ritenere il contrario, e cioè che la norma costituzionale, pur avvertendo l’esigenza di assicurare prestazioni di contenuto minimo uniforme su tutto il territorio nazionale, lasci poi che ciascuna regione possa stabilire quando quelle prestazioni debbano essere assicurate ai cittadini»; si è così affermato che «le disposizioni contenute nella legge n. 194/78, che individuano le condizioni per l’accesso alle tecniche di interruzione volontaria della gravidanza e che disciplinano le procedure per l’accertamento di quelle condizioni, sono disposizioni riconducibili all’art. 117 lett. m) della Costituzione, e quindi riconducibili a materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La conclusione risulta avvalorata dal rilievo che sarebbe del tutto illogico permettere che una materia tanto sensibile qual è quella afferente all’interruzione volontaria della gravidanza [...] possa essere disciplinata differentemente sul territorio nazionale, lasciando che le regioni individuino, ciascuna per il proprio territorio, le condizioni per l’accesso alle tecniche abortive e, attraverso la definizione delle procedure, il grado di attendibilità degli accertamenti di quelle medesime condizioni»^[15].

Posto che la prestazione di interruzione volontaria di gravidanza realizza quel nucleo incompressibile del diritto alla salute che il servizio sanitario nazionale deve garantire attraverso le strutture sanitarie^[16], occorre allora valutare con quali modalità e capacità le regioni assicurino l’effettiva prestazione che il legislatore ordinario ha stabilito nell’esercizio della sua competenza esclusiva.

L’analisi della garanzia effettiva delle prestazioni da parte delle regioni, sul piano legislativo e amministrativo, va condotta considerando anzitutto il rispetto del principio della dignità della persona (art. 2 Cost.) cui debbono ispirarsi tutte le strutture sanitarie nello svolgimento delle loro attività (art. 1, legge n. 833 del 1978). Se dignità e libertà della persona sono principi ispiratori delle attività di servizio pubblico erogate dalla struttura sanitaria, il consenso informato della donna e la sua riservatezza concorrono a garantire un accesso all’interruzione volontaria di gravidanza libero e dignitoso: «il medico che esegue l’interruzione della gravidanza è tenuto a fornire alla donna le informazioni e le indicazioni sulla regolazione delle nascite, nonché a renderla partecipe dei procedimenti abortivi, che devono comunque essere attuati in modo da rispettare la dignità personale della donna» (art. 14, l. n. 194 del 1978)^[17]. Inoltre, qualsiasi sia la struttura o il soggetto alla quale la donna si rivolge - un « consultorio pubblico istituito ai sensi dell’articolo 2, lettera a), della legge 29 luglio 1975 numero 405, o a una struttura socio-sanitaria a ciò abilitata dalla regione, o a un medico di sua fiducia» (art. 4, l. n. 194 del 1978) - il rispetto della sua libertà e dignità presuppone il diritto a ricevere informazioni aggiornate anche «sull’uso delle tecniche più moderne, più rispettose dell’integrità fisica e psichica della donna e meno rischiose per l’interruzione della gravidanza» (art. 15, l. n. 194 del 1978).

Ne consegue che il servizio sanitario nazionale non deve solo garantire, ma anche promuovere l'interruzione volontaria di gravidanza farmacologica, sia in quanto pratica meno invasiva di quella medico-chirurgica sia perché meno rischiosa anche per la salvaguardia della capacità procreativa della donna^[18]. Di recente - anche a seguito delle rilevanti criticità della garanzia dell'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza durante la prima fase della pandemia Covid-19 - una circolare ministeriale^[19] e una determina dell'Agenzia italiana del farmaco^[20], hanno autorizzato a erogare la prestazione farmacologica senza il vincolo del ricovero nella struttura ospedaliera e a ricorrervi fino a 63 giorni dal concepimento, ampliando così la garanzia del diritto alla prestazione come livello essenziale di assistenza. Sono entrambe previsioni che impongono una risposta organizzativa regionale affinché le strutture sanitarie garantiscano la libera e dignitosa scelta della donna che richiede la prestazione.

La disciplina generale dell'interruzione volontaria di gravidanza come prestazione sanitaria ricomprende anche quella istitutiva dei consultori pubblici (legge 29 luglio 1975, n. 405), cui la stessa legge n. 194 del 1978 fa ampiamente rinvio (artt. 2, 3, 4, 5, legge n. 194 del 1978). Trattasi di strutture socio-sanitarie dedicate a svolgere la funzione di supporto alla donna sia nella informazione procreativa, quindi anche contraccettiva, sia nelle scelte in merito alla interruzione di gravidanza «a) informandola sui diritti a lei spettanti in base alla legislazione statale e regionale, e sui servizi sociali, sanitari e assistenziali concretamente offerti dalle strutture operanti sul territorio; [...] d) contribuendo a far superare le cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione della gravidanza» (art. 2, c. 1 e 2, legge n. 194 del 1978). Il servizio di assistenza alla famiglia e alla maternità erogato dai consultori «ha come scopi: a) l'assistenza psicologica e sociale per la preparazione alla maternità ed alla paternità responsabile e per i problemi della coppia e della famiglia, anche in ordine alla problematica minorile; b) la somministrazione dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte dalla coppia e dal singolo in ordine alla procreazione responsabile nel rispetto delle convinzioni etiche e dell'integrità fisica degli utenti; c) la tutela della salute della donna e del prodotto del concepimento; d) la divulgazione delle informazioni idonee a promuovere ovvero a prevenire la gravidanza consigliando i metodi ed i farmaci adatti a ciascun caso» (art. 1, l. n. 405 del 1978). A tal fine il legislatore ha mostrato attenzione alla qualificazione professionale del personale, specificando che quello di «consulenza e di assistenza addetto ai consultori deve essere in possesso di titoli specifici in una delle seguenti discipline: medicina, psicologia, pedagogia ed assistenza sociale, nonché nell'abilitazione, ove prescritta, all'esercizio professionale» (art. 3). Anche il finanziamento dei consultori da parte delle regioni pare strettamente collegato al perseguimento delle finalità di servizio previste dalla legge, infatti, è erogato «tenuto conto delle proposte dei comuni e dei loro consorzi nonché delle esigenze di una articolazione territoriale del servizio [...] sempre che si riscontrino le finalità indicate all'articolo 1 della presente legge» (art. 6).

Se il supporto della donna è attività di servizio pubblico (legge n. 194 del 1978; legge 29 luglio del 1975, n. 405) ad essa possono partecipare anche associazioni, giacché tra i principi del servizio sanitario nazionale vi è quello della partecipazione associativa: «Le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale nei modi e nelle forme stabiliti dalla presente legge» (art. 1 legge n. 833 del 1978)^[21]. Anche la disciplina dei consultori stabilisce che questi «sulla base di appositi regolamenti o convenzioni possono avvalersi, per i fini previsti dalla legge, della

collaborazione volontaria di idonee formazioni sociali di base e di associazioni del volontariato, che possono anche aiutare la maternità difficile dopo la nascita» (art. 2, c. 1 e 2, legge n. 194 del 1978). In generale il legislatore non si limita a legittimare che attività di servizio sanitario siano svolte con la partecipazione di privati, ma stabilisce la promozione di tale partecipazione (d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117) e ciò vale anche per la prestazione di interruzione volontaria di gravidanza, purché tale partecipazione sia svolta nel rispetto delle finalità del servizio pubblico e tenuto conto degli obblighi di prestazione dell'amministrazione pubblica sanitaria^[22]. D'altronde nelle attività di interesse generale possono essere coinvolte organizzazioni anche in forma atipica a condizione che non abbiano scopo di lucro e perseguano «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (art. 4, d.lgs., 3 luglio 2017, n. 117)^[23].

3. La convenzione in materia di interruzione volontaria di gravidanza stipulata tra l'Azienda ospedaliera universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita

È alla luce della disciplina richiamata che dev'essere analizzata la convenzione in materia di interruzione volontaria di gravidanza tra l'Azienda ospedaliera universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita, stipulata in data 28 luglio 2023 (prot. n. 90704). Le parti hanno convenuto che l'oggetto della convenzione consiste nel «dar seguito a quanto previsto dal D.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 - Codice del Terzo Settore - che a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106 provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di Enti del Terzo Settore».

Nelle finalità della convenzione è stabilito che «l'Azienda autorizza l'Associazione ad operare, *secondo le finalità del proprio statuto* (c. d. r.), presso il Presidio Ospedaliero Sant'Anna» (art. 1); le attività che l'Associazione si impegna a svolgere, anche in attuazione della l. n.194 del 1978, cit. sono le attività di «supporto e ascolto a donne gestanti che ne abbiano necessità, nell'ambito di un più generale percorso di sostegno durante e dopo la gravidanza alle donne che vivono il momento con difficoltà e che potrebbero quindi prendere in considerazione la scelta dell'interruzione di gravidanza o che addirittura si sentono costrette a ricorrervi per mancanza di aiuti. Il servizio offre quindi un supporto concreto e una vicinanza umana, così “contribuendo a far superare le cause che potrebbero indurre la donna alla interruzione della gravidanza” (L. 194 art. 2 lett. d)» (art. 1).

Le attività così descritte rientrano - si è detto - tra i compiti di servizio pubblico disciplinati dalla richiamata normativa sull'interruzione volontaria della gravidanza. (l. n. 194 del 1978; l. n. 405 del 1975).

L'Associazione stipulante - che «aderisce con vincolo federativo al “Movimento per la Vita Italiano - Federazione dei Movimenti per la vita e dei centri di aiuto alla vita d'Italia» (art. 1 dello Statuto) - nel definire *le finalità del proprio statuto* stabilisce che “Sono compiti specifici dell'Associazione la tutela e la promozione della vita umana con particolare riferimento a quelle fasi in cui il diritto all'esistenza e l'eguale dignità degli esseri umani sono negati o posti in forse dal costume o dalle leggi e per questo si oppone ad ogni provvedimento che legittimi pratiche abortive [...]” (art. 3 dello Statuto).

Nella convenzione è stabilito che l'attività di “supporto concreto” e “vicinanza umana” nella

fase della scelta della donna (art. 2, lett. d, legge 194/1978) venga «svolta dai volontari scelti tra quelli con maggiore esperienza nell'accompagnamento in gravidanze difficili ed appositamente formati per questo nuovo ruolo, eventualmente anche con il supporto ed il coordinamento del personale sanitario a ciò disponibile» (art. 1). Laddove utilizza l'espressione "eventualmente anche", con riferimento a "il supporto e il coordinamento del personale sanitario a ciò disponibile", la convenzione descrive un modello organizzativo nel quale il volontario compirebbe attività in autonomia dal personale della struttura, specie nel caso non infrequente della carenza di disponibilità di quest'ultimo per i singoli casi.

Nella convenzione manca inoltre un riferimento alla qualificazione del volontario, per contro prevista dal legislatore statale e regionale per l'attività dei consultori, a garanzia della qualità del servizio (art. 3, l. n. 405 del 1978; art. 5, legge regionale, 9 luglio 1976, n. 39). In Piemonte la legge regionale 9 luglio 1976, n. 39 recante *Norme e criteri per la programmazione, gestione e controllo dei Servizi consultoriali* disciplina la qualificazione del personale dei consultori prevedendo inoltre che «[...] Il personale deve essere in possesso dei titoli specifici in una delle seguenti discipline: medicina, psicologia, pedagogia, assistenza sanitaria e sociale, nonché dell'abilitazione, ove prescritta, all'esercizio professionale. Di norma devono essere garantite almeno le seguenti figure professionali: medico preferibilmente ginecologo, psicologo, assistente sociale, assistente sanitaria od ostetrica od infermiera professionale. [...] Può anche essere utilizzato eventuale personale volontario, purché in possesso dei titoli relativi alle discipline di cui al presente articolo» (art. 5).

Anche la previsione sul Comportamento dei volontari evidenzia alcune criticità laddove prevede, perfino con enfasi grafica, che "l'attività deve essere svolta, compatibilmente con le proprie finalità statutarie^[24], con l'obiettivo di soddisfare le esigenze degli assistiti, nonché^[25] nel rispetto delle indicazioni derivanti dai trattamenti clinico assistenziali in corso, nella fattiva e reciproca collaborazione con gli operatori pubblici nell'ambito delle specifiche competenze e con la scrupolosa osservanza delle norme di ordine organizzativo, igienico, sicurezza e comportamentale" (art. 3). Tale formulazione subordina e condiziona al rispetto delle finalità statutarie associative l'impegno a raggiungere l'obiettivo di soddisfare le esigenze degli assistiti.

Criticità si possono trovare anche riguardo alla Riservatezza laddove la convenzione prevede - in modo generico - che "Il Presidente dell'Associazione impegnerà i volontari^[26], a mantenere la riservatezza dei dati acquisiti involontariamente da parte dei pazienti. I volontari non sono tenuti a venire a conoscenza di dati sensibili nello svolgimento delle attività proposte" (art. 7). Sul punto appare evidente la necessità di coordinare tale laconica e imprecisa previsione con la disciplina aziendale sulla protezione dei dati personali, con conseguente attenta attribuzione di compiti e responsabilità riferiti alle varie operazioni di trattamento dei dati stessi.

4. Considerazioni conclusive

La convenzione analizzata suscita perplessità sotto vari profili: anzitutto riguardo alla compatibilità delle finalità associative con quelle assegnate dalla legge alle strutture sanitarie pubbliche, che devono garantire la prestazione. La finalità statutaria si pone infatti esplicitamente in contrasto con la legge laddove «si oppone ad ogni provvedimento che legittimi pratiche abortive» (art. 3). L'associazione si prefigge come scopo quello di

ostacolare la prestazione di interruzione volontaria di gravidanza, mentre l'attività di servizio pubblico di supporto alla donna è finalizzata a una scelta sanitaria libera e dignitosa. Sia nel caso dell'interruzione volontaria della gravidanza medico-chirurgica sia di quella farmacologica la prestazione di cura comprende il supporto psicologico della donna, dove la presa in carico complessiva della sua salute psico-fisica deve essere garantita senza condizionamenti psicologici, siano essi in senso abortivo sia in senso antiabortivo. Se ciò deve essere garantito dal servizio sanitario pubblico - con la sola finalità di garantire la salute della donna che in modo libero e dignitoso decide di interrompere la gravidanza, entro i limiti e secondo le modalità previste dalla legge - la presenza di enti del Terzo settore che statutariamente si oppongono alla pratica abortiva si contrappone alla realizzazione degli obblighi di servizio pubblico secondo i principi e le modalità di legge.

Certo si è detto che la partecipazione delle associazioni non solo è possibile ma è anche promossa dalla legge (v. art. 1 l. 833/1978; d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117), tuttavia la presenza dei privati deve essere compatibile anzitutto con le finalità di servizio pubblico che, nel caso dell'interruzione volontaria di gravidanza, attengono alla garanzia della salute della donna. La promozione della maternità e la rimozione delle cause che possono determinare la donna a voler interrompere la gravidanza sono finalità di servizio pubblico che non vanno confuse con la finalità antiabortiva che è di per sé in contrapposizione con la dignità e la libertà di scelta della donna.

Assicurare la libera formazione del convincimento della donna è compito che la legge attribuisce al servizio sanitario nazionale tramite le strutture sanitarie o i consultori. Il personale del Terzo settore può agire a supporto e con il coordinamento del personale sanitario, nei limiti in cui le finalità statutarie non contrastino con quelle di servizio pubblico. La legge n. 194 del 1978 non ha come finalità quella di condizionare la scelta della donna, ma semmai di rimuovere gli ostacoli, anche di ordine economico e sociale, qualora ve ne siano e dovessero fondare la richiesta della donna di accedere alla prestazione. Il supporto psicologico previsto dal legislatore deve essere erogato nella struttura ospedaliera sempre nel rispetto della dignità e libertà della donna^[27]. Attività di convincimento volto unicamente al ripensamento della donna, in ragione del dichiarato fine anti-abortivo dell'associazione, mette a rischio la dignità, l'uguaglianza nell'accesso alle cure, la garanzia della salute come benessere psico-fisico della donna (artt. 2, 3, c.2, 32, Cost.; artt. 1, 2, l. n. 833 del 1978; l. n. 194 del 1978; l. n. 405 del 1978). La promozione della presenza del Terzo settore cui è tenuta l'amministrazione pubblica non può in ogni caso legittimare attività in contrasto con la legge per il raggiungimento di finalità associative. La partecipazione alle attività di servizio sanitario nazionale (artt. 2, 18, 118 Cost.; art. 1, l. n. 833 del 1978, cit.) deve svolgersi compatibilmente con gli obblighi di servizio pubblico dell'amministrazione sanitaria posti a garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

In conclusione, volendo offrire un'interpretazione *secundum legem* della convezione: a) si deve escludere ogni rilevanza, con conseguente disapplicazione, della previsione statutaria espressamente formulata in opposizione alla disciplina di legge o di provvedimenti che legittimino le pratiche abortive (art. 3 dello Statuto); b) a garanzia della qualità del servizio la struttura sanitaria deve richiedere all'associazione l'attestazione della professionalità dei volontari prevista per lo svolgimento di analoghe attività nei consultori (art. 3, l. n. 405 del 1978; art. 5, legge regionale, 9 luglio 1976, n. 39); c) il supporto ed il coordinamento del personale sanitario non può essere "eventuale", ma è presupposto della partecipazione dei

volontari alle attività del servizio; d) nel rispetto della riservatezza della donna a tutela della sua dignità (art. 14, l. n. 194 del 1978) ogni acquisizione di dati deve avvenire in modo consapevole e volontario, nel pieno rispetto della normativa in materia.

Una diversa lettura, che enfatizzasse l'autonomia statutaria associativa, subordinandole l'erogazione di prestazioni sanitarie dovute, sarebbe anche in contrasto con i principi della sussidiarietà orizzontale e della solidarietà sociale, intesi come presupposti irrinunciabili per la collaborazione tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore^[28].

[Convenzione tra l'Azienda Ospedaliera Universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino e l'Associazione Centro di Aiuto alla Vita e Movimento per la Vita "G. Faradini" di Rivoli.](#)

1. Ricercatrice di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino [↑](#)
2. Pitch T. (1998), *Un diritto per due*, Milano, 63 ss., ricorda che «Nei primi anni settanta si possono rintracciare almeno tre, se non quattro, posizioni femministe sull'aborto»; Ronchetti L.(2006) , *Donne e corpi tra sessualità e riproduzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2; Saraceno, C. (2018), *Un diritto all'autodeterminazione parziale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, p. 79 ss.; Melega C. (2023), *La legge 194: un dibattito riaperto*, in *BioLawJournal-Rivista di BioDiritto*, n. 3/2020 Special Issue 1/2023, 27 ss. [↑](#)
3. Sulle teorie della lesività del delitto di aborto, Zuccalà G. (1958), voce *Aborto*, in *Enc. dir.*, Milano, 128 ss. [↑](#)
4. L'art. 2, comma 1, lett. e) d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21 ha inserito nel Codice Penale, tra i Delitti contro la maternità, il reato di Interruzione di gravidanza non consensuale (art. 539 ter c.p.): «Chiunque cagiona l'interruzione della gravidanza senza il consenso della donna è punito con la reclusione da quattro a otto anni. Si considera come non prestato il consenso estorto con violenza o minaccia ovvero carpito con l'inganno. La stessa pena si applica a chiunque provochi l'interruzione della gravidanza con azioni dirette a provocare lesioni alla donna. Detta pena è diminuita fino alla metà se da tali lesioni deriva l'acceleramento del parto. Se dai fatti previsti dal primo e dal secondo comma deriva la morte della donna si applica la reclusione da otto a sedici anni; se ne deriva una lesione personale gravissima si applica la reclusione da sei a dodici anni; se la lesione personale è grave quest'ultima pena è diminuita. Le pene stabilite dai commi precedenti sono aumentate se la donna è minore degli anni diciotto». [↑](#)
5. Corte cost., sentenza 18 febbraio 1975, n. 27. [↑](#)
6. Su «L'interruzione volontaria di gravidanza come prestazione sanitaria ...» si veda Pezzini B. (2011), *Inizio e interruzione della gravidanza*, in *Il governo del corpo*, a cura di Canestrari S., Ferrando G., Mazzoni C.M., Rodotà S., Zatti P., Tomo II, in *Trattato di biodiritto*, diretto da Rodotà S., Zatti P., Milano, 1660 ss. Sul diritto alla salute nell'ordinamento italiano si veda: Luciani M. (1998), voce *Salute*, in *Enc. giur. trecc.*, XXXII, Torino, 1 ss.; Ferrara R. *Il diritto alla salute: principi costituzionali*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da Rodotà S., Zatti P., Milano, 2011, 3; Ferrara R. (2007), *L'ordinamento della sanità*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da Scoca F.G., Roversi Monaco F.A., Morbidelli G., Torino, 37 ss.; Simoncini A., Longo E. (2006), *Art. 32*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, I, 655 ss.; Balduzzi R. (2006), voce *Salute (diritto alla)*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da Cassese S., vol. VI, Milano, 2593; Ferrara R. (1997), voce *Salute*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, XIII, pp. 513 ss.; Vicentini Amato P. (1975), *Art. 32*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca G., Bologna; Carlassare L. (1967), *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in *L'amministrazione sanitaria*, a cura di Alessi R., Milano: "diritto per ogni individuo che provi la propria indigenza, di esigere le cure, gratuitamente, dagli organi dell'amministrazione diretta o indiretta dello Stato." 103 ss.; Mortati C. (1961), *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Riv. Infort. Mal. Prof.*, I, 1 ss. Sulla tutela della salute nell'ordinamento dell'Unione Europea si veda Oddenino A. (2010), *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da Rodotà S., Zatti P., Milano, Giuffrè, 131 ss. Sulla portata che riveste la tutela della salute nell'Unione Europea rispetto alle altre politiche si veda Foà S. (1998), *Il fondamento europeo del diritto alla salute. Competenze istituzionali e profili di*

- tutela, in *Profili attuali del diritto alla salute*, a cura di Gallo C.E., Pezzini B., Milano, 74 ss. Per un commento all'art. 35 si veda Lucarelli A. (2001), Art. 35, in *L'Europa dei diritti: commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Bifulco R., Cartabia M., Celotto A., Bologna, 245 ss.; Consito M. (2017), *Gli stranieri di fronte al diritto alla salute e all'assistenza*, in *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, a cura di Giorgis A., Grosso E., Losana M. in Collana *I diritti negati*, diretta da Zagrebelsky G., D'Amico M., Vol. I, Milano, 155. [↑](#)
7. Cfr. Cassazione civile, sezione III, 2 ottobre 2012, n. 17754. [↑](#)
 8. Sull'obiezione di coscienza nella pratica di interruzione volontaria di gravidanza: Saporiti M. (2013), *Se fossero tutti obiettori? Paradossi e fraintendimenti dell'obiezione di coscienza all'aborto in Italia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 2, 477 ss.; Talini S. (2017), *Interruzione volontaria di gravidanza, obiezione di coscienza e diritto di accesso alle prestazioni sanitarie nella complessa architettura costituzionale. Profili critici e ipotesi di superamento*, in *Rivista AIC*, n. 2, 1 ss.; Ceffa C. B. (2017), *Gli irrisolti profili di sostenibilità sociale dell'obiezione di coscienza all'aborto a quasi quarant'anni dall'approvazione della legge 194 sull'interruzione volontaria di gravidanza*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1, 4 ss.; Carbone M.C. (2020), *L'interruzione volontaria di gravidanza tra esercizio della funzione pubblica sanitaria e libertà di autodeterminazione. Alcune osservazioni sui concorsi "riservati" ai medici non obiettori*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2020, 1291 ss.; Domenici I (2018), *Obiezione di coscienza e aborto: prospettive comparate*, in *BioLawJournal-Rivista di BioDiritto*, n. 3, 19 ss.; Liberali B. (2020), *Obiezione di coscienza nell'interruzione di gravidanza ancora a giudizio? Punti fermi e prospettive future*, in *BioLawJournal-Rivista di BioDiritto*, n. 3, 347 ss. [↑](#)
 9. TAR Lazio, sez. III, Roma, 5 luglio 2016, n. 8990. Il giudice amministrativo fa riferimento alla giurisprudenza della CEDU: CEDU, P. e S. v. Portogallo 20 ottobre 2012; CEDU, RR v. Polonia 20 novembre 2011; CEDU, Tysiac v. Polonia 20 marzo 2007; CEDU, A.B.C. c. Irlanda 16 dicembre 2010. [↑](#)
 10. Sui livelli essenziali delle prestazioni si veda Luciani M. (2002), *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della costituzione)*, in *Sanità pubblica*, 108 ss., specie con riferimento al dibattito sui livelli essenziali, al richiamo al D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e alla Legge 2000, n. 328, art. 22 e al "concetto di essenziale"; Balduzzi R. (2004), *Note sul concetto di "essenziale" nella definizione dei LEP*, in *"Riv. Pol. Soc."*, 171. [↑](#)
 11. Già il D. P. C. M. 29 novembre 2001 Definizione dei livelli essenziali di assistenza, ha incluso all'all. 1 l'«attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle donne, alle coppie e alle famiglie a tutela della maternità, per la procreazione responsabile e l'interruzione della gravidanza». In generale sui livelli essenziali delle prestazioni in sanità si veda Molaschi V. (2010), *I livelli essenziali delle prestazioni nella sanità*, a cura di Ferrara R., *Salute e sanità*, diretto da S. Rodotà, P. Zatti, Trattato di biodiritto, Milano, 445. Sui livelli essenziali delle prestazioni nella più ampia ricostruzione del "diritto alla salute oggi" Ferrara R. (2013), *Il diritto alla salute oggi: verso la decadenza di un diritto «assoluto»?», in *Dir. e proc. amm.*, 2-3, 496. [↑](#)*
 12. Sul livello essenziale come nucleo irriducibile cfr. Corte Cost., 16 luglio 1999, n. 309; Corte cost., 20 novembre 2000, n. 509; Corte Cost. 20 giugno 2002, n. 282. Sul tema Tubertini C. (2008), *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela nella salute*, Bologna, 52, dove evidenzia che «Il c. d. nucleo essenziale costituisce una soglia obbligata o indisponibile (da parte del legislatore) dei livelli essenziali, che possono però rivestire anche un contenuto più esteso». [↑](#)
 13. Brunelli G. (2009), *L'interruzione volontaria della gravidanza: come si ostacola l'applicazione di una legge a contenuto costituzionalmente vincolato*, in *Dei diritti e dell'eguaglianza*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P., Napoli, 857, «E c'è il timore che, rendendo superflua l'ospedalizzazione obbligatoria, almeno nei termini in cui oggi la conosciamo, l'uso della RU486 finisca per depotenziare quel formidabile congegno di sabotaggio interno alla legge costituito dall'obiezione di coscienza». [↑](#)
 14. Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 35. L'abrogazione degli articoli 4, 5, 12 e 13 della legge n. 194 del 1978 travolgerebbe pertanto disposizioni a contenuto normativo costituzionalmente vincolato sotto più aspetti, in quanto renderebbe nullo il livello minimo di tutela necessaria dei diritti costituzionali inviolabili alla vita, alla salute, nonché di tutela necessaria della maternità, dell'infanzia e della gioventù. [↑](#)
 15. T.A.R Lombardia, sez. III, Milano, 29.12.2010, n. 7735. [↑](#)

16. L'art. 8, l. n. 194 del 1978 dispone che l'interruzione può essere praticata solo «da un medico del servizio ostetrico ginecologico e presso un ospedale generale» nonché «presso gli ospedali pubblici specializzati» e «case di cura autorizzate dalla regione, fornite di requisiti igienico-sanitari e di adeguati servizi ostetrico-ginecologici». [↑](#)
17. Ronchetti L. (2006), *Donne e corpi tra sessualità e riproduzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, «Il rispetto delle convinzioni etiche delle donne imposto al consultorio nello svolgimento dei suoi compiti deve quindi valere anche nel caso dell'interruzione volontaria di gravidanza. Tale rispetto nella legge n. 194 è reso con il riferimento al rispetto della dignità, della libertà e della riservatezza della donna [...]». [↑](#)
18. Grandi F. (2020), *L'aggiornamento delle "Linee di indirizzo sulla interruzione volontaria di gravidanza con mifepristone e prostaglandine": l'ultima trincea dell'effettività del servizio di interruzione volontaria di gravidanza*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 5, 13 ss., dove ricostruisce l'evoluzione della disciplina sull'accesso all'interruzione di gravidanza farmacologica; Grandi F. (2013), *Aborto farmacologico e attività di secondamento: la disobbedienza intermittente nella dimensione dei doveri*, in *Rivista AIC*, n. 4, 4 ss.; Pellecchia E. (2010), *Aborto farmacologico e disciplina dell'interruzione volontaria della gravidanza*, in *Nuova Giur. Civ.*, fasc. 1; [↑](#)
19. Circolare del Ministero della salute del 12 agosto 2020, n. 27166. [↑](#)
20. Determina AIFA del 12 agosto 2020, n. 865. [↑](#)
21. Paruzzo F. (2023), *Tra valorizzazione della "società solidale" e crisi dello stato sociale. Terzo settore e pubblico potere nell'erogazione di prestazioni sociali*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 3, 133, dove evidenzia come sia «necessario domandarsi sia se e quanto la supplenza (più che la sinergia) che il privato (sociale) si trova a svolgere rispetto all'azione dei pubblici poteri, condizioni l'erogazione di quelle prestazioni connesse alla garanzia di diritti fondamentali, specialmente di natura sociale; sia se ciò sia compatibile con la vocazione universalistica di questi stessi diritti, in particolare salute, assistenza e istruzione, quale discendente dal carattere generale delle formule impiegate nel testo costituzionale». [↑](#)
22. Sul fondamento giuridico di doveri, obblighi e obbligazioni sanitarie Cavallo Perin, Gagliardi B. (2010), *Pluralità di soggetti e di prestazioni nelle obbligazioni*, in *I diritti sociali come diritti della personalità*, a cura di Cavallo Perin R., Lenti L., Racca G.M., Rossi A., Torino, 13 ss. [↑](#)
23. Sul punto sia consentito il rinvio a Cauduro A. (2022), *La partecipazione amministrativa come trasparente "associazione" o "dissociazione" dalle scelte della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, fasc.1, 199. [↑](#)
24. La sottolineatura è nel testo della convenzione. [↑](#)
25. La sottolineatura è nel testo della convenzione. [↑](#)
26. La sottolineatura è nel testo della convenzione. [↑](#)
27. Pioggia A. (2016), *Diritto all'aborto e organizzazione sanitaria, ovvero del diavolo nei dettagli*, in *Medicina dei Secoli, Arte e Scienza*, 28/1, 150, dove osserva che «Ad essere quasi sempre trascurati sono tutti gli altri aspetti che accompagnano il percorso dell'interruzione volontaria di gravidanza, tutti i servizi, per così dire, accessori: dall'accoglienza e sostegno nella fase della decisione, fino ai modi e ai luoghi dell'intervento abortivo. Delle ferite alla dignità delle donne che avvengono in questo percorso a causa degli atteggiamenti degli operatori, degli abusi o delle mancanze delle strutture sappiamo grazie al coraggio di alcune testimoni e alla sensibilità di studiose o giornaliste che si sono fatte carico di mettercene al corrente. È così che conosciamo vicende di donne abbandonate a se stesse durante i turni in cui sono presenti solo obiettori, di donne ricoverate nella stessa stanza con madri partorienti, di donne umiliate e ferite da colpevoli omissioni di assistenza o peggio da atteggiamenti insultanti...». [↑](#)
28. Sulla partecipazione alle funzioni o all'erogazione di servizi (art. 118, c. 4, Cost.) si rinvia a Trimarchi E. (1970), *La partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali*, in *Amministrare*, n. 39, 9 ss.; Pototschnig U. (1994), *Art. 97 (e 51)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., 361 ss.; Camerlengo Q. (2006), *Art. 118 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., M. Olivelli, Torino, 2350, evidenzia che la sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, c. 4, Cost. è «relativa ai rapporti tra i pubblici poteri e la comunità». In particolare sulla «condivisione della funzione pubblica» di cui all'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recate il *Codice del Terzo Settore* cfr. Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, in *Giur. cost.*, con nota di Arena G., *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo settore*, 1449 D; ID., *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2005, 19. [↑](#)

Il diritto alla salute in ambito odontoiatrico: universalismo iper-selettivo, ineffettività della tutela, potenzialità della cooperazione con il Terzo settore. Considerazioni a partire da una legge regionale piemontese

Davide Servetti^[1]

Sommario:

1. Premessa - 2. La disciplina piemontese della “odontoiatria solidale” - 3. L’assistenza odontoiatrica garantita dal Servizio sanitario nazionale - 4. La manifesta carenza di protezione del diritto alla salute in ambito odontoiatrico: la posizione del Consiglio superiore di sanità - 5. Una legge regionale simbolica? Alcune importanti perplessità e qualche potenzialità

1. Premessa

Sul finire del 2022, il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato la legge intitolata “Disposizioni concernenti l’odontoiatria solidale”^[2]. L’approssimarsi del primo anniversario della legge è occasione non solo (e non tanto) per tracciare un bilancio sull’attuazione, la quale si può considerare ancora modesta, ma anche (e soprattutto) per ragionare sulla tutela della salute in un ambito di bisogni e di cure storicamente ai margini del Servizio sanitario nazionale e tendenzialmente negletto se osservato nella prospettiva dell’universalismo egualitario cui il sistema italiano è stato e, non senza affanni e minacce, continua ad essere improntato.

La legge piemontese, intendendo promuovere sia le prestazioni attualmente incluse nei livelli essenziali di assistenza sanitaria (Lea) sia interventi terapeutici ulteriori, impone ai suoi destinatari istituzionali di definire i confini tra cure *intra* ed *extra* Lea e con ciò riporta alla luce alcuni problemi di scarsa determinatezza e di sostanziale ristrettezza delle condizioni di accesso alla (già di per sé limitata) assistenza odontoiatrica offerta dal SSN. Tali problemi, recentemente sottolineati anche dal Consiglio superiore di sanità^[3], si traducono in una debole effettività della garanzia del diritto sociale alla salute dei cittadini in quest’ambito, come attestano i dati sulla spesa per consumi odontoiatrici, la cui quota a carico del SSN risulta limitata all’1% del totale^[4], e quelli sulla c.d. povertà sanitaria^[5] e sul c.d. impoverimento da consumi sanitari^[6]. Tuttavia, il legislatore piemontese non interviene sui servizi odontoiatrici delle aziende sanitarie regionali né sulle condizioni di accesso ai medesimi, ma si limita a tracciare la via per una possibile collaborazione tra tali aziende,

professionisti volontari ed enti del terzo settore, senza peraltro destinare alcuna risorsa finanziaria a supporto di tali iniziative. Il che porta a interrogarsi su quali siano le potenzialità della nuova disciplina nel dare risposta alla carenza di protezione che la salute delle persone registra in ambito odontoiatrico.

2. La disciplina piemontese della “odontoiatria solidale”

La legge stabilisce che la Regione «favorisce la realizzazione di progetti di odontoiatria solidale a favore delle fasce più deboli della popolazione» (art. 1, c. 2). Tale finalità viene perseguita senza attribuire benefici diretti ai destinatari finali delle prestazioni, né incidendo sull'organizzazione dei servizi sanitari deputati ad erogarli, né stanziando risorse perché soggetti terzi realizzino i progetti in questione. La logica della legge regionale, infatti, è meramente promozionale e le sue disposizioni si rivolgono, in prima battuta, a due categorie di destinatari istituzionali: le aziende sanitarie regionali e gli enti del terzo settore^[7] con sede od operatività nel territorio piemontese. Essi, in base all'art. 1, c. 2, «attivano reti di collaborazione, attraverso il coinvolgimento dei soggetti di cui al comma 3, per la coprogettazione di azioni finalizzate a fornire prestazioni di odontoiatria solidale presso le strutture sanitarie e ospedaliere regionali». I soggetti coinvolti sono odontoiatri e igienisti dentali disponibili a partecipare a titolo volontario e gratuito^[8] ai progetti di odontoiatria solidale, ovvero i professionisti che materialmente svolgeranno le attività presso le strutture regionali. Per tali soggetti, viene prevista l'attivazione, da parte di ogni azienda sanitaria, di un elenco al quale essi si iscrivono volontariamente (art. 3).

Quanto al contenuto dei progetti, ai sensi dell'art. 2, c. 1, «costituiscono prestazioni di odontoiatria solidale rivolte ai soggetti riconosciuti in condizioni di vulnerabilità sociale» due tipologie di prestazione: «a) le prestazioni di cui all'allegato 4C del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017; b) gli ulteriori interventi individuati nei progetti di cui all'articolo 1, comma 3». Le prestazioni oggetto di questi “ulteriori interventi” - specifica l'art. 2, c. 2 - sono svolte «a titolo gratuito, senza fine di lucro né diretto, né indiretto».

Le tipologie e le modalità di erogazione delle prestazioni offerte sono definite all'interno di convenzioni che aziende ed enti del terzo settore stipulano al fine di realizzare i progetti di odontoiatria solidale, i cui costi restano a carico del privato sociale, fatta eccezione per «il materiale strumentale necessario all'attività ambulatoriale», che s'intende possa essere fornito dalle aziende nelle cui strutture si svolgano gli interventi (art. 5, commi 1 e 2). Peraltro, a proposito di tali strutture, se l'art. 1, comma 1, stabilisce che i progetti di odontoiatria solidale vengono realizzati «presso le strutture sanitarie e ospedaliere regionali», senza precisare espressamente se debbano intendersi in senso stretto (strutture del SSR: nozione che ordinariamente ricomprende anche quelle del privato accreditato e “convenzionato”^[9]) o in senso lato (strutture presenti sul territorio regionale), l'art. 5, comma 3, rende chiaro che, anche se si optasse per la prima opzione interpretativa, non verrebbe meno il ruolo degli ambulatori privati: «La Regione favorisce il riconoscimento da parte delle aziende sanitarie regionali delle attività di odontoiatria solidale che si svolgono presso ambulatori di enti del terzo settore o presso ambulatori privati collegati agli stessi e incoraggia la definizione di accordi di collaborazione tra aziende sanitarie ed enti del terzo settore, che contemplano la possibilità di segnalare i bisogni di cure speciali dei pazienti».

In prospettiva nuovamente promozionale, il legislatore piemontese auspica anche il coinvolgimento delle scuole, in particolare al fine di realizzare «campagne informative e di

sensibilizzazione», in generale sull'igiene dentale e sulla prevenzione e cura delle malattie odontoiatriche, nonché, in particolare, sulle iniziative di odontoiatria solidale (art. 6). A questo scopo, la legge individua l'accordo con l'Ufficio scolastico regionale come lo strumento per via del quale trovare la collaborazione degli istituti scolastici; il che, peraltro, non esclude che, in coerenza con il *favor* emergente da questa disposizione per la partecipazione delle scuole e in forza dell'autonomia scolastica medesima, siffatte campagne possano coinvolgere direttamente i singoli istituti.

Infine, la legge (art. 4) istituisce, presso la direzione regionale della sanità, un «tavolo tecnico di coordinamento al fine di assicurare l'omogeneità di erogazione delle prestazioni solidali». Dopo la delibera di Giunta che ne ha determinato i criteri di costituzione e funzionamento, il tavolo è stato costituito con determinazione dirigenziale nel luglio del 2023^[10].

3. L'assistenza odontoiatrica garantita dal Servizio sanitario nazionale

Fin dall'individuazione della finalità (art. 1, c. 1) e dell'oggetto (art. 2, c. 1), la legge piemontese si colloca in un quadro normativo le cui coordinate nazionali sono tracciate principalmente dalla disciplina dell'assistenza odontoiatrica garantita dal SSN in base al D.P.C.M. 12 gennaio 2017, recante la c.d. declaratoria dei Lea. Al fine di valutare la specificità e l'innovatività dell'intervento legislativo regionale, è dunque necessario muovere dalla ricostruzione di tale quadro normativo.

Al proposito, va ricordato che l'odontoiatria, nel nostro Paese, costituisce un ambito storicamente ai margini dell'assistenza sanitaria pubblica. È significativo che, nella legislazione sanitaria fondamentale, l'unica previsione che espressamente contempla prestazioni odontoiatriche erogate dal SSN sia quella dell'art. 9, comma 5, lett. c), del d.lgs. 502/1992 nel testo novellato dal d.lgs. 229/1999. Tale disposizione individua le aree di prestazioni aggiuntive extra Lea che possono essere coperte dai fondi integrativi e, tra queste, indica anche «l'assistenza odontoiatrica, limitatamente alle prestazioni non a carico del Servizio sanitario nazionale e comunque con l'esclusione dei programmi di tutela della salute odontoiatrica nell'età evolutiva e dell'assistenza odontoiatrica e protesica a determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità». Con questa peculiare tecnica redazionale, l'esistenza stessa di prestazioni odontoiatriche - e, tra queste, di programmi a favore dei minori in età evolutiva e delle persone vulnerabili - a carico del SSN veniva affermata dal legislatore nel momento in cui esso le escludeva dall'operatività dei fondi integrativi, ovvero della copertura aggiuntiva che esso ammette possa essere fornita dalla mutualità pubblica e privata esterna al Servizio medesimo^[11].

Quali fossero - *rectius*: dovessero essere - tali prestazioni venne per la prima volta stabilito con la declaratoria dei Lea di cui al d.p.c.m. 29 novembre 2001, il cui allegato 1B includeva tutte le prestazioni specialistiche ambulatoriali erogate dal SSN individuate, insieme alle relative tariffe, dal d.m. 22 luglio 1996; l'allegato 1B aveva cura di precisare che «sono esclusi dal livello di assistenza i materiali degli apparecchi ortodontici e delle protesi dentarie, che rimangono a carico degli assistiti»: esclusione, questa concernente apparecchi e protesi, che, salvo rarissimi casi, vale a tutt'oggi anche sotto la vigenza dei nuovi Lea. Inoltre, l'allegato 2B, nell'individuare le prestazioni parzialmente escluse dai Lea in quanto erogabili solo secondo specifiche indicazioni cliniche, indicava tra queste le prestazioni di «assistenza odontoiatrica: limitatamente alle fasce di utenti e alle condizioni indicate al

comma 5, art. 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni».

Alle, non certo limpide, regole appena richiamate, diedero attuazione soltanto alcune Regioni, le quali iniziarono ad integrare le (poche) prestazioni individuate dal decreto ministeriale del 1996 con altre, configurate come livelli aggiuntivi a carico dei bilanci regionali, e definirono contestualmente le situazioni di vulnerabilità che davano titolo ad accedervi.

In base a queste pionieristiche iniziative regionali^[12], la nuova declaratoria dei Lea, adottata con il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, ha ridisegnato l'ambito dell'assistenza odontoiatrica assicurata dal SSN, incrementando limitatamente la tipologia delle prestazioni erogabili e, soprattutto, riconfigurando i criteri di accesso alle medesime. Benché il d.p.c.m. del 2017 abbia obiettivamente compiuto alcuni passi avanti quanto alla definizione sia delle prestazioni erogabili (individuate nell'allegato 4^[13]), sia delle categorie di soggetti ammesse ad accedervi (descritte nell'allegato 4C^[14]), la disciplina in questione, per un verso, conserva l'impostazione estremamente selettiva della precedente, e, per un altro, lascia ampi margini di indeterminatezza nell'identificazione dei beneficiari, in particolare per quanto riguarda i soggetti socialmente vulnerabili.

L'allegato 4C, anzitutto, fa propria la *summa divisio* incidentalmente tracciata dal d.lgs. 502/1992, affermando che l'assistenza odontoiatrica garantita dal SSN si compone di due ambiti principali: i programmi di tutela della salute odontoiatrica nell'età evolutiva; l'assistenza odontoiatrica e protesica a determinate categorie di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità. Un terzo ambito di assistenza, il cui contenuto prestazionale è però ancor più limitato dei primi due, è quello accessibile dalla generalità della popolazione.

Quanto al primo ambito, il decreto adotta quale condizione di accesso primaria l'età degli assistiti, che deve essere compresa tra gli 0 e i 14 anni. In secondo luogo, viene stabilito che a tutti i minori di questa fascia d'età vengono garantiti: la visita odontoiatrica^[15]; una serie di prestazioni individuate nell'allegato 4 alle quali venga associata la condizione di erogabilità "0-14"; il trattamento delle patologie ortognatodontiche soltanto nei casi di maggior gravità^[16] e di vulnerabilità sanitaria e/o sociale^[17]. In generale, la prestazione non comprende mai il costo dell'apparecchio o della protesi. Inoltre, si prevede che il SSN offra attivamente tali prestazioni dando priorità ai minori che versano in condizioni di vulnerabilità sociale.

Fuori dai programmi riservati all'età evolutiva, l'assistenza odontoiatrica (ivi compresa la correlata assistenza protesica) è garantita a determinate categorie di soggetti, individuabili in base a due tipologie di vulnerabilità: sanitaria e sociale. La popolazione "adulta" (*rectius*: di età superiore ai 14 anni), dunque, può accedere soltanto a quest'ambito di prestazioni (oltre che a quelle accordate alla popolazione generale: sulle quali v. *infra*).

La condizione di vulnerabilità sanitaria viene riconosciuta in base a due criteri che spetta alle Regioni attuare. Il primo (c.d. criterio discendente) fa sì che siano considerate sanitariamente vulnerabili le persone affette «da gravi patologie, le cui condizioni di salute possano essere gravemente pregiudicate da una patologia odontoiatrica concomitante, al punto che il mancato accesso alle cure odontoiatriche possa mettere a repentaglio la prognosi "quoad vitam" del soggetto». Al proposito l'allegato 4C precisa alcune categorie di

pazienti (con gravi patologie ad uno stadio particolarmente critico) le quali corrispondono senz'altro al criterio "discendente". In applicazione di tale criterio, il riconoscimento della condizione di vulnerabilità sanitaria è di per sé sufficiente per l'accesso alle prestazioni individuate dall'allegato 4 alle quali sia associata tale condizione di erogabilità. Diversamente, è possibile riconoscere in stato di vulnerabilità sanitaria altresì i pazienti affetti da «malattie e condizioni alle quali sono frequentemente o sempre associate complicanze di natura odontoiatrica»: in tal caso, il decreto ne esemplifica alcune e parla di criterio "ascendente". Quando la condizione di vulnerabilità sanitaria è riconosciuta in applicazione del criterio "ascendente", per accedere alle prestazioni di cui all'allegato 4 associate a tale condizione, è necessario altresì il contestuale riconoscimento della condizione di vulnerabilità sociale.

Quest'ultima viene descritta dall'allegato 4C come «quella condizione di svantaggio sociale ed economico, correlata di norma a condizioni di marginalità e/o esclusione sociale, che impedisce di fatto l'accesso alle cure odontoiatriche oltre che per una scarsa sensibilità ai problemi di prevenzione e cura, anche e soprattutto per gli elevati costi da sostenere presso le strutture odontoiatriche private». Entro tale condizione, viene suggerito alle Regioni di distinguere tre situazioni di vulnerabilità: l'esclusione sociale (definita anche come "indigenza"); la povertà; la percezione di un reddito medio/basso.

Il punto, tuttavia, è che la definizione dei criteri di riconoscimento della condizione di vulnerabilità sociale è integralmente demandata alle Regioni. L'allegato 4C, oltre alle coordinate assai generiche poc'anzi ricordate, propone alcuni orientamenti, in base ai quali si comprende che le Regioni, oltre a individuare siffatti criteri, possono altresì distinguere diversi gruppi di "socialmente vulnerabili" e graduarne l'accesso alle prestazioni (insomma: selezionare ulteriormente i beneficiari, in direzione tanto estensiva, quanto restrittiva).

Infine, quasi a compensazione dell'impostazione fortemente selettiva di questa disciplina, l'allegato 4C si chiude con l'indicazione delle prestazioni alle quali deve avere accesso la popolazione generale, al di là dell'età evolutiva e delle condizioni di vulnerabilità. Si tratta di due tipologie, qualitativamente molto importanti ma quantitativamente assai limitate, di prestazioni: da un lato, la visita odontoiatrica, unico presidio "universalistico" di prevenzione garantito dai Lea; dall'altro, il trattamento immediato delle urgenze odontostomatologiche^[18].

4. La manifesta carenza di protezione del diritto alla salute in ambito odontoiatrico: la posizione del Consiglio superiore di sanità

In presenza di una disciplina così congegnata, le conseguenze sull'accesso alle cure odontoiatriche da parte della popolazione italiana sono state recentemente (e impietosamente) fotografate dal Consiglio superiore di sanità^[19]. Il rapporto, che contiene una documentata analisi sulla struttura dell'offerta (pubblica e privata) di servizi e sulla spesa sostenuta dai pazienti per tali prestazioni, certifica il carattere assolutamente residuale dell'assistenza pubblica in questo ambito di cure, attestato dall'entità del costo che il SSN sostiene per esse. Stimato in 85 milioni di euro^[20], tale esborso rappresenta lo 0,07% della spesa sanitaria pubblica totale e l'1% della spesa sostenuta dalle famiglie per le cure odontoiatriche. Si tratta dunque di un ambito di assistenza doppiamente marginale: all'interno del SSN, il quale gli destina un importo quasi insignificante delle proprie risorse; all'interno dell'offerta di cure, la quale è sostanzialmente erogata dal settore privato in

regime di libero mercato. A ciò si aggiunga che l'incidenza dei fondi integrativi nell'intermediare la spesa privata delle famiglie si presenta molto limitata: soltanto il 5,8% della popolazione che usufruisce di cure odontoiatriche ha rimborsate le relative spese da un fondo assicurativo, contro l'86,1% che sopporta integralmente il costo^[21].

Un altro aspetto evidenziato dal Consiglio superiore attiene alla forte variabilità dell'offerta di assistenza pubblica su base regionale, dovuta anche al fatto che la determinazione dei criteri di riconoscimento della vulnerabilità sociale è stata effettuata soltanto da alcune Regioni e secondo modalità differenti.

Complessivamente, questa situazione si traduce in una forte iniquità socio-economica. Nel rapporto in considerazione si legge, infatti, che la disponibilità a pagare e il livello di reddito rappresentano i due fattori abilitanti od ostacolanti l'accesso alle cure, incidendo altresì sull'ampiezza e l'intensità - e quindi sulla qualità e l'appropriatezza rispetto al bisogno - delle cure medesime. Nel 2019, sul totale delle famiglie italiane, soltanto il 16% di esse ha sostenuto almeno una spesa per servizi dentistici. Se rapportato alla popolazione stratificata per livelli di reddito, l'iniquità in parola appare ancor più evidente: all'interno del primo decile delle famiglie italiane (il 10% "più povero", ovvero a più basso reddito, del totale) soltanto il 9,6% ha riportato una spesa; all'interno del decile "più ricco", la quota di famiglie che si è rivolta a servizi dentistici sale al 24%.

Da questo punto di vista, della situazione documentata dal rapporto del Consiglio superiore possiamo trovare ulteriori riscontri nelle periodiche indagini riguardanti sia la c.d. povertà sanitaria, sia il c.d. impoverimento da consumi sanitari.

Il decimo rapporto sulla povertà sanitaria^[22], elaborato dall'Osservatorio nazionale promosso dalla Fondazione Banco Farmaceutico, attesta un dato da tempo consolidato, ovvero che, dopo l'acquisto di farmaci, la prima voce che incide sulla spesa privata delle famiglie italiane è costituita dalle cure odontoiatriche. Poiché le famiglie in povertà assoluta possono permettersi una spesa privata in consumi sanitari pari ad un sesto circa di quanto speso mediamente di tasca propria da tutte le famiglie italiane, quando al loro interno insorga un bisogno di cure odontoiatriche, le scelte largamente più probabili sono il rinvio o la rinuncia. Gli economisti parlano in questi casi di effetto "drop-out": poiché, dovendo scegliere, è più facile per le famiglie più povere procurarsi farmaci da banco che cure odontoiatriche (essendo il costo unitario medio dei primi più ridotto di quello delle seconde ed essendo considerati i primi più rilevanti per la salute individuale delle seconde), se ne ricava che una larga parte della popolazione in condizioni di povertà è esclusa dall'assistenza odontoiatrica.

Il fenomeno c.d. dell'impoverimento da consumi sanitari è l'altra faccia della medaglia. Esaminando l'ultimo rapporto del CREA Sanità^[23], risulta che le cure odontoiatriche costituiscono la seconda voce dei consumi sanitari delle famiglie impoverite a causa della necessità di accedere a prestazioni sanitarie sostenendone privatamente il relativo costo. Non solo, dunque, il reddito condiziona drasticamente l'accesso alle cure dentistiche, ma quando insorge un bisogno di tali cure l'accesso alle stesse rischia di essere una causa di impoverimento per le fasce meno abbienti della popolazione, secondo un circolo vizioso che tipicamente i sistemi di *welfare state* sarebbero chiamati ad impedire.

Come viene efficacemente sintetizzato al termine del rapporto del Consiglio superiore di sanità «le già deboli condizioni per l'erogabilità delle prestazioni odontoiatriche a carico del

SSN vengono esasperate dalla spesa privata delle famiglie, che garantisce l'accesso e la cura prevalentemente alle famiglie più ricche, sia per frequenza di utilizzo del servizio, sia per importo medio consumato, generando grande iniquità e allontanando il SSN da qualsiasi prospettiva di universalismo, anche considerando approcci di universalismo selettivo».

In effetti, è difficile smentire tale conclusione. Di fronte al bisogno di cure odontoiatriche, infatti, la persona trova nel SSN una tutela non corrispondente ai principi di cui all'art. 1 della legge n. 833/1978^[24]. L'assistenza odontoiatrica, alla luce del d.p.c.m. 12 gennaio 2017, si rivolge a tutta la popolazione soltanto con riferimento alla "prima visita" e alle urgenze odontostomatologiche. Fuori da questo limitato ambito nel quale il SSN opera secondo l'approccio c.d. dell'universalismo egalaritario, le altre prestazioni erogate dal SSN sono assoggettate a criteri di accesso notevolmente selettivi, tanto da portare alla riferita conclusione del Consiglio superiore di sanità, in quanto tali criteri non solo non riconoscono a tutti l'accesso, secondo l'idea che ad eguale bisogno sanitario corrisponda eguale diritto d'accesso alla relativa prestazione, ma neppure permettono ai più bisognosi di superare gli ostacoli economici di accesso a prestazioni appropriate^[25].

Per queste ragioni, il Consiglio superiore formula in chiusura del rapporto alcune proposte per l'estensione dell'assistenza odontoiatrica erogata dal SSN, quantificandone il relativo costo, la cui entità appare davvero non proibitiva nelle maglie della finanza pubblica^[26].

5. Una legge regionale simbolica? Alcune importanti perplessità e qualche potenzialità

Il quadro nel quale è intervenuto il legislatore piemontese, dunque, si presenta piuttosto problematico, sicché una prima valutazione di questa legge regionale sull'odontoiatria solidale deve muovere dalla considerazione di quanto e di come essa intenda rispondere alla carenza di tutela della salute in questo ambito di bisogni e di cure.

In primo luogo, va constatato che la legge non contiene alcuna norma che definisca le condizioni di vulnerabilità sanitaria e, soprattutto, sociale in presenza delle quali il singolo possa accedere ai livelli di assistenza garantiti dal SSN, che pure rientrano tra gli oggetti dei progetti di odontoiatria solidale di cui all'art. 2 della legge medesima. Nell'ottica di rendere di più agevole applicazione i meccanismi di solidarietà previsti dalla legge - tra i quali ha un rilievo non secondario il reperimento da parte del terzo settore di risorse per integrare quanto non rimborsato da SSR -, oltre che di migliorare l'assistenza odontoiatrica resa istituzionalmente dalle aziende sanitarie, un tale intervento definitorio sarebbe stato senz'altro utile. Infatti, diversamente da altre Regioni, il Piemonte non risulta abbia finora adottato una specifica disciplina attuativa dei criteri stabiliti nel decreto sui Lea. Se con riferimento alla vulnerabilità sanitaria, la disciplina nazionale, almeno rispetto al c.d. criterio discendente - quello in forza del quale il solo riconoscimento di tale condizione è sufficiente a far accedere alle prestazioni -, identifica un gruppo di patologie che necessariamente debbono rientrarvi, sicché, anche in assenza di ulteriori determinazioni regionali, i beneficiari delle prestazioni sono identificabili dalle aziende sanitarie, per coloro che presentano una vulnerabilità sanitaria riconosciuta in forza del c.d. criterio ascendente, l'accesso alla tutela è consentito nei soli casi in cui coesista una condizione di vulnerabilità sociale, la cui definizione è rimessa alle Regioni. Attualmente, in base alle informazioni disponibili presso le aziende sanitarie regionali, risulta che in Piemonte la condizione di vulnerabilità sociale venga riconosciuta in applicazione dei medesimi requisiti di esenzione

dal pagamento dei ticket, ivi compreso il possesso della dichiarazione di indigenza rilasciata dai servizi comunali. Di contro, la definizione generale di vulnerabilità sociale contenuta nell'allegato 4C del decreto sui Lea viene formulata in relazione al bisogno allo specifico ambito delle cure odontoiatriche, ponendo l'accento sugli elevati costi di accesso alle medesime presso strutture private.

In secondo luogo, come già notato, la legge non interviene sull'organizzazione dei servizi delle aziende sanitarie competenti, ad iniziare dalle strutture di odontostomatologia, né introduce livelli di assistenza aggiuntivi con corrispondenti ulteriori risorse finanziarie. Senza che appaia paradossale, va notato che, in altre Regioni, la via praticata per garantire effettività alla tutela *infra* Lea sia stato proprio l'intervento sulle prestazioni *extra* Lea. Poiché una criticità strutturale è rappresentata dall'imputazione al paziente del costo di protesi e apparecchi, alcune Regioni sono intervenute su questo fronte, disegnando una disciplina organica dell'assistenza odontoiatrica erogata dalle proprie aziende, con riferimento sia alle prestazioni *infra* Lea, sia alle prestazioni *extra* Lea strettamente connesse alle prime (come la fornitura gratuita o a tariffa agevolata dei manufatti), sia ulteriori prestazioni *extra* più o meno riconnesse alle prime, per le quali stabilire esenzioni totali o parziali^[27]. Queste iniziative regionali sono state in genere qualificate come progetti o programmi di "odontoiatria sociale".

Sotto questa denominazione, invero, sono attivi, sul territorio nazionale, anche programmi di portata locale, promossi sia da aziende sanitarie pubbliche sia da soggetti privati, a carattere lucrativo e non lucrativo. Il minimo comun denominatore di queste eterogenee iniziative è l'offerta di prestazioni odontoiatriche, spesso comprensive della fornitura di apparecchi e protesi, a titolo gratuito o a tariffe agevolate.

Alla luce dei lavori preparatori della legge regionale, sono queste esperienze ad aver ispirato il legislatore piemontese, il quale pare voler valorizzare soprattutto quelle facenti capo a reti del terzo settore^[28]. Un modello diverso, invero, sarebbe stato (ed è) disponibile nel panorama piemontese, rappresentato dal programma di odontoiatria sociale, avviato dall'azienda ospedaliero universitaria "Città della salute e della scienza" di Torino nel 2015, sulla scorta di iniziative più risalenti nel tempo, che prevede un tariffario calmierato e, soprattutto, organizza un servizio di odontoiatria interno alle proprie strutture che valorizza anche le attività formative^[29]. Inoltre, merita una menzione particolare il modello, ormai consolidato, proposto dall'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà (INMP) di Roma, il quale si differenzia da altri programmi e progetti di odontoiatria sociale per il sistema di autofinanziamento delle prestazioni a favore delle persone vulnerabili, reso possibile grazie all'offerta, a tariffe di mercato ribassate, di prestazioni odontoiatriche alla popolazione generale^[30]; il modello è particolarmente interessante non solo perché costituisce il frutto di una sperimentazione monitorata e validata, ma altresì perché dimostra la praticabilità di margini di sostenibilità per l'organizzazione dell'assistenza pubblica non in chiave residuale, ma proattiva rispetto al "mercato delle cure odontoiatriche" e coerente con i principi fondanti del SSN.

La legge regionale, che opta significativamente sul carattere *solidale*, piuttosto che *sociale* del modello promosso, punta invece, da un lato, sul lavoro volontario dei professionisti e, dall'altro, sulla collaborazione tra aziende sanitarie ed enti del terzo settore, ai quali ultimi lascia anche il decisivo compito di trovare le risorse finanziarie necessarie a sostenere i

progetti: tanto quando si tratti di prestazioni *infra* Lea, poiché in tal caso resta la necessità di fornire gratuitamente protesi e apparecchi, quanto quando si mettano in campo ulteriori prestazioni, le quali, se non generano costi relativi ai professionisti impiegati, li hanno sempre sul versante dei presidi sanitari. Va al proposito notato che gli unici costi che restano in capo alle strutture regionali presso le quali si realizzano i progetti sono relativi al «materiale *strumentale* necessario all'attività ambulatoriale», nozione nella quale far rientrare il costo dei manufatti sarebbe, oltre che una forzatura della lettera della disposizione, anche una violazione della clausola d'invarianza finanziaria^[31].

Poiché nulla, anche prima della legge, impediva ad aziende sanitarie ed enti del terzo settore di co-progettare interventi di odontoiatria solidale, poiché tale collaborazione trovava già la sua disciplina procedimentale nel diritto del terzo settore e poiché il legislatore regionale ha scartato le opzioni di politica sanitaria osservabili presso altre Regioni (nonché l'elevazione a modello dell'iniziativa sperimentale torinese menzionata), le uniche, modeste, innovazioni effettivamente tali introdotte paiono riconducibili all'istituzione dell'elenco dei professionisti volontari di cui all'art. 3 e del tavolo di coordinamento di cui all'art. 4.

Le perplessità che desta quanto si è finora osservato, se portano a considerare che l'intervento legislativo regionale rappresenta una risposta assai parziale alle generali carenze di protezione della salute in ambito odontoiatrico, possono anche costituire uno stimolo ad un'attuazione coraggiosa della legge. Le potenzialità a questo riguardo, infatti, non mancano e, a nostro avviso, si concentrano sulla capacità che la disciplina in commento ha di legittimare sul piano dell'indirizzo politico-amministrativo l'avvio di nuovi progetti di odontoiatria solidale o il potenziamento di quelli esistenti. Tale legittimazione opera nei confronti di entrambi i soggetti "necessari" all'attuazione della legge: le aziende sanitarie e gli enti del terzo settore. Infatti, le prime sono sollecitate dal legislatore regionale a prestarsi alla collaborazione con i secondi, assolvendo almeno all'unico adempimento per cui è configurata come necessario il loro intervento, ovvero l'attivazione dell'elenco dei professionisti volontari, ma auspicabilmente anche nella direzione di una maggiore valorizzazione delle proprie strutture e strumentazioni, spesso sotto-utilizzate rispetto al loro potenziale. Gli enti del terzo settore, dal canto loro, vengono esplicitamente sostenuti nella proposta dei progetti alle aziende sanitarie e alle altre amministrazioni coinvolgibili (a partire dagli istituti scolastici, espressamente considerati nell'art. 6), trovando nella legge un supporto tutt'altro che scontato, dal momento che essa indica per loro un ruolo istituzionalmente riconosciuto e un interesse pubblico da perseguire per mezzo della cooperazione con la p.a.

Queste potenzialità non vanno sottovalutate, ma per esprimersi appieno occorre che, da un lato, il tavolo di coordinamento regionale eserciti il proprio ruolo (anche di stimolo) nei confronti delle aziende sanitarie, e che, dall'altro, l'applicazione della legge sia coerente con la finalità di promuovere l'autonomia e l'operosità del terzo settore, anziché inquadrarle o frenarle entro convenzioni stringenti e procedure rigide. Ad esempio, sarebbe rischioso interpretare in senso escludente e non invece meramente garantistico la funzione dell'elenco dei professionisti volontari di cui all'art. 3: esso costituisce uno strumento che può agevolare il reclutamento di personale volontario la cui qualificazione viene garantita dall'iscrizione al medesimo - che, naturalmente, presuppone il possesso dei requisiti per l'esercizio delle relative professioni e, come un po' pleonasticamente precisa la lettera della

legge, «non costituisce requisito per l'esercizio dell'attività di odontoiatra o di igienista dentale» ... -, ma sarebbe inopportuno, oltre che illegittimo, considerare l'iscrizione all'elenco come requisito sempre e comunque necessario alla prestazione di attività volontaria da parte di odontoiatri e igienisti dentali nell'ambito dei progetti di odontoiatria solidale. Così come sarebbe problematico ritenere che gli unici professionisti coinvolgibili siano questi e non anche, ad esempio, gli odontotecnici, vista la rilevanza che il reperimento di protesi e apparecchi ha in quest'ambito.

Un altro aspetto da tenere sotto controllo attiene al ruolo del privato lucrativo consentito dall'art. 5, comma 3: ferma la possibilità (e l'opportunità) che gli enti del terzo settore si colleghino a studi privati al fine di reperire spazi e attrezzature idonei alla realizzazione dei progetti di odontoiatria solidale - come del resto già avviene in alcune delle iniziative esistenti sul territorio regionale documentate nei lavori preparatori -, va sottolineato che l'attuazione della legge non potrebbe considerarsi piena e soddisfacente se non mettesse in moto una revisione dell'utilizzazione, da parte delle aziende sanitarie, delle proprie strutture e delle proprie attrezzature; il che, peraltro, aprirebbe la via a future iniziative incentrate sull'offerta pubblica di servizi odontoiatrici.

Un'ultima considerazione è da dedicare proprio al ruolo del terzo settore. Appartiene alla storia della sanità italiana la scelta di valorizzare tale ruolo specialmente in ambiti "di confine" dell'assistenza pubblica. Lasciata a parte l'esperienza della ospedalità privata gestita da enti non lucrativi, che rappresenta ovviamente una componente tutt'altro che secondaria del nostro sistema sanitario, il riferimento va qui al ruolo, che nell'esperienza viene spesso attribuito al terzo settore, di collegamento tra l'assistenza sanitaria e l'assistenza sociale, provvedendo ad una serie di funzioni (dai trasporti alla mediazione culturale, fino al supporto alle famiglie con malati cronici o alle persone con disabilità) che i servizi sanitari, sociosanitari e sociali non riescono ad assolvere appieno. Questa collaborazione integrativa - che la realtà dei fatti rende talora sostitutiva - dell'assistenza pubblica, come noto, ha trovato nel nostro ordinamento una crescente valorizzazione, da ultimo anche sotto il profilo legislativo con il nuovo codice del terzo settore, nonché finanche da un punto di vista costituzionale, atteso l'inquadramento che ne ha fatto la Corte nella propria giurisprudenza, in particolare nella più recente^[32]. Si ricorda con minore frequenza che anche la legislazione sanitaria nazionale (art. 1, c. 18, d.lgs. 502/1992 come novellato nel 1999) contiene un principio fondamentale che si pone sulla stessa linea di politica - in senso ampio - sociale e apre, tra l'altro, ad una preferenza del terzo settore non lucrativo anche nell'ambito dei rapporti con le strutture private di cui agli artt. 8.bis e ss. del medesimo d.lgs. 502/1992.

L'odontoiatria sociale, anche nella declinazione *solidale* che ha voluto darle il legislatore piemontese, sarebbe in tutt'evidenza tra gli ambiti nei quali ricercare una più coraggiosa collaborazione tra SSN e terzo settore, la quale, tuttavia, presuppone che, da parte di Stato e Regioni, esista la volontà di fornire qualche risposta efficace ed effettiva alle esigenze, in parte drammatiche, emergenti da quel rapporto del Consiglio superiore di sanità.

1. Ricercatore (t.d.B) di Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale. [↑](#)
2. L.r. 20 dicembre 2022, n. 25. [↑](#)
3. Consiglio superiore di sanità, sez. I, *Revisione dell'accesso alle cure odontoiatriche nel SSN*, coord. E.F. Gherlone, Roma, 12 ottobre 2022 (pubblicato dal Ministero della Salute il 6 aprile 2023). [↑](#)
4. *Ibidem*, p. 34. [↑](#)

5. Osservatorio Povertà Sanitaria - Banco Farmaceutico, *10° rapporto "Donare per curare" - Povertà sanitaria e donazione di farmaci*, Roma, 2022, *passim*. [↑](#)
6. CREA Sanità, *18° Rapporto Sanità*, a cura di F. Spandonaro, D. d'Angela e B. Polistena, Roma, 2022, pp. 177 ss. [↑](#)
7. Ovvero quelli iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore istituito con il d.lgs. 117/2017 (Codice del terzo settore). [↑](#)
8. Il legislatore mostra un'inusuale acribia nel qualificare l'opera volontaria e solidale di questi professionisti: «Gli odontoiatri e gli igienisti dentali che intendono mettere a disposizione della collettività, con esclusivo spirito di solidarietà sociale e senza fine di lucro né diretto né indiretto, le proprie competenze professionali, nonché il proprio tempo a favore delle persone in condizioni di vulnerabilità sociale, partecipano, su base volontaria e su propria iniziativa, alla realizzazione dei progetti di odontoiatria solidale di cui al comma 2». [↑](#)
9. Ovvero le strutture private accreditate con le quali il SSR abbia definito appositi rapporti mediante gli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies*, d.lgs. 502/1992. [↑](#)
10. Rispettivamente, si tratta della D.G.R. 12 giugno 2023, n. 17-7020 e della D.D. 6 luglio 2023, n. 1453. [↑](#)
11. Per un inquadramento giuridico dei fondi integrativi di cui all'art. 9, d.lgs. 502/1992, v. M. Paneri, *I fondi sanitari integrativi*, in R. Balduzzi, G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2013. Per ricostruire gli elementi più significativi della discussione sul ruolo di tale istituto all'interno dell'evoluzione del SSN, cfr. F. Toth R. Lizzi, *Le trasformazioni silenziose delle politiche sanitarie in Italia e l'effetto catalizzatore della grande crisi finanziaria*, in *Stato e mercato*, 2019, n. 2, pp. 297 ss.; M. Campedelli, *Riconfigurare l'universalismo? Sanità integrativa e Servizio sanitario nazionale per nuove tutele del diritto alla salute*, in *Politiche sanitarie*, 2015, n. 1, pp. 1 ss. [↑](#)
12. Si vedano, ad esempio, i programmi avviati dalle Regioni Toscana (D.C.R. 163/2003 e, poi, DGRT 426/2014), Emilia-Romagna (D.G.R. 2678/2004 e, poi, D.G.R. 374/2008) e Lazio (D.G.R. 896/2008 e, poi, D.C.A. U00586/2013). [↑](#)
13. L'allegato 4 individua tutte le prestazioni specialistiche ambulatoriali garantite dal SSN ed erogate a suo carico; per alcune di queste vengono stabilite delle condizioni di erogabilità. È utile precisare che l'allegato 4 indica tali condizioni mediante codici numerici, la cui "legenda" si trova nell'allegato 4D. [↑](#)
14. L'allegato 4C è intitolato "Criteri per la definizione delle condizioni di erogabilità delle prestazioni odontoiatriche". [↑](#)
15. Con la specificazione che nella visita sono comprese la radiografia endorale e l'eventuale rimozione di corpo estraneo. [↑](#)
16. Tali casi corrispondono ai livelli 4 e 5 della scala internazionale IONT (*Index of Orthodontic Treatment Need*). [↑](#)
17. Per i trattamenti ortodontici, dunque, alla necessità del trattamento si aggiunge anche la condizione di vulnerabilità, che, come vedremo, costituisce, nelle sue due dimensioni (sanitaria e sociale) il criterio di individuazione dei beneficiari all'interno della popolazione "adulta". [↑](#)
18. Per la cui più puntuale definizione occorre rifarsi comunque all'allegato 4 e alle prestazioni corredate della condizione di erogabilità (*sic ...*) "popolazione generale". [↑](#)
19. V. *retro* nota 2. [↑](#)
20. Il rapporto si basa sui dati dell'anno 2019. [↑](#)
21. Nel 2019, la restante percentuale ha beneficiato di cure la cui spesa è stata sostenuta integralmente (4,7%) o parzialmente (con pagamento del ticket: 3,3%) da parte del SSN (v. spec. pp. 30 e 31 del rapporto). Questi dati statistici basati sulla popolazione, se rapportati a quelli basati sul volume di spesa, ci dicono che le prestazioni erogate dal SSN generano un costo assai inferiore a quelle reperite sul mercato privato; il che si può spiegare sia ipotizzando che il costo delle prestazioni erogate dal servizio pubblico sia tenuto più basso rispetto alle tariffe di mercato, non essendovi margini di profitto, sia tenendo conto che le prestazioni reperite presso il mercato privato sono generalmente più costose anche in ragione del fatto che il costo dei manufatti (apparecchi e protesi) nella sostanziale totalità dei casi è a carico dell'assistito. [↑](#)
22. V. *retro* nota 4. Per "povertà sanitaria" si intende l'insieme delle «conseguenze della scarsità di reddito sull'accesso a quella parte delle cure sanitarie che restano a carico degli indigenti a causa del mancato intervento del SSN». [↑](#)
23. V. *retro* nota 5. [↑](#)

24. Ciò anche tenuto conto dell'interpretazione che di essi occorre dare alla luce dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 502/1992, il quale, introducendo l'istituto dei livelli essenziali di assistenza, ha razionalizzato il rapporto tra i principi di universalità dei destinatari, globalità dell'assistenza ed equità dell'accesso, da un lato, e i vincoli della finanza pubblica. Su tali questioni v. R. Balduzzi, D. Servetti, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. Balduzzi, G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit.; R. Balduzzi, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, pp. 49 ss.; Id., *Livelli essenziali e risorse disponibili: un nodo costituzionale?*, in *Studi in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011, pp. 57 ss.; Id., *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. Violini (a cura di), *Verso un decentramento delle politiche di welfare. Incontri di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 79 ss.; F. Taroni, *Politiche sanitarie in Italia. Il futuro del SSN in una prospettiva storica*, Roma, Il pensiero scientifico editore, 2011. [↑](#)
25. Sui concetti di universalismo egalaritario e selettivo cfr., per punti di vista differenziati sull'uno e sull'altro, F. Taroni, *op.ult.cit.*; E. Rossi, *Universalismo selettivo e principio di uguaglianza sostanziale*, in Fondazione E. Zancan, *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008; P. Carrozza, *Riforme istituzionali e sistema di welfare*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, Il Mulino, 2010; C. Colapietro, *Alla ricerca di un Welfare State "sostenibile": il Welfare "generativo"*, in *Diritto e società*, 2014; A. Bonomi, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi*, 2018, n. 7. [↑](#)
26. V. spec. pp. 35-38 del rapporto. [↑](#)
27. Si vedano gli atti delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana citate *supra* in nota 11. La Regione Lazio (le cui deliberazioni sono menzionate nella medesima nota) ha invece puntato sull'introduzione di un sistema di esenzione/compartecipazione progressiva basato sull'ISEE, lasciando il costo del manufatto a carico del paziente. Diversa la scelta della Regione Liguria (D.G.R. 1551/2005 e 164/2006), la quale ha agito sul versante socio-assistenziale, prevedendo la rimborsabilità totale del costo delle protesi per i pazienti ultrasessantacinquenni sotto una certa soglia di ISEE. [↑](#)
28. Circa le esperienze emerse nel corso dell'istruttoria, nonché alla base della stessa iniziativa legislativa, si veda la documentazione disponibile all'interno del dossier virtuale accessibile al seguente [link: http://arianna.cr.piemonte.it/iterlegfo/dossierPagina.do?numLegge=25&annoLegge=2022](http://arianna.cr.piemonte.it/iterlegfo/dossierPagina.do?numLegge=25&annoLegge=2022). [↑](#)
29. Si veda in particolare la deliberazione del direttore generale 18 novembre 2015, n. 1113, la quale interviene espressamente nell'attesa dell'adozione, da parte della Regione, di una definizione delle condizioni di vulnerabilità. [↑](#)
30. Il modello va sostanzialmente a praticare un meccanismo di redistribuzione delle risorse autogestito, che copre i costi non sostenibili mediante i fondi istituzionali della struttura complessa di odontoiatria attraverso un'offerta pubblica di servizi a prezzi competitivi, sfruttando altresì le regole della libera professione intramuraria al fine di garantire il necessario apporto di personale. Al riguardo cfr. in particolare il *Bilancio sociale INMP 2022*, disponibile sul sito istituzionale dell'ente. È utile segnalare che, in qualità di ente attuatore del Programma nazionale Equità nella salute 2021-2027, finanziato dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale, l'INMP ha avviato interventi di odontoiatria sociale nelle sette Regioni meridionali oggetto del Programma, sulla scorta peraltro di singole sperimentazioni condotte in alcuni territori particolarmente complessi sotto il profilo della vulnerabilità sociale (tra questi è interessante l'esperienza del poliambulatorio di Rosarno, considerato dal Bilancio sociale sopra citato). [↑](#)
31. Il che non vieta affatto alle aziende sanitarie, nell'esercizio della propria autonomia, di reperire risorse aggiuntive, ad esempio mediante iniziative sul modello dell'INMP. [↑](#)
32. Sul tema esiste ora l'approfondito studio monografico di L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022. Nella giurisprudenza costituzionale sono particolarmente significative, da ultimo, le sentenze nn. 131/2020 e 72/2022. Sulla prima di tali decisioni v. i commenti di G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 3, e di E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum*

di Quaderni Costituzionali, 2020, n. 3. Sulla seconda, v. L. Gori, *L'organizzazione delle libertà sociali e la sua peculiare natura di controlimite*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, n. 2. [↑](#)

Il caso di una sanzione non proporzionata a un militare per l'esercizio di critica sindacale (nota a Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza del 6 giugno 2023, n. 5566)

Giacomo Canale^[1]

Sommario:

1. Premessa: il fatto - 2. La complessità della qualificazione giuridica che comporta la pregiudizialità penale nel procedimento disciplinare - 3. L'evoluzione costituzionalistica dell'ordinamento militare - 3.1 La tesi istituzionalistica - 3.2 Il superamento della tesi istituzionalistica - 3.3 Il riconoscimento delle libertà di associazione politica e sindacale - 4. La libertà di manifestazione del pensiero del militare sindacalista - 5. Conclusioni

1. Premessa: il fatto

La sentenza del Consiglio di Stato che si annota (sent., Sez. II del 6 giugno 2023, n. 5.566) è particolarmente interessante per taluni profili relativi all'esercizio della libertà di manifestazione da parte del personale militare, soprattutto nel caso in cui questo abbia anche un ruolo sindacale. Essa, come vedremo, consente di svolgere una riflessione complessiva sullo stato dell'arte in materia e sul ruolo propulsivo esercitato dalla giurisprudenza, e principalmente dal Consiglio di Stato, in favore dell'ampliamento degli spazi di concreto esercizio delle libertà del personale militare.

Al fine di meglio comprendere le questioni che si affronteranno, è opportuno riassumere sinteticamente la vicenda oggetto del contenzioso in argomento.

Un sottufficiale dell'Esercito, il 31 dicembre 2020 inviava, in qualità di Presidente dell'Associazione Nazionale Graduati e Volontari delle Forze Armate e Corpi Militari d'Italia (Assomilitari), una lettera al Presidente della Repubblica Italiana e, successivamente, per conoscenza, a varie testate giornalistiche, a vari Vertici delle Forze Armate e a un numero indeterminato di Deputati e Senatori della Repubblica Italiana. Il Sottufficiale, evidenziando nella lettera la problematica del fenomeno dei suicidi tra gli appartenenti al Comparto Difesa e Sicurezza, ne attribuiva la responsabilità a presunti continui comportamenti vessatori messi in atto da alcuni Comandanti nei confronti delle vittime, sottoposte a situazioni di forte stress e disagio, e giungeva perfino a dichiarare che tutte le denunce, peraltro formali e circostanziate, erano state insabbiate da quelle stesse linee di comando, che avevano imposto una condizione di omertà attraverso una serie di atti mobbizzanti,

vessatori, ingiuriosi e minacciosi nei confronti di coloro che avevano osato sporgerle.

Il sottufficiale, inoltre, pubblicava, sui propri profili social, un video nel quale, dopo aver richiamato l'attenzione sui frequenti casi di suicidi nelle Forze Armate e nella Polizia di Stato, opinava che le cause erano spesso da attribuire ad ambienti lavorativi non sereni, caratterizzati da situazioni irregolari o vessatorie.

Tali condotte erano state ritenute gravemente lesive dei doveri inerenti al giuramento prestato, al grado rivestito, alla dipendenza gerarchica, allo spirito di corpo, al senso di responsabilità nonché in aperto contrasto con il contegno esemplare che ciascun militare deve osservare in ogni situazione a salvaguardia del prestigio dell'Istituzione alla quale appartiene. Ciò perché queste erano state poste in essere senza il rispetto dell'obbligo di osservare la via gerarchica e di mantenere la riservatezza necessaria per gli argomenti trattati, in considerazione del tenore gravemente lesivo delle espressioni utilizzate e della assoluta genericità delle accuse mosse, prive del benché minimo riscontro probatorio.

Pertanto, al sottufficiale era stata inflitta la sanzione disciplinare di stato della rimozione dal grado a seguito dell'apposito procedimento svolto nelle more dei numerosi procedimenti penali aperti con riferimento ai medesimi fatti.

Il sottufficiale impugnava il provvedimento disciplinare sostanzialmente per due asserite violazioni e cioè perché il procedimento disciplinare non era stato sospeso, come previsto dall'art. 1.393, comma 1, del D.lgs. n. 66/2010 (Codice dell'Ordinamento Militare - C.O.M.), in attesa delle sentenze penali che erano state tutte di assoluzione del militare e perché riteneva che le critiche formulate erano espressione del suo legittimo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero.

2. La complessità della qualificazione giuridica che comporta la pregiudizialità penale nel procedimento disciplinare

Il primo profilo critico concerne, dunque, il rapporto tra procedimento disciplinare¹²¹ e processo penale.

Al riguardo, occorre evidenziare che nella sua formulazione originaria, l'art. 1.393 C.O.M. disciplinava la c.d. pregiudizialità penale, prevedendo che il procedimento disciplinare, avente ad oggetto un fatto per il quale era già stata esercitata l'azione penale, dovesse essere sospeso ovvero, qualora l'azione penale non fosse già stata esercitata, potesse essere promosso solo al termine del processo penale. In altri termini, il procedimento penale aveva sempre la precedenza temporale su quello disciplinare.

La situazione è radicalmente mutata a seguito delle modifiche apportate all'art. 1.393 C.O.M. dall'art. 15 della L. n. 124/2015 e dall'art. 4, comma 1, lett. t) del D.lgs. n. 91/2016, che hanno determinato il superamento di tale necessaria pregiudizialità.

Nella formulazione attualmente vigente, l'art. 1.393 C.O.M. prevede la regola generale secondo cui il procedimento disciplinare deve essere avviato, proseguito e concluso anche nel caso in cui abbia ad oggetto un fatto analogo, in tutto o parzialmente, a quello in relazione al quale l'Autorità giudiziaria ha avviato un procedimento penale. Quindi viene fissata una regola generale opposta a quella della pregiudizialità penale, stabilendo l'autonomia del procedimento disciplinare.

Vi sono, tuttavia, due eccezioni:

- la prima, disciplinata dall'art. 1.393, comma 1, secondo periodo, C.O.M., a mente del quale ove il procedimento disciplinare abbia ad oggetto l'accertamento di un'infrazione di maggiore gravità (ossia punibile con la consegna di rigore ovvero con sanzione di stato *ex art.* 1.357 C.O.M.) e l'A.G. ha già esercitato l'azione penale per i medesimi fatti, il primo dovrà essere promosso solo a procedimento penale concluso qualora l'accertamento sia di particolare complessità, ovvero l'Autorità disciplinare non disponga di sufficienti elementi conoscitivi;
- la seconda, disciplinata dall'art. 1.393, comma 1, terzo periodo, C.O.M., in base al quale l'Autorità disciplinare deve sospendere il procedimento in attesa dell'esito di quello penale, ove abbia ad oggetto atti e comportamenti posti in essere dal militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio.

Nel caso in cui il procedimento disciplinare sia, in applicazione di una delle citate eccezioni alla regola generale, sospeso o non avviato, l'art. 1.393, comma 1, quarto periodo, C.O.M. prevede la possibilità di procedere comunque alla sospensione precauzionale dall'impiego *ex art.* 916 C.O.M..

In conclusione, come già detto, la novella del 2016 ha ridisegnato il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nel senso di una più accentuata (quasi totale) indipendenza di quest'ultimo, il cui *iter* non risulta più essere subordinato alla conclusione del giudizio in sede penale, salvo le limitate eccezioni che dovrebbero comunque essere formalmente motivate.

Nel caso oggetto della sentenza che si annota, già nel primo grado di giudizio il competente Tribunale Amministrativo Regionale aveva ritenuto che vi fosse stata la violazione del comma 1 dell'art. 1.393 C.O.M., in quanto si verteva in un caso di "particolare complessità dell'accertamento del fatto" e quindi si era in presenza di una delle due eccezioni che mantengono la c.d. pregiudizialità penale.

L'Amministrazione militare ha appellato tale motivo, ritenendo invece che il caso non rientrasse nelle due ipotesi derogatorie della regola generale di autonomia del procedimento disciplinare.

Il Collegio ha confermato la statuizione del giudice di primo grado, confortato da una recente statuizione dell'Adunanza plenaria, secondo la quale "in materia di procedimento disciplinare, l'attesa della sentenza conclusiva dell'intero processo penale, onde avviare o riprendere il procedimento sanzionatorio, lungi dal costituire un irragionevole ritardo, costituisce invece una evidente garanzia per la completezza e correttezza del giudizio, e ciò sia in favore del dipendente pubblico (militare) sia in favore non già dell'amministrazione/soggetto, ma del valore costituzionalmente tutelato del buon andamento dell'attività amministrativa; quella medesima esigenza, cioè, che aveva *ex ante* reso opportuno sospendere il procedimento disciplinare" (Cons. Stato, Ad. plen., 13 settembre 2022, n. 14).

In particolare, il Collegio, dopo avere svolto una ricognizione del dato normativo sopra illustrato, ha rilevato che le due eccezioni - che prevedono la sospensione (o il non avvio)

del procedimento disciplinare - alla norma di carattere generale - che sancisce l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto al processo penale - si verificano:

- allorquando si riscontri o una "particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare" o quando l'amministrazione "all'esito di accertamenti preliminari, non disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare" (secondo periodo dell'art. 1.393, comma 1, C.O.M.);
- nel caso in cui il procedimento riguardi "atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio" (terzo periodo dell'art. 1.393, comma 1, C.O.M.).

Nella prima ipotesi di eccezione, ciò che rileva - e che rende doveroso per l'Amministrazione di non procedere disciplinarmente - è l'impossibilità o l'estrema difficoltà di raccogliere tutti gli elementi idonei a sostenere una contestazione disciplinare (Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 2018 n. 5451).

In questa ipotesi, ciò che il legislatore intende evitare è un procedimento disciplinare destinato a non concludersi per difetto di elementi suffraganti la responsabilità, ovvero concluso con un provvedimento viziato per difetto di istruttoria o di motivazione.

Nella seconda ipotesi di eccezione, invece, ciò che rileva non è una "difficoltà istruttoria" (che ben può non esservi), quanto la circostanza particolare che le condotte astrattamente costitutive di illecito disciplinare sono commesse "nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio".

In questa ipotesi, il legislatore intende evitare che la "sovrapposizione" di diverse qualificazioni giuridiche del medesimo fatto (il quale può, sotto diversi parametri, contemporaneamente costituire - in via potenziale - sia illecito penale sia illecito disciplinare) porti l'amministrazione ad una valutazione "viziata" del fatto medesimo, potendo essa ritenerlo un profilo, per così dire, connesso e dunque giustificato dal dovere d'ufficio, laddove invece l'accertamento in sede penale e la riconosciuta penale responsabilità del militare recidono il "legame" ipotizzabile tra svolgimento della funzione e atti o comportamenti che - così diversamente contestualizzati - ben possono configurare illecito disciplinare.

Anche in questa ipotesi, dunque, il legislatore intende evitare l'instaurazione di procedimenti disciplinari il cui esito provvedimento potrebbe essere viziato per difetto di motivazione, ovvero essere basato (nel caso di esito disciplinare assolutorio) su una ritenuta attinenza dell'atto o della condotta ad un dovere di servizio, che, invece, potrebbe essere escluso in sede penale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1672).

Ciò chiarisce la scelta compiuta dal Collegio che appare condivisibile, avendo stabilito che la complessità per la quale è legalmente necessario sospendere il procedimento disciplinare può concernere non solo la ricostruzione del fatto, ma anche la sua qualificazione giuridica.

Difatti, la definizione di questo aspetto può illuminare l'esatta dimensione dell'illecito disciplinare e dunque della sua conseguente sanzione. Nel caso in argomento l'assoluzione del sottufficiale in tutti i procedimenti penali, militari e ordinari, scaturiti dalla vicenda sembra dimostrare l'eccessiva sproporzione della sanzione inflitta (rimozione del grado)

rispetto ad una condotta penalmente irrilevante.

In definitiva, viene chiarito che la complessità può riguardare anche l'esatta qualificazione giuridica di illeciti semplici nella loro dimensione fattuale. In tali ipotesi, sembra, infatti, opportuna la scansione prevista dalla pregiudizialità penale, onde evitare una valutazione disciplinare abnormemente difforme dal giudicato penale, soprattutto nei casi in cui la sanzione disciplinare di stato che può essere comminata assume profili marcatamente sanzionatori come nel caso in esame.

Si può, infatti, ritenere, come peraltro in conclusione fa intendere lo stesso Collegio, che se le risultanze del procedimento disciplinare fossero state meno severe e si fosse rimasto nell'ambito delle sanzioni disciplinari di corpo (richiamo, rimprovero, consegna e consegna di rigore), verosimilmente le valutazioni avrebbero potuto essere diverse, poiché le sanzioni di corpo sostanzialmente hanno uno scarso carattere afflittivo, soprattutto per una categoria, i sottufficiali, la cui carriera è principalmente costituita da promozioni per anzianità.

3. L'evoluzione costituzionalistica dell'ordinamento militare

Il punto principale della decisione in esame, però, riguarda la possibilità o meno di inquadrare la lettera inviata come legittimo esercizio del diritto di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost. da parte di un militare, nonché presidente di un'associazione sindacale militare. A tale riguardo, sembra opportuno premettere alcune considerazioni sul rapporto tra ordinamento militare e ordinamento generale in considerazione delle conseguenze che ciò determina anche per i profili di stretto interesse della pronuncia in argomento.

3.1 La tesi istituzionalistica

Come è noto, infatti, tradizionalmente la condizione militare è stata considerata emblematica di fortissime restrizioni delle libertà a causa della specificità dei compiti istituzionali delle Forze Armate. Ciò ha per lungo tempo favorito l'egemonia di una concezione, c.d. "tesi istituzionalistica"^[31], dell'ordinamento militare, secondo la quale quest'ultimo era un ordinamento assolutamente speciale con regole proprie, derogatorie anche dei principi generali dell'ordinamento comune.

Tale tesi, come vedremo, oggi è ormai stata superata, ma essa è stata sostanzialmente prevalente durante una significativa parte della stagione repubblicana, favorendo l'affermarsi di una prospettiva "segregazionista" dell'ordinamento militare, percepito come connesso ma separato dal quadro valoriale ordinario.

Ciò può agevolare la comprensione della tendenziale marginalità della condizione militare, testimoniata anche dal progressivo processo di smilitarizzazione delle Forze di polizia, che ha inizio con la legge n. 121/1981 (Polizia di Stato).

In definitiva, prevale per lungo tempo una visione generale che tende a ridurre la condizione militare ad atavico *status* contraddistinto dalla notevole compressione delle libertà, ma che viene in qualche modo tollerato in virtù della sua limitata estensione numerica, riguardando i soli militari di carriera, mentre per la restante parte della popolazione militare (i coscritti),

ciò avviene solo per un tempo molto limitato e dunque il sacrificio può essere considerato proporzionato al superiore scopo della difesa della Patria.

Questo è il contesto nel quale prospera la tesi istituzionalistica, la quale affievolisce significativamente lo spazio delle libertà dei militari, in quanto, sulla base di essa, il bilanciamento tra efficienza operativa dello strumento militare e esercizio dei diritti dei militari è svolto in modo unidirezionale in favore del primo e il sacrificio dei diritti di libertà è celato dietro ad una limitazione del loro esercizio che però è sostanzialmente pressoché totale.

Naturalmente, l'avvento della Costituzione avrebbe dovuto comportare il superamento di questa tesi, ma ciò è avvenuto molto gradualmente anche in virtù di quel noto fenomeno di "vischiosità"^[4] delle formule giuridiche e delle dottrine di cui la storia e la pratica del diritto di tutti i tempi offrono larga e significativa testimonianza, secondo il quale determinati concetti continuano a sopravvivere anche quando vi è un trapasso di regime informato a principi e valori antitetici che farebbero presumere il contrario.

Infatti, malgrado il palmare tenore della disposizione dell'art. 52, 3° co., Cost., ("l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"), l'ordinamento militare per lungo tempo ha continuato ad avere connotati di specialità non sempre pienamente informati allo spirito democratico dell'ordinamento^[5], soprattutto, per l'appunto, con riferimento alle gravose limitazioni dell'esercizio delle libertà costituzionali previste per il personale militare^[6].

3.2 Il superamento della tesi istituzionalistica

Il clima inizia lentamente a mutare quando il legislatore traduce l'esigenza di informare l'ordinamento delle Forze Armate al carattere democratico dell'ordinamento generale con l'approvazione della Legge 11 luglio 1978, n. 382 ("Norme di principio sulla disciplina militare"), la quale costituirà la base del futuro regolamento di disciplina militare (Decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1986, n. 545) che introdurrà un radicale cambiamento nel mondo militare così fieramente attaccato alle tradizioni.

Si pone, dunque, una base sulla quale poi sviluppare un percorso evolutivo di piena integrazione ordinamentale che può dirsi ormai quasi integralmente compiuto, ma che allora, appunto, muoveva i primi timidi passi in un contesto di generale sfavore per la condizione militare di cui si è già detto.

In particolare, si esplicita il principio che ai militari spettino i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini, con la sola precisazione che per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali. Si specifica, dunque, che le limitazioni nell'esercizio di diritti e delle libertà dei militari devono avere fondamento legislativo e, soprattutto, essere connesse con l'assolvimento delle funzioni^[7]. Si delimita, altresì, l'ampiezza del dovere di obbedienza del militare, la quale secondo una secolare tradizione era totale e incondizionata^[8], con la previsione che gli ordini devono essere conformi alle norme in vigore, attenere alla disciplina, riguardare il servizio e non eccedere i compiti di istituto e che al militare a cui viene impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui

esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e di informare al più presto i superiori. E la circostanza che tale precisazione appaia al lettore contemporaneo un'ovvietà ci indica plasticamente il percorso compiuto rispetto ad un tempo relativamente recente in cui era sentita pressante l'esigenza, allora rivoluzionaria, di prevedere espressamente questa odierna "ovvietà".

Si afferma, inoltre, il principio di neutralità politica delle Forze Armate, con conseguente esplicitazione del divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative quando si è in una delle condizioni di applicazione della disciplina militare, cioè quando si è in servizio, in caserma, se si indossa un'uniforme o se ci si qualifica espressamente come militari. Ma ciò comporta logicamente che quando non si versa in una di queste condizioni, vengono meno le ragioni del divieto. Lo stesso schema di formulazione negativa è seguito per la libertà di riunione con la previsione del divieto di riunioni non di servizio nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio o comunque assemblee o adunanze di militari che si qualifichino esplicitamente come tali o che siano in uniforme.

Va particolarmente evidenziato, invece, come sin da allora la riforma abbia previsto una disciplina di ampio favore per l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà di culto, attraverso una formulazione positiva secondo la quale i militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione, e possono liberamente professare qualsiasi credo, esercitarne il culto e ricevere l'assistenza dei loro ministri, compatibilmente con le esigenze di servizio.

Viene, invece, confermato l'assoluto divieto di esercizio del diritto di sciopero, nonché di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associazioni sindacali, ma con la previsione dell'introduzione della rappresentanza militare, cioè di organismi di vario livello i cui componenti sono eletti dai militari sulla base della categoria di appartenenza (ufficiali, sottufficiali e militari di truppa) deputati a trattare determinate materie connesse al benessere del personale militare.

Quest'ultima previsione era particolarmente innovativa e ha dato molti buoni frutti, creando una consolidata consuetudine con le logiche della rappresentanza nel mondo del lavoro, anche durante la vigenza del divieto di libertà sindacale.

Già da questi brevi cenni, si può intuire che la frontiera più avanzata delle conquiste delle libertà riconosciute ai militari è stata rappresentata nel nostro ordinamento dalla libertà di associazione politica e sindacale, perché fortissime erano le resistenze al loro esercizio, a causa della ritenuta equipollenza, per lungo tempo, tra la scelta sindacale e quella politica. Si presumeva, infatti, che «i sindacati così detti liberi debbono necessariamente agire nell'ambiente stesso in cui operano le grandi organizzazioni d'obbedienza politica, e non possono restarne avulsi né ignorarlo, sotto pena di rendere sterile la loro funzione» (Cons. Stato. Ad. Plen., 4 febbraio 1966, n. 5). Da siffatta equipollenza, si deduceva che la sindacalizzazione dei militari avrebbe comportato la loro politicizzazione con il rischio di ledere il principio di neutralità politica delle Forze Armate e delle Forze di polizia, allora tutte ad ordinamento militare, con i conseguenti timori per la tenuta del regime

repubblicano.

Dunque, non sorprenderà scoprire che proprio sul terreno della libertà di associazione politica e sindacale siano stati compiuti i più recentissimi progressi relativamente alle libertà esercitabili dai militari, al punto che oggi tale condizione non rappresenta più uno *status* regressivo quanto piuttosto una qualità che esprime specifiche competenze. Ed è facilmente intuibile come il riconoscimento delle due predette libertà finisca con l'ampliare notevolmente lo spazio di esercizio della libertà di manifestazione del personale militare, poiché l'esercizio delle anzidette libertà associative spesso presuppone l'espressa manifestazione del pensiero anche sotto forma del diritto di critica, cioè di quella forma che nella superata tesi istituzionalistica sarebbe stata difficilmente ammissibile.

3.3 Il riconoscimento delle libertà di associazione politica e sindacale

La novella legislativa menzionata apre idealmente una nuova stagione per l'ordinamento delle Forze Armate. Si ha infatti il definitivo espresso superamento della tesi istituzionalistica nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, si afferma che «la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e, ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppur no, definitivamente impedisce che la giurisdizione penale militare si consideri ancora come "continuazione" della "giustizia disciplinare" dei capi militari, tesa a garantire e rafforzare l'ordine e la gerarchia militare contro le violazioni più gravi». (Corte cost. 23 luglio 1987, n. 278).

Ma questa affermazione, ampiamente condivisibile e che fornisce nuovo vigore alla tutela delle libertà esercitate dai militari, non ha ancora un suo compiuto svolgimento, restando ancora escluse alcune libertà, cioè quelle associative, il cui esercizio, anche in forma limitata e condizionata, è considerato strutturalmente incompatibile con i compiti delle Forze Armate e indirettamente condiziona anche la libertà di manifestazione del pensiero esercitabile dal personale militare.

Infatti, con riferimento alla libertà sindacale, la stessa Corte costituzionale stabilisce ancora alla fine dello scorso millennio che «il rilievo che la struttura militare non è un ordinamento estraneo, ma costituisce un'articolazione dello Stato che in esso vive, e ai cui valori costituzionali si informa attraverso gli strumenti e le norme sopra menzionati, non consente tuttavia di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare. Se è fuori discussione, infatti, il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali, che loro competono al pari degli altri cittadini della Repubblica, è pur vero che in questa materia non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua amministrazione e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) apprestate dall'ordinamento. Qui rileva nel suo carattere assorbente il servizio reso in un ambito speciale come quello militare (art. 52, primo e secondo comma, della Costituzione)» (sent. n. 449/1999).

Possiamo percepire le contraddizioni tipiche delle fasi di transizione che contraddistinguono i radicali cambiamenti, in quanto, da un lato, vi è la solenne proclamazione del riconoscimento dei diritti fondamentali dei militari, dall'altro lato, permangono alcune

riserve sull'esercizio in concreto delle libertà di associazione politica e sindacale, ritenute potenzialmente pericolose per la compattezza dello strumento militare.

Ma negli ultimi anni proprio su queste due principali libertà si assiste a un radicale mutamento che è stato promosso dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

Al riguardo, la pronuncia n. 5845/2017 del Consiglio di Stato, IV Sez., in materia di libertà di associazione politica, ha stabilito che la mera iscrizione, non anche l'assunzione (vietata) di cariche statutarie poiché incompatibili col divieto di neutralità, di un appartenente alle Forze Armate ad un partito politico costituisce, allo stato attuale della legislazione, un comportamento lecito che in nessun caso può essere stigmatizzato dall'Amministrazione militare. Mentre la pronuncia n. 120/2018 della Corte costituzionale in materia di libertà sindacale (anche se occorre evidenziare che il giudice rimettente è sempre il Consiglio di Stato^[9]), ha stabilito l'illegittimità costituzionale del solo divieto di costituire associazioni sindacali tra militari e non anche quello di aderire ad altri sindacati^[10].

Ed è la stessa Corte costituzionale a evidenziare la rilevanza teorica delle due pronunce sulla tematica in argomento, in occasione della pronuncia n. 170/2019 sull'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei Carabinieri quando di fronte all'accusa che l'intervento legislativo aveva previsto un coattivo peggioramento della condizione degli effettivi del Corpo forestale divenuti per legge militari, la Corte sdrammatizza la questione, osservando che «la specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile è stata in parte mitigata dalla recente sentenza di questa Corte n. 120 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1.475 C.O.M., il quale non consentiva ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, nonché dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 dicembre 2017, n. 5845), che ha riconosciuto il diritto di iscrizione ai partiti politici e di elettorato passivo ai militari, con l'unico limite dell'assunzione di cariche statutarie»^[11].

Come è stato già evidenziato, il riconoscimento delle predette libertà associative svolge inevitabilmente un ruolo di ampliamento dello spazio effettivo di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero del personale militare, perché la legittima appartenenza di un individuo ad un'associazione politica o sindacale è già di per sé un concludente esercizio della stessa e spesso è prodromica alla manifestazione espressa, per scritto o oralmente, del proprio pensiero, facoltà resa molto più frequente dallo sviluppo delle varie piattaforme *social* (Facebook, You Tube, X, LinkedIn ecc.).

Un'ulteriore conferma di quanto detto, si rinviene nella legge 28 aprile 2022, n. 26 ("Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo"), la quale ha disciplinato organicamente le associazioni sindacali militari che comunque la citata pronuncia della Corte costituzionale aveva reso immediatamente operative attraverso la rinvenibilità immediata nell'ordinamento nazionale di condizioni e limiti all'esercizio del diritto di associazione sindacale militare^[12].

In particolare, limitatamente al profilo della libertà di manifestazione del pensiero, l'art. 14 della menzionata legge n. 46/2022 recita che:

"I militari che ricoprono cariche elettive nelle associazioni professionali a carattere

sindacale tra militari riconosciute rappresentative a livello nazionale (...):

a) non sono perseguibili in via disciplinare per le opinioni espresse nello svolgimento dei compiti connessi con l'esercizio delle loro funzioni, fatti salvi i limiti della correttezza formale e i doveri derivanti dal giuramento prestato, dal grado, dal senso di responsabilità e dal contegno da tenere, anche fuori del servizio, a salvaguardia del prestigio istituzionale; (...)

d) possono manifestare il loro pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare, nei limiti previsti dalla presente legge e nelle materie di cui all'articolo 5; possono interloquire con enti e associazioni di carattere sociale, culturale o politico, anche estranei alle Forze armate e alle Forze di polizia a ordinamento militare, e partecipare a convegni e assemblee aventi carattere sindacale, nei modi e con i limiti previsti dalla presente legge;

e) possono inviare comunicazioni scritte al personale militare sulle materie di loro competenza, nonché visitare le strutture e i reparti militari presso i quali opera il personale da essi rappresentato quando lo ritengono opportuno, concordandone le modalità, almeno trentasei ore prima, con i comandanti competenti".

Sembra evidente che la problematica dei limiti all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero del personale militare che abbia un ruolo sindacale debba tenere conto di detta disposizione che integra il dettato costituzionale e ordinario già vigente.

4. La libertà di manifestazione del pensiero del militare sindacalista

Ciò chiarito, occorre evidenziare che la pronuncia che si annota non tiene conto di questo sviluppo normativo, perché il fatto è precedente all'entrata in vigore della legge sui sindacati militari e si basa esclusivamente sulle norme previgenti, anche se non si può escludere che la conoscenza dello sviluppo normativo non abbia agevolato le conclusioni cui il Collegio è giunto, nella misura in cui la consapevolezza dell'orientamento sistematico di un ordinamento può aiutare l'interprete nella risoluzione dei casi concreti.

Nel caso in argomento, dunque, il Collegio ha fatto espresso riferimento all'art. 21 Cost. e alla disciplina eurounitaria (art. 11, comma 1, della Carta diritti fondamentali UE, secondo cui "Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera"), nonché, infine, a quella europea (art. 10, comma 1, della Convenzione EDU, a mente del quale "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera").

Peraltro, va evidenziato che la medesima Sezione del Consiglio di Stato su una analoga vicenda (sentenza n. 1.905/2022) aveva stabilito che se, da un lato, negli ordinamenti liberali — al novero dei quali quello italiano va ascritto, quantomeno in ragione della sua adesione alle testé evocate organizzazioni e convenzioni internazionali — in linea di principio non è vietato al cittadino avere opinioni personali di qualsiasi contenuto, anche dissonante dai principi costituzionali fondanti, né esprimerle, purché continentemente e

comunque sempre con modalità non apologetiche, neppure v'è dubbio, che più stringenti limiti, anche in punto di espressione di tali opinioni, possano essere imposti ai militari in servizio e ad alcune categorie di pubblici funzionari; sicché tale oggettiva ed astratta riconducibilità della condotta del militare all'evocato principio fondamentale non vale *ex se* ad escludere la possibile rilevanza disciplinare della stessa, in considerazione dei limiti che il suo perimetro applicativo sopporta.

Limite applicativo che per il personale militare in generale si incontra nella disposizione ordinaria che attua l'art. 21 Cost. e cioè l'art. 1.472 C.O.M.. Esso, difatti, recita così: "1. I militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione. 2. Essi possono, inoltre, trattenere presso di sé, nei luoghi di servizio, qualsiasi libro, giornale o altra pubblicazione periodica. 3. Nei casi previsti dal presente articolo resta fermo il divieto di propaganda politica".

In linea generale, si può quindi sostenere che la disciplina prevista per l'esercizio della libertà di manifestazione del personale militare è ampiamente garantistica e i limiti che pone (l'autorizzazione nelle ipotesi di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio e il divieto di propaganda politica) appaiono ragionevoli, proporzionali ed equilibrati e dunque idonei a superare un eventuale scrutinio di legittimità costituzionale.

Naturalmente, i problemi possono sorgere in concreto nella esatta specificazione dei suddetti limiti. In particolare, sembra pacifico in dottrina e giurisprudenza che il carattere riservato non comporta necessariamente il possesso di una delle classificazioni legali di riservatezza. Anche la pubblicazione di scritti contenenti informazioni rappresentati in documenti non classificati può richiedere l'autorizzazione, qualora ciò possa compromettere l'assolvimento di determinati compiti delle unità militari o la loro sicurezza. Mentre sembra pacifico che la manifestazione di pensiero relativa ad argomenti di interesse militare ma di natura esclusivamente storica non richiedono nessuna autorizzazione, poiché non verrebbe in rilievo nessuno specifico interesse militare concreto e attuale. Ciò sempre nella prospettiva che i limiti all'esercizio delle libertà costituzionali devono avere un loro obiettivo fondamento funzionale, onde evitare una ingiustificata disciplina *in peius* del personale militare.

Anche il divieto di propaganda politica va declinato nella sua concretezza perché va temperato con il riconoscimento della liceità per il militare di iscriversi a partiti politici e dunque di esprimere, anche pubblicamente il suo sostegno. Sembra evidente che il divieto faccia principalmente riferimento al divieto di compromettere la neutralità politica delle forze armate e, dunque, esemplificativamente il divieto di tenere assemblee politiche in caserma, il divieto di diffondere in ambienti militari scritti di propaganda politica ecc..

In tal senso, sembra vi possa essere una differenziazione funzionale dei limiti all'esercizio delle libertà costituzionali^[13], la quale comporti che vi siano limiti più severi per determinate categorie di personale in funzione del grado o dell'incarico ricoperto. Ciò può valere anche per la manifestazione del libero pensiero quando, ad esempio, vengano in rilievo militari investiti di una elevata funzione di rappresentanza istituzionale o con compiti/ruoli particolari.

Nel caso del sottufficiale destinatario della sanzione disciplinare della rimozione dal grado, va necessariamente evidenziato che egli ricopriva un ruolo sindacale in quanto presidente di una associazione sindacale militare legalmente riconosciuta^[14]. Sembra quindi evidente che un rappresentante sindacale abbia uno spazio di manifestazione del pensiero sufficientemente ampio per svolgere il suo ruolo che notoriamente può comportare anche dei momenti di aperta conflittualità con l'organizzazione di appartenenza. A maggiore ragione, a noi sembra che ciò possa avvenire quando si siano verificati un significativo numero di suicidi in caserma, cioè in luoghi di lavoro. Ciò, infatti, suscita allarme perché il personale militare è selezionato sulla base di severi accertamenti psico-fisici che proseguono periodicamente durante l'intera carriera militare. Stupisce, dunque, registrare un elevato numero di episodi di autolesionismo letale in persone in buone condizioni di salute generale e spesso anche giovani. Pertanto, non sembra eccessiva la denuncia di un rappresentante sindacale di condizioni ambientali particolarmente stressanti quale possibile fattore di concausa di questo fenomeno, soprattutto se relativo ad un determinato e circoscritto ambito lavorativo.

Peraltro, il Collegio giustamente osserva che le forme irrituali della denuncia del militare e il mancato rispetto della scala gerarchica tutt'al più avrebbero potuto determinare l'inflizione di sanzioni disciplinari di corpo, cioè sanzioni tipicamente militari dalla ridotta carica afflittiva^[15]. Per intendersi, la rimozione dal grado per la denuncia di un rappresentante sindacale del fatto che si siano avuti troppi suicidi nelle caserme di una unità militare appare sproporzionato e irragionevole, soprattutto in considerazione del fatto che i toni, talvolta anche offensivi, della denuncia non hanno assunto una rilevanza penale, rimanendo dunque nell'ambito penalistico del diritto di critica e potendo quindi, come già evidenziato, essere sanzionati disciplinarmente in modo significativamente più lieve.

D'altronde, dovrebbe essere a tutti chiaro che il riconoscimento di libertà associative fondamentali, come quella sindacale, può determinare anche un clima di accesa conflittualità con l'organizzazione datoriale e/o l'Amministrazione di appartenenza e ciò dovrebbe comportare che anche la valutazione delle manifestazioni di pensiero critico ne tengano debitamente conto, salvo i limiti che la giurisprudenza penale ha nel tempo consolidato al riguardo a tutela della dignità e dell'onorabilità di persone fisiche e giuridiche.

5. Conclusioni

In conclusione, pare opportuno evidenziare alcuni dati evolutivi di particolare interesse teorico che anche questa pronuncia sembra confermare.

In primo luogo, si osserva il sempre più frequente ricorso al parametro di fonti sovranazionali per l'ampliamento delle libertà riconosciute ai militari^[16], talvolta, come nel caso delle due sentenze summenzionate sulle libertà associative, per il superamento di consolidate posizioni di netta chiusura motivate sulla base delle disposizioni costituzionali. Si pensi, paradigmaticamente, alle libertà di associazione politica e sindacale riconosciute ai militari, che in passato sarebbero state ritenute espressive della sovranità nazionale con conseguente esclusione di qualsiasi rilevanza alle fonti esterne. Oggi, invece, assistiamo al fenomeno contrario ed è paradossale che i giudici italiani trovino soluzioni favorevoli all'esercizio concreto delle libertà fondamentali esercitabili dai militari più conformi ai valori e principi costituzionali in virtù del parametro di fonti sovranazionali^[17].

In secondo luogo, si osserva il ruolo di promotore delle libertà riconosciute ai militari, ma non solo, svolto principalmente dalla giurisdizione. E anche questo è un aspetto molto singolare rispetto alla tradizione costituzionale liberaldemocratica, nella quale la rappresentanza politica ha storicamente svolto il ruolo di artefice dei diritti e delle libertà dei cittadini. Oggi, invece, sempre più spesso questo ruolo è esercitato dalle diverse Corti, nazionali e sovranazionali. E nel caso del personale militare, per ovvie ragioni di riparto di giurisdizione, è la giurisprudenza amministrativa a svolgere un ruolo determinante. Anche la sentenza in commento contribuisce significativamente a rafforzare le libertà del personale militare, perché dopotutto la dimensione della tutela effettiva è essenziale in materia di libertà, affinché queste non divengano vuoti simulacri di solenni declamazioni.

Infine, si può osservare che gli orientamenti giurisprudenziali citati e i conseguenti sviluppi normativi hanno operato una sostanziale inversione della condizione militare. Questa non è più percepita come tendenzialmente marginale per la notevole compressione delle libertà gravante sul personale. Anzi, per l'appunto, sembra di essere in presenza di una significativa inversione di tendenza nella quale la condizione militare esercita una decisa forza attrattiva proprio alla luce delle ridotte differenze sostanziali in tema di esercizio delle libertà fondamentali con la condizione comune, come indicato nella citata pronuncia della Corte costituzionale sull'assorbimento del Corpo Forestale nell'Arma dei Carabinieri. Si tratta della prima volta repubblicana in cui si ha l'inquadramento di una forza di polizia ad ordinamento civile in una ad ordinamento militare in marcata controtendenza con le linee evolutive ordinamentali del nostro recente passato e può rappresentare un momento di autentica svolta ordinamentale, ma prima ancora culturale.

E, difatti, la sentenza in commento testimonia il cambio di paradigma, in quanto qualche tempo fa sarebbe stata impensabile una soluzione del genere e la dura sanzione disciplinare di stato sarebbe stata considerata legittima. Oggi le Forze Armate sono cambiate ed è mutato notevolmente il loro posizionamento nell'ordinamento generale. Possiamo dire che le Forze Armate hanno maturato una solida coscienza democratica che consente loro di assolvere i compiti istituzionali con la massima operatività, conformando la loro vita alle fisiologiche tensioni delle organizzazioni delle società liberaldemocratiche, tra le quali vanno senza dubbio annoverate le manifestazioni, anche aspre (e talvolta sgradevoli), della libertà di critica sindacale.

1. Dottore di ricerca in diritto pubblico. Consigliere della Corte costituzionale, già Ufficiale dell'Esercito Italiano. [↑](#)
2. Per l'approfondimento della problematica sui procedimenti disciplinari militari, si rinvia alla guida tecnica della Direzione Generale del Personale Militare del Ministero della Difesa consultabile al seguente link: [Guida tecnica disciplina anno 2021.pdf](#) [↑](#)
3. Per tale concezione, si veda A. Tesaurò, *Il diritto disciplinare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1961, pagg. 197 ss.; G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, 1967, pagg. 273 ss.; G. Morbidelli, *Lo spirito democratico e il servizio militare*, in *Foro amministrativo*, 4-5, 1970, II, pp. 982 ss.; F. Modugno, *L'ordinamento militare è in estinzione?*, in AA. VV. (a cura di), *Studi in onore di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, 1987, I, pagg. 451 ss.. [↑](#)
4. R. Ursi, *L'Amministrazione militare*, Giappichelli, 2018, pagg. 219-222. [↑](#)
5. "Negli anni Cinquanta il dibattito scientifico sull'ordinamento militare è pressoché assente essendo inserito nel più generale confronto sull'applicabilità alla pubblica amministrazione della categoria dell'ordinamento organizzatorio. Il tratto innovativo della Costituzione non viene percepito: la questione dei rapporti tra legalità amministrativa e disciplina militare è in larga misura testata sul carattere dell'ordinamento militare, qualificato come particolare rispetto a quello della pubblica

- amministrazione". R. Ursi, *L'Amministrazione militare*, cit., pag. 239. [↑](#)
6. R. Balduzzi, *Principio di legalità e spirito democratico nell'ordinamento delle Forze armate*, Giuffrè, 1988; [↑](#)
 7. Si rinvia per un approfondimento a G. Canale, *Le libertà dei militari*, in D. Morana, *I diritti costituzionali in divenire*, II ed., Editoriale scientifica, 2023, pagg. 305-326. [↑](#)
 8. Tradizionalmente, si è sempre preclusa ogni forma di sindacato sulla legittimità dell'ordine del superiore al quale era dovuta la più assoluta obbedienza soprattutto se l'ordine è indirizzato ad organi meramente esecutivi (V.E. Orlando, *Principi di diritto amministrativo*, 5° ed., G. Barbera editore, 1925., pag. 110). Dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, ma prima della legge n. 382/1978, V. Bachelet, *Disciplina militare*, Giuffrè, 1962, pagg. 186-189, ritiene che sia riconosciuta una facoltà di disobbedire allorché si prospetti una situazione di manifesta criminalità. La legge di principio ha fugato ogni dubbio al riguardo e la di cui all'art. 4, oggi contenuta dall'art. 1349 c.o.m., consente alla dottrina di ritenere che: in presenza di ordini rivolti contro le istituzioni dello Stato il macroscopico sviamento di potere da cui sarebbe viziato l'atto, permetterebbe la disobbedienza del militare, la quale sarebbe "di natura politica" (cfr. P. Nuvoletti, *Valori costituzionali della disciplina militare e sua tutela nel codice penale militare di pace e nelle nuove norme di principio*, in *Rassegna di giustizia militare*, 1979, pag. 26). [↑](#)
 9. Peraltro, sembra opportuno evidenziare il fondamentale ricorso alla Carta Sociale Europea (CSE), e precisamente dell'art. 5, comma 3, come parametro di legittimità costituzionale. Al riguardo, per una rassegna dei pochi precedenti nella giurisprudenza costituzionale si veda B. Liberali, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *www.federalismi.it*, 2017, 5-11. Per una rassegna dei precedenti nelle diverse giurisdizioni comuni, si veda invece G. Guglia, *La rilevanza della Carta Sociale Europea nell'ordinamento italiano; la prospettiva giurisprudenziale*, in *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, cit., 85- 97. Mentre per un approfondimento sulla Carta Sociale Europea si vedano C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *La carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, *Atti del Convegno di studi Reggio Calabria, 26 febbraio 2016*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016; M. D'Amico, G. Guglia e B. Liberali (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali - Atti del convegno del 18 maggio 2013 Università degli Studi di Milano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013. [↑](#)
 10. F. Guella, *Libertà di associazione sindacale e coesione delle forze armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra Corte costituzionale e C. Dir. Uomo*, *Rivista AIC*, 2015; G. Canale, *La libertà di associazione militare: il primo passo di un cammino ancora lungo*, *Osservatorio AIC*, 2018; L. Di Majo, *Libertà sindacale dei militari: condizioni e limiti*, *DPE Rassegna online*, 2019; M. Ricci, *La fine di un tabù: il riconoscimento della libertà di associazione sindacale limitata dei militari*, *Rivista AIC*, 2018. [↑](#)
 11. Per un commento alla pronuncia in oggetto, si rinvia a G. Canale, *L'assorbimento del corpo forestale dello stato nell'Arma dei Carabinieri: un ulteriore passo avanti verso la tesi della differenziazione funzionale della condizione militare*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, pagg. 2023-2032. [↑](#)
 12. La Corte, in particolare, ha ritenuto che in fase di prima attuazione, in attesa dell'intervento legislativo, fosse possibile applicare analogicamente per la costituzione delle associazioni sindacali, la disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo la quale «La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa», poiché si tratta di una condizione di carattere generale valida a fortiori per quelle a carattere sindacale, sia perché *species* del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza. La Corte ha anche indicato la necessità di svolgere un controllo sugli statuti delle associazioni, vagliandoli alla stregua di criteri desumibili dall'assetto costituzionale della materia, cioè dagli art. 52, 39, 97 e 98 Cost., al fine di verificare che il godimento della libertà sindacale militare sia svolto in un contesto democratico e non leda il principio di neutralità delle Forze Armate. Parimenti importante a questo riguardo concerne il controllo anche sulle forme di organizzazione e finanziamento delle associazioni sindacali militari e la sua assoluta trasparenza. [↑](#)
 13. Si ritiene cioè che si possa affermare un orientamento costituzionalmente orientato che utilizzi come criterio per la limitazione dell'esercizio delle libertà dei militari i loro specifici compiti, affinché la deroga peggiorativa rispetto a quella generale si fondi sui precisi doveri da svolgere piuttosto che sull'indistinto *status* della condizione militare. Ciò potrebbe comportare una differenziazione della disciplina normativa, ad esempio, in materia sindacale tra Forze Armate e Forze di Polizia ad

- ordinamento militare, dettando per queste ultime una disciplina più prossima a quelle delle forze di polizia ad ordinamento civile. Si rinvia a G. Canale, *Le libertà dei militari*, cit. pagg. 323-325. [↑](#)
14. Si ricordi che la legge 28 aprile 2022, n. 26 (“Norme sull’esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo”) ha previsto (art. 3) un meccanismo di autorizzazione ministeriale volto a verificare la sussistenza delle condizioni legali previste dalla legge per il riconoscimento della natura sindacale dell’associazione. In particolare, è stabilito che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, entro cinque giorni lavorativi dalla loro costituzione, depositino lo statuto presso il Ministero della difesa o, per le associazioni professionali a carattere sindacale tra appartenenti al Corpo della guardia di finanza, presso il Ministero dell’economia e delle finanze. Il competente dicastero, accertata, entro i sessanta giorni successivi, la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, ne dispone l’iscrizione in apposito albo ai fini dell’esercizio delle attività previste dallo statuto e della raccolta dei contributi sindacali nelle forme previste dall’articolo 7. Per le associazioni professionali a carattere sindacale riferite a personale di una o più Forze armate e del Corpo della guardia di finanza l’accertamento è svolto dal Ministero della difesa di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze. Non sono consentiti, nelle more del predetto procedimento, l’esercizio delle attività sindacali né la raccolta dei contributi sindacali. [↑](#)
15. Infatti, scrive il Collegio che “L’incidenza esiziale della sanzione espulsiva irrogata implementa tuttavia l’intensità del sindacato di questo giudice potendosi verificare, sia pure secondo criteri di immediata evidenza, la sussistenza di fatti dotati di assoluta gravità come tali idonei a costituire idonea giustificazione. Devono quindi essere evidenziati alcuni aspetti della vicenda che possono assumere specifico rilievo. Per vero rimarcare l’elevato numero di suicidi in ambito militare costituisce un dato statistico che appare neutro rispetto alle esigenze di tutela di quelle esigenze di segretezza e decoro che sono particolarmente avvertite in contesti appunto militari. Non può tuttavia escludersi in radice che le esternazioni del -OMISSIS- alla luce delle formule lessicali utilizzate particolarmente forti e potenzialmente offensive nei riguardi degli alti ranghi militari, possano essere apprezzati quali comportamenti di rilievo disciplinare. Quanto dichiarato dal predetto in ordine a diffusi e non comprovati comportamenti vessatori da parte dei superiori gerarchici nei riguardi dei propri sottoposti infatti non può escludersi che risulti tale, per la diffusione mediatica appositamente riservata a tale esternazione, da ingenerare un clima di sfiducia e di sospetto nei confronti dell’Istituzione militare. Ne consegue che il comportamento del -OMISSIS- pur in linea teorica riconducibile alla libertà di manifestazione del pensiero di conio costituzionale, non appare scevra da possibili riflessi disciplinari, sia pure di gravità non tale da giustificare la sanzione irrogata, in ragione delle espressioni utilizzate in quanto potenzialmente idonee a minare indebitamente, in assenza di precisi riscontri, il clima di fiducia che deve accompagnare l’operato di una Istituzione militare nelle sue articolazioni gerarchiche”. [↑](#)
16. C. Lazzari, *Sulla Carta Sociale Europea quale parametro interposto ai fini dell’art. 117, comma 1, Cost.: note a margine delle sentenze della Corte Costituzionale n. 120/2018 e n. 194/2018*, in www.federalismi.it, 2019. Senza dubbio, si può sostenere il valore positivo del fatto che negli ultimi anni (sentenze n. 120 e soprattutto n. 194 del 2018) la nostra Corte costituzionale abbia finalmente ben valorizzato la Carta sociale - e non solo la CEDU - come parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi ai sensi dell’art. 117, 1° comma della Costituzione. Infatti, “La Carta sociale dedica dunque grande attenzione ai diritti umani delle persone vulnerabili. A questo bisogna aggiungere che l’organo di controllo della Carta sociale, attraverso le due procedure di monitoraggio del rispetto della Carta sociale da parte degli Stati - la procedura di esame dei rapporti statali e, soprattutto, la procedura quasi-giurisdizionale dei reclami collettivi - ha valorizzato molto l’esigenza e la finalità di un’applicazione adeguata della Carta sociale per la tutela delle persone vulnerabili. E lo ha fatto attraverso un’interpretazione sistematica ed estensiva della Carta che va oltre il contenuto specifico delle singole disposizioni, e un’utilizzazione molto attenta del principio di non discriminazione, sancito nell’art. E della Carta riveduta.” G. Palmisano, *La protezione europea dei diritti delle persone vulnerabili: il ruolo della Carta sociale e del Comitato europeo dei diritti sociali*, intervento in occasione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell’uomo Prof. Roberto Spanò, Roma, Università degli Studi di Roma “La Sapienza” Aula Magna del Rettorato, 22 aprile 2022. [Corte costituzionale - Convegni Seminari](#) [↑](#)
17. Si veda, al riguardo, L. Madau, *Il parametro “esterno” offusca il parametro “interno”*. Note a margine della sent. n. 120/2018 della Corte costituzionale, in *Diritto e Società*, 2/2018, pagg.

323-344. Inoltre si segnala che recentemente, 28 aprile 2023, l'Assemblea generale di Euromil ("*European Organisation of Military Associations and Trade Unions*"), esaminando la legge 28 aprile 2022, n. 26: "11. Sottolinea che la Legge continua a considerare i diritti sindacali quali incompatibili con l'efficienza o la disciplina militare, (...); 12. Riconosce che la Legge rappresenta un primo passo verso il riconoscimento dei diritti sindacali, ma ritiene che debba essere modificata per garantire la protezione dei diritti fondamentali e stabilire organismi rappresentativi legittimi che possano partecipare in discussioni costruttive e in contrattazioni collettive con le autorità competenti; 13. Esprime rammarico essendo che la Legge esistente non stabilisce un quadro adeguato per il riconoscimento dei diritti sindacali del personale militare, in quanto si limita ad adempiere all'obbligo formale di garantire la libertà sindacale, senza fornire le condizioni necessarie per un suo uso ed esercizio efficace; 14. Conclude attirando l'attenzione sullo stato attuale della Legge italiana riguardante la rappresentanza delle forze armate e di polizia ad ordinamento militare italiane. Nonostante anni di instancabile attivismo da parte di rappresentanti italiani per i diritti sindacali del personale militare, la Legge non adempie il suo scopo. Il quadro attuale che essa stabilisce, con le limitate competenze concesse alle associazioni, non garantisce effettivamente il diritto a una rappresentanza autentica, un risultato non in linea con ciò a cui i rappresentanti italiani si sono adoperati per ottenere negli ultimi 50 anni; 15. Chiede al legislatore italiano, dunque, di agire tempestivamente per rivedere la legislazione, attingendo dalle esperienze nazionali e internazionali, per garantire diritti sindacali per il personale militare". [2304_-ADOPTED-Final-Resolution-EN-IT.pdf \(euromil.org\)](#) ↑

L'informazione ambientale accessibile come garanzia della libertà di ricerca scientifica (nota a a Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza del 6 luglio 2023, n. 6611)

Valentina Galliano^[1]

Sommario:

1. Il caso controverso - 2. L'estensione della nozione di informazione ambientale accessibile - 3. "Forze espansive" e "riduttive" della nozione di informazione ambientale accessibile - 4. La libertà della ricerca universitaria in rapporto con la tutela ambientale - 5. Considerazioni conclusive

1. Il caso controverso

Con sentenza 6 luglio 2023, n. 6611 il Consiglio di Stato (Sez. VII) confermando la sentenza di I grado, decide un caso riguardante l'accesso agli accordi tra il Politecnico di Torino ed ENI, in risposta al ricorso presentato da *Greenpeace Onlus* contro il diniego iniziale.

Nell'aprile 2021 l'associazione ambientalista *Greenpeace Onlus* presenta al Politecnico di Torino l'istanza di accesso agli atti ex art. 25 della Legge 241/1990 in combinato disposto con il D. Lgs 195/2005. In particolare, oggetto d'istanza è: documentazione attestante "accordi quadro", "contratti applicativi", nonché "convenzioni" e "accordi di collaborazione", anche sotto forma di rinnovi, stipulati negli anni 2019, 2020 e 2021 dalla citata università con ENI S.p.A. e con le società *Versalis S.p.A.*, *ENI Rewind S.p.A* (ex *Syndial S.p.A.*), *Eni Corporate University S.p.A.* e *Fondazione Eni Enrico Mattei*; documentazione attestante l'elenco dei corsi di laurea e post laurea (comprensivo di finalità, programma, numero borse di studio, finanziamento economico) finanziati, in tutto o in parte, negli anni 2019, 2020 e 2021 dalle predette società; documentazione attestante eventuali finanziamenti ad altro titolo erogati, dalla società sopra menzionate, a favore del Politecnico di Torino negli anni 2019, 2020 e 2021.

A sostegno dell'istanza di accesso, *Greenpeace* si qualifica portatrice riconosciuta di interessi diffusi per la tutela ambientale, e pertanto legittimata attiva^[2] all'esercizio del diritto di accesso^[3] alla documentazione elencata per la tutela ambientale. L'accesso in questione riguardava informazioni ambientali^[4]. L'estesa nozione di informazione ambientale accessibile è strumentale alla tutela l'ambiente, consentendo la conoscenza di elementi necessari all'esercizio di una consapevole partecipazione dei consociati ai procedimenti ambientali, nel rispetto delle previsioni della Convenzione di Aarhus e della

sua ratifica nell'ordinamento interno^[5]. In ultima analisi la richiesta di accesso riposa sulla considerazione che il finanziamento di ENI al Politecnico potrebbe determinare una ingerenza della società nelle scelte didattiche, formative e più in generale scientifiche dell'ateneo, e questo potrebbe avere delle implicazioni negative in materia di tutela ambientale. Complessivamente, l'istanza era finalizzata a permettere un'analisi di scelte amministrative di natura accademica idonee a incidere sulle politiche ambientali del nostro Paese.

Il Politecnico di Torino respingeva l'istanza di accesso di *Greenpeace*, adducendo come motivazione che, pur sussistendo in capo a *Greenpeace Onlus* la legittimazione soggettiva, i documenti a cui si richiedeva l'accesso non avessero ad oggetto e non riguardassero informazioni ambientali^[6]. Vedendo respinta l'istanza d'accesso *Greenpeace Onlus* impugna dinnanzi al TAR Piemonte il provvedimento di rigetto chiedendone l'annullamento^[7].

Il TAR ha ritenuto fondato nel merito tale ricorso poiché, in applicazione del principio di massima conoscibilità e trasparenza di tutte le informazioni relative alla materia ambientale, ha valutato che l'accesso alla documentazione richiesta da *Greenpeace Onlus* non soddisfacesse semplicemente un interesse privato dell'istante, ma fosse condizione per la realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente nella sua accezione più ampia possibile.

Tuttavia, la sentenza del TAR è stata impugnata con due ricorsi in appello, rispettivamente da parte del Politecnico di Torino e da parte di ENI. Gli appelli riuniti sono stati ritenuti infondati dal Consiglio di Stato in quanto "(...) non appare censurabile la ricostruzione del giudice di prime cure che inquadra il diritto di accesso a tali informazioni, introdotto nel nostro ordinamento a seguito della ratifica della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, come il più ampio possibile, per la speciale rilevanza del bene giuridico in questione e il diretto impatto che le scelte ambientali rivestono sulla vita della Comunità, anche in termini di coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale"^[8].

Parte ricorrente, in quanto associazione ambientalista, gode di una qualificata legittimazione ad agire secondo la citata Convenzione di Aarhus basata su distinto ed autonomo fondamento normativo (rispetto al criterio determinato dalla *vicinitas*^[9]). La Convenzione conferisce diritti ai singoli e formazioni sociali (anche ultra-statali) che si proiettano nell'ordinamento amministrativo e "comprende nello spettro dei soggetti legittimati anche associazioni ambientaliste non nazionali, che risultino comunque implicate nella tutela di un interesse ambientale"^[10].

Alla luce della ricostruzione della vicenda giudiziaria così operata, la questione dell'accesso agli accordi di collaborazione tra Politecnico ed ENI si presta ad alcuni approfondimenti: innanzitutto, sulla nozione di informazione ambientale accessibile (§ 2); poi sul peso attribuito alla trasparenza e alla partecipazione nell'ambito del procedimento amministrativo per l'accesso ambientale (§3) e infine - aspetto alquanto sottaciuto - su quale sia la declinazione della libertà accademica che è possibile ricavarne (§ 4).

2. L'estensione della nozione di informazione ambientale accessibile operata dal Consiglio di Stato

La definizione del perimetro della nozione di informazione ambientale accessibile è il punto dirimente della vicenda giudiziaria: le informazioni relative all'ambiente seguono il regime

di massima diffusione che l'art. 2, comma 1, del d.lgs. 195/2005 specificamente prescrive. Diversamente, le informazioni che non vengono considerate attinenti al bene ambiente seguono il regime individuato dalla legge sul procedimento amministrativo o le altre ipotesi individuate dall'ordinamento.

Ai fini dell'applicazione della disciplina sul diritto d'accesso c.d. "ambientale" la sentenza oggetto di commento ricostruisce la nozione di "informazione ambientale accessibile". La sentenza del Consiglio di Stato (di seguito, per brevità CdS) rappresenta un approdo giurisprudenziale importante nella definizione del significato dell'accesso ambientale, che si è formato in via prettamente giurisprudenziale data l'ampiezza (invero volontaria del legislatore sovranazionale prima, nazionale dopo) della norma.^[11] La volontarietà di una formulazione normativa di ampio respiro si desume dai considerando della Dir. EU 2003/04/CE, secondo cui la definizione di informazione ambientale accessibile deve poter comprendere qualsiasi dato concernente lo stato dell'ambiente, i fattori, le misure o le attività che incidono o che possono incidere sull'ambiente^[12].

In linea di prima approssimazione rileva la nozione di informazione ambientale accessibile riportata dal citato art. 2, comma 1, del d.lgs. 195 del 2005^[13]. Tale nozione richiede un'interpretazione estensiva per dare effettività alla diffusione che il legislatore europeo ha immaginato per l'accesso ambientale. Come sostenuto in sede giurisprudenziale^[14], l'esigenza che le informazioni ambientali trovino ampia diffusione si fonda essenzialmente sul fatto che la conoscenza di questo tipo di dati non realizza solo un interesse del privato, ma è la condizione per la realizzazione di un interesse pubblico: la tutela dell'ambiente e della salute della collettività.

Con la pronuncia in esame si registra un'estensione del concetto di informazione ambientale ad atti amministrativi che sono soltanto idonei a determinare un impatto sull'ambiente^[15]. In altri termini: se esaminiamo l'istanza di accesso da cui scaturisce la vicenda giudiziaria cogliamo una richiesta che interessa documenti attestanti accordi di ricerca tra il Politecnico di Torino ed ENI, documenti che attestano e magari quantificano un finanziamento da parte di ENI nei confronti del Politecnico. Per comprendere come questi atti possano essere considerati informazioni ambientali è necessario analizzare congiuntamente le motivazioni della sentenza del TAR e del CdS che ricostruiscono la nozione di informazione ambientale, avendo cura di dimostrare come questi documenti, apparentemente lontani dalla tematica ambientale, in realtà vi rientrino appieno.

Il Collegio, riprendendo il ragionamento del giudice di primo grado^[16], richiama, innanzitutto, la ratifica della Convenzione di Aarhus^[17] e lo fa per dare un rilievo più ampio possibile al bene giuridico oggetto di protezione da parte della norma interna: l'ambiente deve ottenere una tutela particolarmente efficace che si dispieghi anche attraverso un diritto di accesso alle informazioni ad esso relative - qualunque esse siano - altamente coinvolgente e partecipato. La massimizzazione della tutela ambientale per il tramite del diritto d'accesso si realizza ampliando tale diritto in senso soggettivo ed in senso oggettivo, prevedendo un regime di pubblicità tendenzialmente integrale per l'informativa ambientale^[18].

Con riferimento al versante soggettivo di legittimazione ad esercitare il diritto di accesso, l'ampliamento della fattispecie si realizza nella misura in cui il richiedente non è tenuto a

specificare il proprio interesse. L'interesse parrebbe presente *in re ipsa*, costruendo un diritto d'accesso alle informazioni ambientali che sussiste incondizionatamente rispetto alla dimostrazione della sua qualifica^[19]. Sul versante oggettivo l'apertura è nuovamente massima: la definizione di informazione ambientale è vasta ed è in grado di inglobare al suo interno il portato dello sviluppo dei settori del sapere che plasmano un concetto interdisciplinare di informazione ambientale^[20]. Coerentemente con la logica ampliativa della disciplina dell'accesso ambientale anche le ipotesi limitative (quelle che daranno luogo ad un legittimo diniego da parte della Pubblica Amministrazione che riceve l'istanza di accesso) sono rigidamente tipizzate. Le ipotesi in cui è consentito il rigetto delle istanze di accesso si limitano alle richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici^[21]. L'articolo 5 del d.lgs. n. 195 /2005 illustra i casi che espressamente vengono previsti come ipotesi che giustificano il diniego all'ostensione dei documenti, ed in particolare il comma terzo impone un'interpretazione restrittiva di questi casi^[22].

L'informazione ambientale, dunque, esiste non solo *"in forma scritta, visiva, sonora elettronica od in qualunque altra forma materiale"* che possa avere direttamente o meno impatto sull'ambiente e sui processi decisionali che ne riguardano la tutela, ma altresì nelle *"misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi"*. In questi termini, l'accesso all'informazione ambientale si configura come una facoltà rivolta anche alle scelte e alle azioni che potrebbero avere un impatto diretto o indiretto sul bene ambiente.

Il Consiglio di Stato assume, quindi, un punto di vista ampio sul concetto di informazione ambientale, che si concreta anche quando una determinata attività (come nel caso di specie la collaborazione nelle attività di ricerca tra il Politecnico ed ENI) può rilevare in modo indiretto nella determinazione di future scelte e politiche ambientali. In questa prospettiva, i documenti oggetto dell'istanza di accesso proposta da *Greenpeace Onlus* diventano la traccia materiale di un'attività amministrativa che involge l'ambiente e la sua tutela e in quanto tali rilevanti ai sensi della disciplina dell'accesso ambientale. Pertanto, trattasi di informazioni la cui circolazione è necessaria ai fini della sensibilizzazione in merito alle questioni ambientali.

3. Forze espansive e riduttive della nozione di informazione ambientale accessibile

Per quanto analizzato sin ora, come da taluno già osservato in dottrina, pare che la *vis* espansiva del diritto di accesso ambientale sia incontenibile, onnicomprensiva ed incondizionata^[23]. Tuttavia, la nozione di informazione ambientale accessibile sembra, comunque, un concetto in tensione tra differenti interessi contrapposti, tra i quali, in particolare: da un lato, i principi di trasparenza e partecipazione, dall'altro, la concorrenza commerciale o industriale e la riservatezza di informazioni sensibili. Diritto alla trasparenza e diritto alla partecipazione agiscono espansivamente sulla fattispecie del diritto all'accesso ambientale perché nella realizzazione di tali principi il legislatore ha attuato una disciplina di accesso volutamente molto ampia. Diversamente, come per altro accade nella disciplina dell'accesso documentale (l. n. 241/1990, cit.) possono esserci dei controinteressati

all'ostensione delle informazioni contenute negli atti di cui si richiede l'accesso, gli interessi di questi soggetti costituiscono, invece, il fronte delle forze riduttive a tale istituto, poiché operano a limitarne l'ambito di applicazione.

Le forze espansive della nozione di informazione ambientale accessibile si rinvergono nella *ratio* che orienta tale istituto: è lo stesso art. 1 del d. lgs. n. 195/ 2005 che individua il fine "della più ampia trasparenza" tra le ragioni che ispirano l'adozione della disciplina.

Il principio di accesso pubblico all'informazione riveste un ruolo fondamentale nel contesto della garanzia della trasparenza, poiché consente una valutazione più approfondita degli interessi della collettività chiamati in causa. La massimizzazione dell'espressione del principio di trasparenza viene realizzata eliminando (quasi) ogni ostacolo all'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente secondo le modalità analizzate sopra. L'accentuata importanza della trasparenza in questo ambito deriva direttamente dal riconosciuto valore della tutela dell'ambiente nell'ambito euro-unitario e dall'obiettivo di sensibilizzare la pubblica opinione alle questioni ambientali^[24].

Logicamente prossimo alla trasparenza è il ruolo, sempre in funzione espansiva, della partecipazione al procedimento decisionale. In effetti, la volontà di massimizzare l'accesso alle informazioni ambientali, e di conseguenza la trasparenza delle informazioni correlate, si spiega in ragione del fine di rafforzare la partecipazione della cittadinanza alle decisioni relative ai procedimenti ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, a sensibilizzare il pubblico alle questioni ambientali, e infine a migliorare l'ambiente^[25]. L'obiettivo sarebbe dunque quello di funzionalizzare il diritto all'informazione ambientale al perseguimento di un'efficace tutela del bene ambiente per il tramite della partecipazione^[26]. In ordine al raggiungimento di una proficua partecipazione ambientale è irrinunciabile configurare la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali in maniera aperta, ed altrettanto importante è che questa normativa sia coerentemente applicata nelle aule di giustizia.

"Sussiste dunque, secondo la sentenza impugnata, uno stretto legame tra la circolazione delle informazioni, partecipazione dei cittadini e raggiungimento dell'obiettivo finale di tutela dell'ambiente": questo passaggio della sentenza in commento (che riprende quanto osservato dal giudice di prime cure) rende perfettamente il senso di questa forza espansiva che trasparenza e partecipazione instillano nella disciplina dell'accesso ambientale. Allargando il punto di vista alla norma introdotta dal d. lgs. n. 195/ 2005 partecipazione e trasparenza vengono declinate non 'solo' come diritti della collettività, ma anche come obblighi delle pubbliche amministrazioni, che si sostanziano in doveri di divulgazione attiva delle informazioni in possesso da queste ultime^[27].

Tuttavia, in controtendenza rispetto alla spinta espansiva impressa dalla trasparenza e dalla partecipazione alla nozione di informazione ambientale accessibile, esistono delle "aree di resistenza" che limitano il campo applicativo della norma. Le eccezioni all'accesso ambientale (intese in senso restrittivo) possono essere ricondotte a due gruppi: quelle relative al tenore della richiesta e quelle attinenti alla protezione degli interessi confliggenti^[28].

Con riferimento al primo gruppo individuato sono ammesse circoscritte limitazioni proprio in ragione dell'osservanza, da parte del legislatore statale, della direttiva 2003/04/CE che impone di facilitare il più possibile tale accesso, infatti in ogni caso è da considerare

legittimo il diniego all'istanza d'accesso qualora quest'ultima sia molto generica, poiché si tradurrebbe in un'ispezione nei confronti dell'operato della PA, potere che non compete ai soggetti legittimati all'istanza d'accesso ^[29].

Il secondo gruppo di limiti si individua nelle situazioni concernenti la protezione degli interessi confliggenti ^[30], come ad esempio: la protezione della *privacy*, delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, delle relazioni internazionali, della sicurezza pubblica e della difesa nazionale, nonché la tutela dei procedimenti giudiziari e dell'equo processo. In presenza di tali circostanze si richiede all'amministrazione che riceve la richiesta di operare un bilanciamento caso per caso. A questo proposito, la vicenda in commento offre un esempio di come la tutela delle informazioni commerciali o industriali sia stata opposta come limite alla divulgazione di informazioni ambientali ^[31]. Nel caso in esame ENI ha presentato un motivo di appello riguardo alla limitazione del diritto all'accesso alle informazioni ambientali poiché la divulgazione danneggerebbe la riservatezza di informazioni commerciali o industriali e violerebbe i diritti di proprietà intellettuale di terzi ^[32]. Con tale eccezione la società sottolinea che la divulgazione dei dati sui finanziamenti erogati all'Ateneo per progetti di ricerca, borse di studio o programmi di laurea potrebbe essere idonea a favorire le imprese concorrenti. Inoltre, tali progetti spesso coinvolgono il *know-how* aziendale, che si intende ragionevolmente mantenere segreto. Il Consiglio di Stato argomenta che la competizione potrebbe, invece, migliorare la qualità dell'offerta formativa universitaria nel solco della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti.

Un altro possibile ostacolo all'ostensione delle informazioni ambientali è la protezione della *privacy* nei confronti dei soggetti ai quali si riferiscono i dati oggetto di istanza. In questo senso, richiamando la disciplina dettata dall'art. 5 comma 3 del d. lgs. n. 195/2005 si richiede alla PA di effettuare "in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso". In altri termini, anche il limite della protezione della *privacy* può essere superato attraverso la corretta identificazione di idonei metodi di accesso finalizzati a ridurre al minimo qualsiasi possibile violazione del diritto alla *privacy*. Se infatti con l'approvazione del cd. Codice della *privacy* viene introdotto il criterio del "pari rango" ^[33], con l'ultima riforma costituzionale l'ambiente rientra nei valori costituzionalmente protetti ^[34], dunque in grado di "competere" con la disciplina della tutela della riservatezza ^[35].

Esemplificativa in questo senso è la sentenza n. 165 del 16 febbraio 2023, TAR Piemonte sez. II ^[36]. Questa sentenza si occupa di un ricorso proposto dal *Coordinamento Lecchese Rifiuti Zero*, che agisce contro l'Università degli Studi di Torino per il silenzio riservato ad un'istanza di accesso ambientale su dati anagrafici e sanitari "grezzi" dei soggetti alla base di una ricerca epidemiologica. Secondo il Collegio il silenzio dell'amministrazione deve qualificarsi come illegittimo, poiché tali dati riguardano gli effetti delle emissioni di una discarica di rifiuti, e dunque sono dati direttamente connessi sia con fattori ambientali sia con lo stato di salute e sicurezza umana, pertanto coincidono con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. a) del d. lgs. n. 195/2005. Ciò che maggiormente rileva in questa sentenza è però che l'Università, celandosi dietro al silenzio su questa istanza di accesso, non ha compiuto nessuna istruttoria e nemmeno ponderato gli interessi coinvolti, soprattutto con riferimento alle forme e alla misura della tutela della riservatezza dei titolari dei dati, come

previsto invece dall'art. 5 comma 3 del d. lgs, n. 195/2005. Il potere del giudice di condannare l'amministrazione all'ostensione dei dati è pertanto precluso proprio perché tali poteri istruttori non sono ancora stati esercitati dall'amministrazione. Nel caso in esame, infatti, il giudice prescrive che l'Università debba provvedere all'istanza adottando le necessarie misure di contemperamento degli interessi.

4. La libertà di scienza e ricerca

Da ultimo, si potrebbe immaginare una diversa ipotesi di limitazione dell'accesso ambientale nella garanzia della libertà della ricerca scientifica. In particolare, sia la sentenza emessa dal Consiglio di Stato sia la sentenza del TAR Piemonte appena citata^[37], vedono coinvolti rispettivamente il Politecnico di Torino e l'Università degli Studi di Torino come detentori di documenti o dati che vengono identificati dalle sentenze come informazioni ambientali accessibili. Prima di analizzare i profili di "sintonia" e di "antagonismo" tra la libertà della ricerca e la tutela dell'ambiente si tenterà di ricostruire il contenuto della libertà della ricerca scientifica, sottolineando come una scienza libera e la tutela dell'ambiente trovino radici comuni nelle disposizioni costituzionali.

La Costituzione italiana riconosce la libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento (di cui all'art. 33, primo comma Cost.) e pone in capo alla Repubblica un obbligo di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica (di cui all'art. 9, primo comma Cost.)^[38].

L'art. 9 Cost., in particolare, si pone come norma programmatica che definisce l'impegno della Repubblica nella promozione e nello sviluppo della cultura: in questo senso viene delineata la "scienza come diritto"^[39]. In questa prospettiva, l'articolo 9 della Costituzione costituisce il fondamento su cui si innalzano le istituzioni statali specificamente progettate per promuovere attivamente la ricerca e lo sviluppo^[40]. In questo senso è interessante la ricostruzione svolta da parte della dottrina, perché individua nella libertà della scienza una "doppia natura": si tratta *contemporaneamente* di una libertà negativa, per il lato che riguarda la rivendicazione di autonomia da parte del singolo nei confronti del potere pubblico, e di una libertà positiva, nella parte in cui pone in capo allo Stato la promozione della ricerca^[41].

Con l'espressione "libertà accademica", si intende, invece, un fascio di posizioni giuridiche differenti, e si distingue dalla libertà di scienza (che ne è una *species*) per titolari e contenuto. La libertà accademica è un'espressione di sintesi tra la libertà di ricerca scientifica, la libertà di insegnamento e il diritto degli studenti di accedere all'istruzione superiore. Si tratterebbe, dunque, di una posizione giuridica riferibile alla comunità accademica nel suo insieme, formata da professori, studenti, ricercatori. Si sostanzia come un fascio di posizioni giuridiche differenti poiché contempla il diritto di professori e ricercatori di fare ricerca e diffondere i risultati con pubblicazioni e insegnamento da un lato, e dall'altro il diritto degli studenti ad accedere all'insegnamento^[42]. Quest'ultimo diritto presuppone l'altro, e a tutelarli nel loro insieme troviamo l'obbligo delle istituzioni della Repubblica di promuoverne lo sviluppo. Quest'obbligo è collocato tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9 Cost.) in una previsione che contemporaneamente tutela la cultura, il paesaggio, il patrimonio storico e artistico, l'ambiente^[43].

In modo complementare, l'art. 33 Cost. fonda la "scienza come libertà", infatti delinea lo

spazio da assegnare alla scienza e ai singoli ricercatori, creando uno “scudo” tra l’attività individuale dei ricercatori e le possibili intromissioni esterne^[44]. L’enunciato dell’art. 33 Cost. “la scienza è libera e libero ne è l’insegnamento” fonda questo principio di portata nazionale e sovranazionale^[45].

Da tale disposizione si ricava l’ampiezza della libertà riconosciuta tanto alla scienza quanto alla relativa comunità di riferimento, ed è su questo pilastro che si costruisce l’autonomia universitaria. In altri termini, per dare garanzie più ampie possibili, la libertà di scienza nega anzitutto l’assoggettamento a qualsiasi indirizzo politico. È pertanto fondata in una norma di rango costituzionale l’autonomia delle università pubbliche nella misura in cui “le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”^[46].

Lo Stato protegge la libertà della scienza in quanto i risultati della scienza libera si estendono all’industria, all’autorità pubblica e ad altri campi del sapere, proprio grazie al fatto che la scienza è dichiarata indipendente da qualsiasi altro potere o ideologia^[47]. La garanzia costituzionale abbraccia l’intero ambito dell’attività scientifica, dalla scelta degli oggetti di ricerca alla generazione dei risultati e alla loro diffusione^[48]. La libertà della scienza si fonda inoltre sulla capacità di selezionare tecniche e metodologie per il raggiungimento dei suoi obiettivi. Pertanto, è fondamentale riconoscere agli scienziati e alle istituzioni di cui fanno parte la libertà di stipulare contratti per servizi di ricerca e sviluppo^[49].

Nel caso di specie, il Collegio, ricostruendo la nozione di informazione ambientale accessibile, la individua negli accordi stipulati per la ricerca tra l’Università ed ENI. È proprio tale circostanza che motiva *Greenpeace Onlus* a presentare un’istanza di accesso a documenti che attestano la collaborazione tra PoliTO ed ENI. Quello che ora rileva (a fronte della ricostruzione compiuta in tema di libertà di scienza) è la capacità di ENI di incidere sulle scelte didattiche, formative e più in generale scientifiche dell’Ateneo, che potrebbero avere risvolti in materia ambientale^[50]. Infatti, *Greenpeace* inserisce tra i motivi di impugnazione la violazione ed errata applicazione del d. lgs. n. 195/2005 nella misura in cui la partecipazione di ENI alle attività del Politecnico potrebbe influenzare sia l’attività didattica sia quella di ricerca scientifica^[51]. Nelle intenzioni di *Greenpeace* c’è quindi la volontà di rendere pubblici gli accordi relativi ai loro rapporti al fine di avere uno sguardo più consapevole sugli esiti degli studi condotti dal Politecnico per conto di ENI^[52]. La sentenza del Consiglio di Stato si dimostra coerente nel considerare tali accordi come informazioni ambientali accessibili, poiché quello che rileva ai fini della definizione non è la natura giuridica del soggetto che forma il documento, bensì la natura dell’informazione contenuta, che viene identificata come attività di partenariato accademico con lo scopo di avvicinare il sistema delle conoscenze al tessuto produttivo^[53].

Tuttavia, se il timore di *Greenpeace* è che il rapporto con ENI pregiudichi la libertà di ricerca del Politecnico nei modi espressi nell’istanza, è altresì possibile immaginare una limitazione della libertà di ricerca operata dall’istanza di accesso poiché^[54], insita nella libertà di ricerca scientifica vi è la facoltà di esercitarla anche attraverso la scelta dei partner industriali con i quali stipulare contratti di servizi di ricerca e sviluppo^[55].

Un discorso analogo si può svolgere rispetto all’esame del caso deciso con sentenza TAR

Piemonte^[56]: nel caso di specie la richiesta di divulgazione non è incentrata sul risultato della ricerca, che secondo l'Università assurgerebbe essa soltanto alla qualità di informazione ambientale, ma sui "dati grezzi" anagrafici e sanitari dei soggetti posti alla base della ricerca epidemiologica. Dunque, il tema della libertà di ricerca scientifica, per come qui emerge, e il tema della tutela ambientale realizzato tramite l'accesso ambientale, affrontato dalla sentenza in commento, si intrecciano tal volta in modo concordante, tal altra in modo contrastante.

In primo luogo, si rileva, coerentemente con la richiesta di accesso a questi dati, che la pubblicità è un requisito essenziale per la scienza, perché non potrebbe considerarsi scientifico un risultato che si sottrae alla critica del pubblico, specificatamente della comunità accademica di riferimento. È stato in particolare affermato che "la consegna di un'elaborazione al solo committente, a *fortiori* con l'impegno di non rivelarla a terzi, mantiene la stessa tra le attività di ricerca che non sono ancora il risultato di un'attività scientifica, poiché non soddisfa il requisito di pubblicità il solo fatto che una ricerca sia uscita dalla disponibilità del suo autore o artefice"^[57]. Questa considerazione rileva poiché vale a differenziare la ricerca scientifica in senso proprio dall'attività di consulenza, in cui il committente può, sulla base di un accordo, escludere il diritto di pubblicazione dei risultati della ricerca. In altri termini, perché ci possa essere attività di ricerca in senso proprio, è connaturata ad essa la pubblicazione dei suoi risultati.

In secondo luogo, va sottolineato che, in controtendenza rispetto a quanto detto sopra, è stato considerato come la libertà di scienza contempli, da un lato, le facoltà per chi la esercita di individuare l'oggetto dell'indagine, la scelta del metodo (nell'ambito della metodologia scientifica) e la scelta delle modalità di divulgazione, ma, dall'altro lato, contempla pure (in modo ora contrapposto al diritto di accesso ambientale) un diritto al mantenimento del riserbo sull'elaborazione scientifica compiuta o incompiuta ("con la precisazione che non vi è risultato o elaborazione scientifica che non sia resa pubblica")^[58]. In altri termini: "lo scienziato potrà, in sostanza, decidere di tenere per sé i risultati della propria attività" infatti "il carattere individuale della libertà scientifica, la sua, cioè, funzionalizzazione primaria al soddisfacimento dei bisogni della persona, ne esclude la sottoposizione ad un obbligo di socializzazione, salvo, evidentemente, il ricorrere di altri interessi di rilevanza costituzionale ritenuti prevalenti"^[59]. Con riferimento al caso di specie, la volontà dell'Università di non dare diffusione alle informazioni oggetto di istanza di accesso (in un caso gli accordi di collaborazione tra PoliTO ed ENI, nell'altro il bacino di dati "grezzi" anagrafici e sanitari dei soggetti posti alla base della ricerca epidemiologica) pare una facoltà che rientra nell'inalienabile libertà di scelta dell'oggetto e del metodo, facoltà che, come detto sopra, rientra nell'esercizio della libertà di scienza e che pare minata volendo esercitare un controllo attraverso l'istanza di accesso (ora formulata da *Greenpeace*, ora formulata dal Comitato Lecchese Rifiuti Zero).

Per come viene sviluppata tale accezione di libertà di scienza si evidenzia, quindi, un possibile attrito con la tutela dell'ambiente realizzata per il tramite dell'accesso ambientale: la questione, dunque, diventa di bilanciamento tra la libertà della scienza e della ricerca scientifica (costituzionalmente fondato negli artt. 9 e 33^[60]) e la tutela ambientale (che ora esplicitamente è ricondotta all'art. 9 Cost.). Il TAR Piemonte nel caso esaminato ha ritenuto di far prevalere la tutela ambientale concedendo l'accesso ai dati "grezzi" relativi alla coorte oggetto di studio. Dalla ricostruzione della vicenda giuridica e dei temi da questa proposti,

si ritiene, ad avviso di chi scrive, che il bilanciamento di interessi tra tutela ambientale e diritto alla scienza, in questo caso, sia sproporzionato a favore della prima.

5. Considerazioni conclusive

La questione esaminata si incentra principalmente sul tema attualmente molto dibattuto della tutela ambientale, analizzato dalla prospettiva della partecipazione per il tramite dell'accesso ambientale. Inoltre, la sentenza su cui il commento si concentra, così come altre che sono state qui menzionate, sono accomunate dalla particolarità di coinvolgere gli istituti universitari, rendendo pertanto impossibile esimersi dall'approfondimento del tema della libertà di scienza e di ricerca.

Si è parlato di un bilanciamento tra la tutela ambientale e la tutela della libertà di scienza e ricerca: è degno di nota come dalla medesima norma (art. 9 Cost.) sorgano le basi che fondano due diritti che si relazionano ora in modo sinergico, ora in modo antagonista.

Per quanto detto sin ora, l'obiettivo delle istituzioni universitarie è favorire e sostenere una varietà di ricerche a carattere scientifico per generare una conoscenza diversificata e multiforme che, nel futuro prossimo, possa suggerire nei diversi campi della scienza nuove prospettive e soluzioni utili per l'umanità e il suo sviluppo sostenibile^[61]. La sinergia tra i due ambiti è evidente con riferimento alle ipotesi in cui il diritto alla ricerca scientifica, o meglio il cd. diritto alla scienza, fornisce una base di conoscenze essenziali per sviluppare politiche ambientali, pratiche e tecnologie che possano contribuire in modo significativo alla tutela dell'ambiente e alla promozione della sostenibilità e della salute^[62]. Questa sembrerebbe la *ratio* da desumersi dalle motivazioni della sentenza del Consiglio di Stato: un trasferimento di conoscenze specifiche dal Politecnico ad ENI (che si dice impegnata nella transizione ecologica^[63]) non potrebbe che giovare ai fini di un più consapevole orientamento delle politiche energetiche. In altri termini, la ricerca scientifica svolta dalle università (in questo caso dal Politecnico di Torino) in favore di soggetti terzi impegnati nella definizione di politiche energetiche può avere un impatto positivo sulla tutela dell'ambiente.

Con riferimento invece all'antagonismo che si può verificare tra esercizio della libertà di scienza e tutela ambientale in generale possono venire alla mente le ipotesi di sperimentazione animale^[64]. Con riferimento al caso risolto dal TAR Piemonte si può invece individuare antagonismo tra libertà della ricerca scientifica e tutela dell'ambiente richiamando quella facoltà, insita nell'esercizio della libertà di ricerca scientifica, di definire l'oggetto dell'indagine, la scelta del metodo, che chiaramente deve essere rispettoso del metodo scientifico, e la scelta delle modalità di divulgazione, e questa facoltà contempla anche un diritto al mantenimento del riserbo sull'elaborazione scientifica compiuta o incompiuta, che in questo caso potrebbero essere i dati oggetto della richiesta d'accesso, tantopiù che i risultati della ricerca sono stati "ampiamente divulgati" come si può leggere nel testo della sentenza al punto 4.2.

Questa ricostruzione dei rapporti tra diritto, tutela ambientale e scienza conduce alla constatazione che nessuno di tali elementi può soverchiare gli altri^[65]. Tra le possibili modalità di equilibrio tra questi interessi è invocabile la nozione di "consenso sociale informato"^[66], nella misura in cui rende la diffusione del frutto della ricerca scientifica (ossia la diffusione dei risultati) una delle vie attraverso cui immaginare di realizzare una

consapevole partecipazione ambientale della comunità, che è la *ratio* dell'accesso ambientale formulato nei modi del d.lgs. n. 195/ 2005, cit.

1. Dottoranda in Diritti e Istituzioni nell'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Per un approfondimento in tema di legittimazione ad agire per le associazioni ambientaliste nel panorama internazionale, europeo ed italiano si veda F. Scalia, *La giustizia climatica*, in [Federalismi.it](#), 2021, fasc. 10, p. 269 e ss. [↑](#)
3. Il tema dell'accesso ai documenti amministrativi è vasto, poiché tale istituto si declina differentemente a seconda del contesto, della funzione che assume e degli atti amministrativi che ne formano l'oggetto. Per una trattazione approfondita di tale istituto nell'ordinamento amministrativo italiano si rimanda a S. Foà, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso*, in C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, III ed. 2023, p. 277 e ss. Con riferimento al caso in esame si può fare cenno agli elementi che distinguono l'accesso ambientale disciplinato dal d.lgs. 195/2005 da altre tipologie di accesso. Con riferimento al rapporto tra la disciplina di cui al d. lgs. 33/2013, dedicata all'accesso civico semplice e generalizzato, e il d. lgs. 195/2005, qui in esame, si rinvia a R. Porrato, *Informazione ambientale e trasparenza: due discipline a confronto*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3, 2016. Nel contributo l'autrice, avendo ricostruito le caratteristiche dei due istituti, qualifica il rapporto tra l'accesso così come regolamentato dal d. lgs. 195/2005 e l'accesso regolamentato dal l. lgs. 33/2013 in termini di identità e reciproca integrazione: vista la coincidenza del concetto di informazione ambientale contenuta nell'art. 40 del d.lgs. 33/2013 ogni richiesta di accesso all'informazione ambientale può essere considerata accesso civico, nei termini previsti dagli artt. 5 e ss. del d. lgs. 195/2005. [↑](#)
4. Sul tema si rinvia alla lettura di N. Brutti, *Il diritto all'informazione ambientale. Profili comparatistici*, 2005, Giappichelli, Torino. L'indagine propone un'esplorazione approfondita del concetto di informazione ambientale, analizzando i presupposti e l'ambito di applicazione di un diritto soggettivo all'informazione. Inoltre, si dedica particolare attenzione al ruolo dell'informazione ambientale nell'economia della conoscenza, considerandola come una risorsa di rilievo privatistico. Vengono esaminati anche gli eventuali intrecci con la sfera della comunicazione sociale e pubblicitaria, e infine, si affronta la questione dei rimedi, con uno sguardo comparativo che focalizza specificatamente sull'ordinamento statunitense. [↑](#)
5. Nella sentenza si richiama la Convenzione di Aarhus (sottoscritta nel 1998) e ratificata da 46 stati e dall'Unione Europea con due direttive (2003/4/CE e 2003/35/CE) e con un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (CE, n. 1367/2006, c.d. "Regolamento di Aarhus"). L'obiettivo della Convenzione è di garantire e valorizzare gli strumenti di democrazia partecipativa per tutelare l'ambiente, e per raggiungere tale obiettivo la Convenzione si regge su tre pilastri: il primo è garantire il più ampio accesso possibile all'informazione ambientale (è su questo tema che si incentra il presente contributo), il secondo assicura il massimo grado di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia, il terzo invece vuole garantire un accesso effettivo alla giustizia in materia ambientale (così G. Valenti, *L'interpretazione dell'articolo 9, par. 3 della Convenzione di Aarhus da parte della Corte di giustizia. Nuove prospettive in tema di legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste?*, in DPCE online, 2023, fasc. 1, p. 1483). Con riferimento allo stato italiano, la ratifica della Convenzione risale al 2001, per il tramite della legge n. 108 del 2001, che non realizza ancora un adeguamento della normativa in materia, che invece avverrà recependo la direttiva 2003/4/CE con il d. lgs. n. 195/2005 che sostituisce il d. lgs. 39/1997 (ricostruzione tratta da F. Carpita, *L'accesso alle informazioni ambientali nel quadro della Convenzione di Aarhus: sfide ancora aperte*, in *Revista española de la transparencia*, 2019, fasc 9, pp 199-215). Sul tema si veda: A. Tanzi, E. Fascioli, L. Iapichino, *La convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente*, Cedam, Milano, 2011. [↑](#)
6. In questo senso si veda il punto 3 della sentenza del TAR Piemonte, n. 379/2022. [↑](#)
7. Le censure adottate da *Greenpeace Onlus* avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di accesso del Politecnico sono illustrate al punto 4 della sentenza n. 379/2022 del TAR Piemonte. [↑](#)
8. Consiglio di Stato, Sez. VII, sent. n. 6611 del 2023. [↑](#)
9. Sul tema della tutela giudiziaria per interessi diffusi in materia ambientale si veda F. Scalia, *op. cit.*, p. 289 e ss. [↑](#)
10. Così S. Mirate, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, 2018, Franco Angeli

Editore, Milano, pp. 268 - 269. Sul ruolo della Convenzione di Aarhus nella legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste si veda G. Valenti, *op. cit.*, p. 1485 e ss. In questo contributo l'autore commenta la sentenza dell'8 novembre 2022, C- 873/2019 della Corte di giustizia dell'UE, e sotto tale profilo rileva, per l'appunto l'art. 9 par. 3 della Convenzione, secondo cui: "[...] ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale". L'art. 9 sarebbe quindi finalizzato a garantire tutela giurisdizionale effettiva in materia ambientale permettendo di utilizzare lo strumento del ricorso qualora vengano violati i diritti espressi nella convenzione stessa. [↑](#)

11. Sull'indeterminatezza del concetto di informazione ambientale e sul ruolo che ha avuto la giurisprudenza nella sua definizione si veda: R. Porrato, *op. cit.*; in questo contributo si evidenzia come alcune pronunce dei TAR e del Consiglio di Stato abbiano progressivamente esteso la nozione di informazione ambientale accessibile con riferimento ad ambiti differenti, in particolare: Consiglio di Stato, sez. VI, 9 agosto 2011, n. 4727, Tar Lazio, 14 marzo 2011, n. 2260. La sentenza in commento pare quindi inserirsi in un solco giurisprudenziale orientato all'interpretazione estensiva della nozione di informazione ambientale accessibile. Altri esempi di sentenze che danno ampia applicazione del d. lgs. n. 195/2005 si possono cogliere da M. Lipari, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in [Federalismi.it](#), n. 13, 2023, in particolare il paragrafo 7 che esamina gli indirizzi della giurisprudenza più rispettosi della tutela all'accesso. Per una ricostruzione della disciplina in materia di diritto d'accesso ambientale si veda M. Ciammola, *Il diritto all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del ministero dell'ambiente al d. lg. n. 195 del 2005*, in *Foro Amministrativo Consiglio di Stato*, n. 2, 2007, p. 657; l'autore ripercorre le tappe normative precedenti l'adozione del d.lgs. 195/2005, e si sofferma sull'analisi della sentenza del Consiglio di Stato n. 5795 del 2004, che pur in presenza di una disciplina differente rispetto a quella attuale, apre la strada ad una tutela più avanzata per il cittadino che voglia accedere ad informazioni ambientali. [↑](#)
12. In questo senso si veda il considerando n. 10 della direttiva 4 del 2003, infatti "La direttiva, all'art. 2, offre un'articolata, e per certi versi «aperta», definizione di quel concetto, da intendersi come qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente" in questi termini si esprime N. Brutti, *Le regole dell'informazione ambientale, tra pubblico e privato*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3, 2022, p. 619. [↑](#)
13. Ai fini del presente decreto s'intende per: «informazione ambientale»: qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3). [↑](#)
14. Numerose sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato sostengono un'interpretazione estensiva della nozione di informazione ambientale, sulla scia delle interpretazioni fornite dalla CGUE come Sez. III, 28 luglio 2011, n.71. *Ex multis*, TAR Piemonte, sez. II, n. 165 del 16 febbraio 2023 su cui si tornerà diffusamente più avanti, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4727 del 9 settembre 2011. [↑](#)
15. Secondo la ricostruzione operata da S. Ingegnatti, *Diritto d'accesso e superamento limiti dimensionali dell'atto introduttivo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, p. 155 e ss. "l'orientamento più

restrittivo nonché maggioritario, ritiene che in materia di accesso alle informazioni ambientali il soggetto istante debba pur sempre dimostrare che l'interesse all'ostensione della documentazione ha natura ambientale e, in particolare, deve dimostrare che tale interesse è volto alla tutela dell'integrità della matrice ambientale, non potendosi ammettere un utilizzo di tale strumento per finalità ad esso estranee; di qui la necessità che la richiesta di accesso venga formulata specificamente con riferimento alle matrici ambientali potenzialmente compromesse con ragionevole prospettazione di tali effetti negativi" e procede confermando l'importanza dell'attività di interpretazione giurisprudenziale sulla nozione di informazione ambientale accessibile: "nonostante la definizione data dal Legislatore alla nozione di informativa ambientale, il concetto in esame continui ad essere ancora oggi troppo generico, lasciando alla giurisprudenza il compito di delinearne i margini stabilendo, di volta in volta, sulla disamina delle singole ipotesi concrete, quali siano le tipologie di documenti e di informazioni rientranti nella nozione di informativa ambientale, giungendo anche a risultati contrastanti". [↑](#)

16. TAR Piemonte, sez. II, sent. n. 379 del 19 aprile 2022, punto 9.2 e ss. [↑](#)
17. La Convenzione di Aarhus, firmata il 25 giugno 1998, viene attuata tramite la Direttiva 2003/4/CE. [↑](#)
18. Sul punto rileva la distinzione tra informazione attiva e passiva operata da N. Brutti, *Le regole dell'informazione ambientale, tra pubblico e privato*, op. cit., p. 620, secondo cui "La direttiva 2003/4/CE prefigura così due macrotipologie di processi informativi: il profilo dell'informazione c.d. passiva, cioè da fornire su richiesta (art. 3), e quello dell'informazione attiva, quindi da realizzarsi su iniziativa della stessa p.a., essenzialmente con la divulgazione tramite tecnologie di comunicazione elettronica (art. 7)" [↑](#)
19. Così M. Ciammola, op.cit., p. 657 e ss. [↑](#)
20. *Ibidem.* [↑](#)
21. Così TAR Piemonte, sez. II, sent. 379/2022, punto 9.2. [↑](#)
22. Dal testo della norma: "L'autorità pubblica applica le disposizioni dei commi 1 e 2 in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso". [↑](#)
23. Così si desume da alcuni passaggi di M. Ciammola, op. cit. nonché M. Lipari, op. cit., p 348. [↑](#)
24. In questo senso si esprime il Consiglio di Stato nella sentenza in commento infatti: "tale specifica rilevanza è confermata [...] dal regime giuridico differenziato e senz'altro meno limitativo che connota l'accesso alle informazioni ambientali rispetto alle tradizionali norme sul procedimento amministrativo". [↑](#)
25. Queste sono le finalità della disciplina dell'accesso ambientale individuate dal considerando n. 1 della direttiva EU 2003/4/CE. [↑](#)
26. In questo senso si esprime G. Pizzanelli, *Il contributo dell'accesso alle informazioni ambientali alla tutela del patrimonio pubblico*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2020, che nell'articolo riprende la Dichiarazione di Rio de Janeiro dell'ambiente e lo sviluppo del giugno 1992. [↑](#)
27. Tali obblighi derivano dalla normativa euro-unitaria recepita nel nostro ordinamento dal d. lgs 195/2005, che all'art. 8 prevede l'obbligo di diffondere una serie di informazioni riguardanti atti generali, sul punto R. Porrato, op. cit., nonché M. Lipari, op.cit., p. 348 [↑](#)
28. La distinzione viene ripresa dalla Convenzione di Aarhus (articolo 4 comma 3) ed in seguito anche dalla direttiva 2003/4/CE all'art. 4; sul tema G. Pizzanelli, op. cit., p. 71 e ss. [↑](#)
29. Vediamo quindi che in questo settore permangono i principi di proporzionalità, economicità e ragionevolezza. In questo senso si veda TAR Campania, sez. V, del 12 gennaio 2010, n. 68 secondo la quale: "L'istituto dell'accesso alle informazioni ambientali, infatti, non si assoggetta ai limiti soggettivi e oggettivi propri dell'accesso ai documenti amministrativi, ma resta comunque subordinato a un principio generale di proporzionalità, di economicità e di ragionevolezza, per cui possono consentirsi solo gli accessi che non si traducano in uno sproporzionato aggravio per l'amministrazione". Per altro sul tema delle istanze d'accesso formulate in modo generico si veda TAR Piemonte, sez. II, del 16 febbraio 2023, n. 165 che assume un punto di vista restrittivo sull'argomento. [↑](#)
30. L'articolo 4 della direttiva 2003/4/CE, ripreso dall'art. 5 del d. lgs 195/2005 propone un elenco di ipotesi per cui le autorità pubbliche possono rifiutare una richiesta di informazioni ambientali. Queste ragioni riguardano principalmente la protezione della *privacy* delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, delle relazioni internazionali, della sicurezza pubblica e della difesa nazionale, nonché la tutela dei procedimenti giudiziari e dell'equo processo. Inoltre, le autorità pubbliche

possono respingere una richiesta se è necessario condurre indagini penali o disciplinari, proteggere informazioni commerciali o industriali in conformità con il diritto nazionale o comunitario, preservare la riservatezza statistica e il segreto fiscale per interessi pubblici legittimi ed economici, tutelare i diritti di proprietà intellettuale, la riservatezza dei dati personali e l'ambiente al quale si riferisce l'informazione. [↑](#)

31. l'atteggiamento del giudice amministrativo comunitario è molto significativo: in base alla pronuncia del Trib. I Grado Unione Europea Sez. VIII, 7 marzo 2019, n. 716/14 è stato statuito che l'interesse del pubblico ad accedere alle informazioni sulle emissioni nell'ambiente deve prevalere sulla tutela di interessi commerciali e industriali. [↑](#)
32. In particolare, ENI lamenta la violazione e/o erronea applicazione dell'art. 5 comma 2 lettere d) ed e) del d.lgs. n. 195/2005. [↑](#)
33. Il principio del pari rango presuppone una graduazione nella sensibilità delle informazioni individuate dalla richiesta d'accesso, dunque si consente se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato. Per un approfondimento sul tema si rinvia a S. Foà, *La trasparenza amministrativa*, in C. E. Gallo (a cura di), *Manuale*, III ed, 2023, 283 e ss. [↑](#)
34. Modifica operata alla Costituzione tramite la l. costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, che interviene sugli artt. 9 e 41; sul tema vedasi: G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021 [↑](#)
35. In questo senso M. Lipari, *op. cit.* p. 349 [↑](#)
36. Con questa sentenza il TAR decideva sul ricorso proposto dal Comitato Lecchese Rifiuti Zero avverso il silenzio serbato dall'Università degli Studi di Torino rispetto all'istanza di accesso ambientale formulata dal suddetto Comitato, che "ha ad oggetto una serie di dati afferenti la formazione e strutturazione delle coorti oggetto di studio", poiché a seguito dell'uscita di un articolo il Coordinamento Lecchese Rifiuti Zero voleva valutarne i dati di partenza (riferimenti dell'articolo: C. Picinelli, P. Carnà, E. Amodio, E. Cadum, F. Donato, M. Rognoni, M. Vuono, L. Cavalieri d'Oro, *Effetti sulla mortalità e morbilità nella popolazione residente nei pressi dell'inceneritore di Valmadrera (LC)*, in *Epidemiologia e Prevenzione*, n. 3, 2022). Il contributo fa riferimento ad un'indagine epidemiologica condotta dall'Università di Torino in collaborazione con le Agenzie di tutela della salute della Brianza, su incarico dei sindaci dei Comuni della provincia di Lecco. Questa ricerca è incentrata sull'analisi degli impatti sulla salute della popolazione residente nelle vicinanze dell'inceneritore gestito a Valmadrera (LC). Il Coordinamento Lecchese Rifiuti Zero ha formulato una richiesta d'accesso per verificare la correttezza delle conclusioni esposte dall'autore dell'articolo che non aveva evidenziato una relazione tra residenza in aree a differente ricaduta di inquinanti e l'insorgenza di patologie plausibilmente riconducibili a tali esposizioni. [↑](#)
37. Sentenza n. 165 del 16 febbraio 2023, TAR Piemonte sez. II [↑](#)
38. P. Veronesi, *La scienza secondo la Costituzione italiana (e le sue applicazioni)*, in *BioLaw Journal*, n. 3, 2021, p. 153, parla di "Costituzione culturale"; per un approfondito esame del rapporto tra l'art. 9 e l'art. 33 Cost., si rinvia a S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 5 e ss. [↑](#)
39. Così P. Veronesi, *op. cit.*, p. 156 [↑](#)
40. Così P. Veronesi, *op. cit.*, p. 157. [↑](#)
41. Così G. D'Amico, *Verso il riconoscimento di un diritto alla scienza?*, in Dirittifondamentali.it, n. 2, 2019, p. 6. [↑](#)
42. Così B. Gagliardi, *La tutela amministrativa della libertà accademica*, CEDAM, Milano, 2018, p. 4 e ss. [↑](#)
43. L'art. 9 cost tutela il diritto alla scienza in modo programmatico; per un'approfondita analisi della tutela alla cultura proposta da questo articolo si veda S. Foà, *La gestione dei beni culturali op. cit.*; per l'elaborazione dell'art 9 come fondante il diritto alla scienza si veda anche P. Veronesi, *op. cit.* Per approfondire il tema della tutela ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost. si veda R. Fattibene, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos*, n. 3, 2022. [↑](#)
44. V. ancora P. Veronesi, *op. cit.*, nonché G. Ajani, R. Cavallo Perin, B.Gagliardi, *L'università: un'amministrazione particolare*, in Federalismi.it, n. 14, 2017, p. 7 [↑](#)
45. L'ordinamento europeo sancisce il rispetto della libertà accademica all'art. 13 della Carta dei diritti Fondamentali UE. Sul tema si veda B. Gagliardi, *op. cit.*, in particolare il capitolo IV. Con riferimento alle fonti internazionali, l'affermazione di un diritto alla scienza si ritrova all' art. 15 del Patto

Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e all'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti umani. Con riferimento all'art. 15 del Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali si veda il Commento generale n. 25 (2020) su scienza e diritti economici, sociali e culturali (articolo 15 (1) (b), (2), (3) (4) del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali) del 30 aprile 2020 che approfondisce il concetto di diritto alla scienza. In sintesi, il Comitato si concentra principalmente sul diritto di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni, ma esamina anche altri aspetti relativi alla scienza nel contesto dei diritti economici, sociali e culturali, compresi gli obblighi degli Stati, la libertà di ricerca scientifica e la cooperazione internazionale. Con riferimento all'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Uomo, è interessante la ricostruzione della formulazione di quest'articolo operata da C. Flamigni, *Sul consenso sociale informato*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2017, p. 202 e ss. secondo cui "L'interpretazione che ne risulta è quella di attribuire ai cittadini tutta una serie di diritti, inclusi quelli alla promozione culturale della scienza, alla sua programmazione e alla sua politica e includendo anche l'eguaglianza di genere e la libertà della quale deve godere chi opera in questo campo, tutte cose evidentemente ancora più importanti del semplice diritto a godere dei vantaggi derivanti dal progresso scientifico". [↑](#)

46. Così G. Ajani, R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *op. cit.*, p. 7 [↑](#)
47. Così R. Cavallo Perin, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2021, 613 e ss. [↑](#)
48. Così C. Spada, *I contratti di ricerca e sviluppo*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2021, 688 e ss. [↑](#)
49. Così R. Cavallo Perin, *op. cit.*, p. 613, nonché F. Merloni, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, supplemento 2016, che nel primo capitolo riprende il pensiero di A. Orsi Battaglini, elaborando i passaggi centrali del suo pensiero, tra cui il seguente: "il diritto deve intervenire rafforzando le garanzie della libertà individuale, deve aiutare la comunità scientifica a fare scienza, ma non può dire cosa è scienza". Sul punto si veda anche, in riferimento alla libertà di cultura, S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, *op. cit.*, p. 5 e ss Sulla la ricostruzione del diritto alla ricerca scientifica come libertà negativa, che quindi implica una rivendicazione di autonomia da parte del singolo scienziato nei confronti del potere pubblico, si veda G. D'Amico, *op. cit.* [↑](#)
50. TAR Piemonte, sent. n. 379 del 19 aprile 2022. [↑](#)
51. Sentenza di primo grado, TAR Piemonte, n. 379 del 19 aprile 2022. [↑](#)
52. Sentenza di primo grado, TAR Piemonte, n. 379 del 19 aprile 2022, punto 4.3. [↑](#)
53. Cons. Stato, sent. n. 6611 del 6 luglio 2023. Sul tema dei contratti aventi ad oggetto servizi di ricerca e sviluppo si rinvia a C. Spada, *op. cit.*, p. 689 e ss. [↑](#)
54. La questione viene posta in Cons. Stato, sez. VII, sent. n. 6611 del 6 luglio 2023 nei seguenti termini: "l'appellante soggiunge che l'autonomia universitaria, sancita a livello costituzionale, non consente 'verifiche' su presunte "scelte didattiche, formative e più in generale scientifiche dell'Ateneo". [↑](#)
55. Così C. Spada, *op. cit.*, p. 688. [↑](#)
56. Sent. n. 165 del 16 febbraio 2023 . [↑](#)
57. Così R. Cavallo Perin, *op. cit.*, che riprende D. Sorace, *L'autonomia universitaria degli anni Novanta: problemi e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 1996, 160. [↑](#)
58. Così R. Cavallo Perin, *op. cit.*, p. 616 e ss. [↑](#)
59. Così G. Corso, M. Mazzamuto, *La libertà della scienza*, in *Il consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR. Struttura e funzioni*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 205. [↑](#)
60. Si rinvia nuovamente alla ricostruzione operata da G. D'Amico, *op. cit.*, p. 6. [↑](#)
61. Così G. Ajani, R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *op.cit.*, p. 8. [↑](#)
62. Un virtuoso esempio può essere Il *Millennium Ecosystem Assessment*. È un progetto di ricerca internazionale sviluppato molteplici obiettivi, come individuare lo stato degli ecosistemi globali, valutare le conseguenze dei cambiamenti negli ecosistemi sul benessere umano e fornire una valida base scientifica per la formulazione di azioni necessarie alla conservazione e all'uso sostenibile degli ecosistemi per un approfondimento del progetto si visiti: www.millenniumassessment.org/en/Synthesis.html. [↑](#)
63. Consultando il sito di Eni (www.eni.com) alla sezione "chi siamo" riporta "Siamo una società integrata dell'energia impegnata nella transizione energetica con azioni concrete per raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050". [↑](#)
64. Sul punto si veda P. Veronesi, *op. cit.*, che analizza la sperimentazione scientifica in chiave di bilanciamento: la necessità della scienza di avere "sperimentazioni sul campo" può invadere campi tutelati da altri interessi costituzionalmente rilevanti. [↑](#)

65. Così P. Veronesi, *op. cit.* [↑](#)
66. Una descrizione della nozione di questo fenomeno che insiste sulla partecipazione della comunità ai benefici della ricerca scientifica e alla sua 'formazione' è operata da G. Flamigni, *op. cit.* [↑](#)

La segnalazione dell'AGCM sulla legge regionale in materia di concessioni idroelettriche: tutela della concorrenza o del mercato? (nota a Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, segnalazione del 26 luglio 2023, AS1907)

Luca Geninatti Satè^[1]

Sommario:

1. Premessa - 2. La legge regionale in materia di concessioni idroelettriche e le garanzie per la concorrenza - 3. Alcune errate assunzioni della segnalazione dell'AGCM: (a) potenziali lesioni alla concorrenza per effetto della mera dichiarazione di fattibilità delle iniziative del promotore nel *project finance* - (b) la messa a disposizione di informazioni rilevanti solo dopo l'indizione della procedura ad evidenza pubblica - 4. Conclusioni

1. Premessa

Con atto AS1907, del 26 luglio 2023, l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha inviato alla Regione Piemonte una segnalazione riguardante la l.r. 29 ottobre 2020, n. 26 (lievemente modificata dalla l.r. 27 luglio 2022, n. 11), che disciplina l'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico; in questo atto, l'AGCM rileva l'opportunità *"che la Regione Piemonte modifichi la normativa regionale in modo tale da consentire la presentazione di proposte di project financing per l'affidamento di concessioni di grande derivazione idroelettrica anche da parte di soggetti diversi dal gestore uscente"*.

Per comprendere il significato della segnalazione è necessario ricostruire il contesto della normativa regionale in cui essa s'inserisce; questa ricostruzione conduce però a rilevare che quanto auspicato dall'AGCM è in realtà già previsto dalla legge piemontese (e dai suoi provvedimenti attuativi) e che, quindi, le conclusioni dell'Autorità appaiono l'esito di un'istruttoria non del tutto puntuale e di una lettura incompleta del quadro normativo.

L'effetto della segnalazione è tuttavia molto significativo rispetto al "mercato rilevante", perché la lettura delle sole conclusioni formulate dall'Autorità potrebbe indurre a ritenere che la legge regionale piemontese presenti profili potenzialmente lesivi della concorrenza, il che invece non appare ricomponendo il quadro in modo completo.

2. La legge regionale in materia di concessioni idroelettriche e le garanzie per la concorrenza

La l.r. n. 26/2020 è stata promulgata nel contesto di una complessiva revisione della disciplina sull'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, proprio con l'obiettivo di promuovere la concorrenza per il relativo mercato.

Il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (conv. nella l. 11 febbraio 2019, n. 12) ha infatti significativamente modificato le modalità di assegnazione di tali concessioni, novellando l'art. 12 del d.lg. 16 marzo 1999, n. 79; per effetto di tale modifica normativa, è stata attribuita alle regioni la potestà di assegnare le concessioni di grandi derivazioni a uso idroelettrico, disciplinando con legge le relative modalità e secondo questa triplice alternativa:

1. assegnazione ad operatori economici individuati mediante gare con procedure ad evidenza pubblica (art. 12, comma 1-bis, lett. a), d.lg. n. 79/1999);
2. assegnazione a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato è scelto attraverso gare con procedure ad evidenza pubblica (art. 12, comma 1-bis, lett. b), d.lg. n. 79/1999);
3. assegnazione mediante forme di partenariato ai sensi degli artt. 179 e seguenti del "Codice dei Contratti Pubblici", ossia del d.lg. n. 50/2016 (art. 12, comma 1-bis, lett. c), d.lg. n. 79/1999).

Nell'esercizio di tale potestà, la Regione Piemonte ha adottato la l.r. n. 26/2020, ai sensi della quale le concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico possono venire affidate (identicamente a quanto previsto dal legislatore statale):

1. ad operatori economici individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica (art. 4, comma 1, lett. a), l.r. Piemonte n. 26/2020);
2. a società a capitale misto pubblico-privato, nelle quali il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica (art. 4, comma 1, lett. b), l.r. Piemonte n. 26/2020);
3. mediante forme di partenariato ai sensi degli artt. 179 e seguenti del d.lg. 18 aprile 2016, n. 50 (art. 4, comma 1, lett. c), l.r. Piemonte n. 26/2020).

Atteso che tra le "forme di partenariato ai sensi degli artt. 179 e seguenti del d.lg. 18 aprile 2016, n. 50" rientra anche l'iniziativa del promotore disciplinata dall'art. 183, comma 15 del medesimo decreto (e ciò, oltre che per *sedes materiae*, anche perchè il successivo comma 16 esplicitamente chiarisce che tale iniziativa può riguardare "tutti i contratti di partenariato pubblico privato"), il concessionario uscente ha presentato due proposte per l'affidamento di alcune concessioni, conformemente alla disciplina nazionale e regionale vigente (e in particolare alla terza delle predette opzioni).

Ad esito di istruttoria, la Regione Piemonte, con la Deliberazione della Giunta Regionale Piemonte del 17 aprile 2023 n. 17/6747, ha valutato tali proposte "fattibili".

A tale Deliberazione non è però seguito alcun atto di indizione di procedura ad evidenza pubblica che assuma, a base di gara, i progetti contenuti nelle iniziative proposte.

Nel contempo, la Regione Piemonte, con D.D. 7 agosto 2023, n. 578, ha disposto la pubblicazione dei "rapporti di fine concessione" delle grandi derivazioni idroelettriche

scadute: ai sensi della l.r. n. 26/2020, infatti, tali rapporti sono prodromici all'avvio delle procedure per l'assegnazione delle concessioni ed essi contengono i dati e le informazioni relativi "ai beni, agli impianti, alle opere e ai rapporti giuridici afferenti all'esercizio della concessione".

3. Alcune errate assunzioni della segnalazione dell'AGCM:

(a) potenziali lesioni alla concorrenza per effetto della mera dichiarazione di fattibilità delle iniziative del promotore nel *project finance*

Una delle assunzioni sottese alle conclusioni dell'AGCM è che la menzionata valutazione di fattibilità dell'iniziativa proposta sarebbe lesiva della concorrenza perché attribuirebbe al proponente un vantaggio competitivo consistente nella prelazione che esso, nella gara per l'assegnazione delle concessioni, conserverebbe rispetto ad altri eventuali operatori.

Questa rappresentazione è però errata, perché - come si è notato - a seguito della dichiarazione di fattibilità la Regione Piemonte non ha indetto alcuna procedura per l'assegnazione delle concessioni, dal che deriva che nessun "diritto di prelazione" è sorto in capo all'operatore proponente, perché la Regione resta tuttora libera (i) di non indire alcuna gara, (ii) di assegnare le concessioni attraverso un'altra delle modalità ammesse dal d.lg. n. 79/1999 e dalla l.r. n. 26/2020, (iii) di dichiarare fattibile (anche) altre eventuali iniziative del promotore (e finanche di indire una gara che assuma a riferimento la proposta di un operatore diverso dal proponente, operatore che - in tal caso - diverrebbe, esso sì, titolare del "diritto di prelazione").

Merita ricordare, sull'argomento, che per consolidata giurisprudenza, l'atto che valuta la fattibilità di una iniziativa di *project finance* è meramente endoprocedimentale, inidoneo - in quanto tale - a generare qualsivoglia incidenza sulla situazione giuridica soggettiva degli operatori: infatti "la dichiarazione di pubblico interesse della proposta non obbliga affatto l'amministrazione né ad approvare il progetto né ad indire la gara per l'affidamento della relativa concessione"^[2], e "quand'anche fosse stato non solo individuato il promotore ma anche ritenuto di pubblico interesse il progetto dallo stesso presentato, l'Amministrazione non rimane vincolata a dare corso alla procedura di gara, essendo libera di scegliere, attraverso valutazioni attinenti al merito e non sindacabili in sede giurisdizionale se, per la tutela dell'interesse pubblico, sia più opportuno affidare il progetto per la sua esecuzione ovvero rinviare la sua realizzazione, ovvero non procedere affatto"^[3].

In questo senso, "la posizione di vantaggio del soggetto privato acquisita per effetto della dichiarazione di pubblico interesse si esplica solo all'interno della gara una volta che la decisione di affidare la concessione sia stata assunta"^[4], decisione che nel caso di specie la Regione Piemonte non ha adottato.

La mera valutazione di fattibilità lascia quindi del tutto impregiudicata la facoltà dell'Amministrazione di procedere o no all'indizione di una successiva procedura ad evidenza pubblica; per conseguenza, tale atto non attribuisce alcun vantaggio (pretensivo) al soggetto proponente, né fa sorgere alcun interesse (oppositivo) in capo ad altri operatori.

Dunque: nessun vantaggio è sorto in capo all'operatore proponente per effetto della valutazione di fattibilità, nemmeno quello relativo al c.d. "diritto di prelazione", perché "la

dichiarazione di pubblico interesse della proposta di progetto di finanza pubblica [...] [dà] luogo al diritto di prelazione e ai correlati diritti patrimoniali ove il procedimento si sviluppi nella fase di indizione della gara per l'affidamento della concessione"^[5].

L'art. 183, comma 15 del d.lg. n. 50/2016 (applicabile *ratione temporis* alla proposta presentata, sebbene analoghe conclusioni siano ricavabili dall'art. 193, comma 8 del d.lg. n. 36/2023, oggi vigente) fa sorgere il diritto di prelazione in capo al proponente solo se e quando sia stata indetta una procedura ad evidenza pubblica che ponga a base di gara il progetto proposto, evento che non si è verificato e che è tuttora incerto, attenendo alla sfera discrezionale dell'agire amministrativo.

(b) la messa a disposizione di informazioni rilevanti solo dopo l'indizione della procedura ad evidenza pubblica

La seconda premessa errata da cui muove la segnalazione dell'AGCM è che *"la normativa regionale [...] preveda che il rapporto di fine concessione, sia reso pubblico solo con il bando di gara"*, con la (erroneamente ritenuta) conseguenza che *"il rapporto di fine concessione sarà reso pubblico solo dopo che il promotore avrà già maturato il diritto a esercitare la prelazione in sede di gara"*.

Di qui il potenziale effetto lesivo della concorrenza, perché - secondo l'Autorità - soltanto il concessionario uscente era nella condizione di conoscere gli elementi sui quali presentare una proposta di affidamento, mentre qualsiasi terzo potrebbe accedere a queste informazioni solo dopo l'indizione di una gara (il che vorrebbe dire che nessun altro operatore, diverso dal concessionario uscente, potrebbe presentare una proposta di *project finance*).

La lettura della norma regionale conduce a una conclusione diversa: ai sensi dell'art. 8 del Regolamento Regionale n. 8/R del 16 luglio 2021, il rapporto di fine concessione *"è reso pubblico e disponibile nell'ambito della procedura di assegnazione di cui all'articolo 7 della l.r. 26/2020"*, il che però non significa che tale rapporto sia pubblicato *"solo con il bando di gara"*, perché la dizione *"nell'ambito della procedura di assegnazione"* va letta nel senso che il rapporto di fine concessione è reso pubblico dalla Regione nel contesto (ossia: in occasione) della procedura di assegnazione (la quale - si ricorda - può tradursi in una delle varie forme ammesse dalla legislazione regionale), e non invece nel senso che esso non sia pubblicato se non dopo l'indizione della gara.

E infatti, a conferma della corretta esegesi della norma, la Regione Piemonte ha pubblicato il rapporto di fine concessione pur non avendo ancora indetto la procedura l'assegnazione delle concessioni (e dunque - come ampiamente chiarito - pur non avendo in alcun modo deciso di indire una gara ponendo a base la proposta formulata dall'operatore proponente).

Come detto, infatti, la Regione Piemonte, con D.D. 7 agosto 2023, n. 578, ha pubblicato i *"rapporti di fine concessione"* delle grandi derivazioni idroelettriche scadute, mentre - a tutt'oggi - non ha indetto alcuna procedura per l'affidamento delle concessioni.

La corretta ricostruzione del contesto normativo conduce quindi a rilevare che quanto auspicato dall'Autorità nella segnalazione risulta già attuato dalla scansione procedimentale seguita dalla Regione Piemonte: l'AGCM rileva l'opportunità di *"consentire la presentazione"*

di proposte di project financing per l'affidamento di concessioni di grande derivazione idroelettrica anche da parte di soggetti diversi dal gestore uscente” e tale opportunità è già garantita, dal momento che, avvenuta (ormai da alcuni mesi) la pubblicazione dei rapporti di fine concessioni, e non essendo invece tuttora stata indetta alcuna procedura di affidamento, resta integralmente possibile per qualsiasi operatore presentare una o più proposte di *project financing*, le quali ben potranno essere dichiarate fattibili e - finanche - poste a base di una indicenda procedura di gara, attribuendo così il “diritto di prelazione” al rispettivo proponente.

4. Conclusioni

Come si vede, la ricostruzione del quadro normativo consente di rilevare che le indicazioni dell'AGCM, di certo corrette in astratto, sono in concreto già state recepite dalla legislazione regionale.

Questo fatto potrebbe da un lato rendere la segnalazione semplicemente “superflua”, dovendosi del resto ascrivere questa categoria di atti al novero delle funzioni meramente consultive^[6], spettando in ogni caso ai soggetti titolari di potere normativo la scelta - discrezionale - in ordine alle azioni eventualmente da compiere a seguito di una segnalazione.

Tuttavia, la pubblicazione di un provvedimento di segnalazione dell'AGCM non può essere considerata un evento irrilevante per il mercato, perché nel contesto dell'apertura alla concorrenza del settore delle concessioni idroelettriche (contesto nel quale s'inserisce la legislazione regionale, così come le eventuali procedure ad evidenza pubblica che la Regione Piemonte riterrà di indire) l'indicazione dell'Autorità Garante potrebbe essere interpretata come un rilievo sul fatto che la legislazione regionale non disciplini una procedura di assegnazione delle concessioni “secondo parametri competitivi, equi e trasparenti” (il che, almeno rispetto ai temi sollevati dall'AGCM, obiettivamente non è), e non si può escludere che questa interpretazione possa avere un effetto perturbativo sulla partecipazione alle eventuali procedure di assegnazione e quindi, in definitiva, sul mercato.

La segnalazione dell'AGCM induce quindi ad almeno due conclusioni: la prima (che riguarda l'esercizio dei poteri amministrativi) è che un'istruttoria completa e corretta è sempre una condizione necessaria quando si tratti di adottare un provvedimento che è suscettibile di avere effetti sul mercato; la seconda (che ha invece natura euristica, perché può suggerire direzioni di ricerca) è che anche i provvedimenti dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato possono avere, essi medesimi, l'effetto (non sempre sorvegliato) di incidere sul contesto competitivo, e potrebbe quindi essere utile approfondire le conseguenze critiche che possono derivare dai casi nei quali questo effetto s'indirizza (soprattutto) verso la tutela della concorrenza ma può rischiare di trascurare (o anche di compromettere) la tutela del mercato.

1. Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università del Piemonte Orientale. [↑](#)
2. Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2017, n. 1139. [↑](#)
3. Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2020, n. 4015; 4 febbraio 2019, n. 820. [↑](#)
4. Id., 24 agosto 2023, n. 7930. [↑](#)
5. *Ibidem.* [↑](#)
6. In argomento, *ex multis*, P.L. Parcu, *Stato e concorrenza. L'attività di segnalazione dell'Autorità Antitrust: contenuti, efficacia e prospettive*, in “Temi e problemi”, n. 4/1996, 10 ss.; G. Tesaro, M.

Todino M., voce "Autorità garante della concorrenza e del mercato", in *Enc. Dir., Aggiornamento VI*, 2002; M. Clarich, *L'attività di segnalazione e consultiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato: un presidio contro le decisioni del processo politico-parlamentare?*, in "Dir. Amm.", 1997, pp. 85 ss.. [↑](#)

L'espropriazione dei terreni gravati da usi civici (nota a SS.UU., sentenza del 10 maggio 2023, n. 12570)

Martina Lazzarini^[1]

Con sentenza n. 12570 del 10 maggio 2023 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno fornito risposta alla questione, controversa e di particolare importanza, se sia ammissibile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da diritti di uso civico c.d. in re propria, indipendentemente da un previo ed espresso provvedimento di sdemanializzazione. La manifestata propensione per la tesi negatoria prende le mosse da una articolata ricostruzione del quadro normativo di riferimento e da una puntuale disamina degli orientamenti sviluppati dalla giurisprudenza di legittimità sedimentatasi sulla vexata quaestio. La pronuncia costituisce, dunque, spunto per una ricognizione della disciplina positiva della materia nonché per un vaglio degli argomenti valorizzati dalle tesi che si contendevano il campo prima dell'intervento nomofilattico in commento. La disamina dell'intelaiatura motivazionale che sorregge il *decisum* delle Sezioni Unite consente di articolare, da ultimo, alcune considerazioni ricostruttive.

Sommario:

1. La vicenda che ha originato l'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite - 2. Il quadro normativo di riferimento sugli usi civici - 3. L'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici - 4. Tesi secondo cui l'espropriazione dei beni gravati da usi civici cd. in re propria è ammissibile solo previa sdemanializzazione - 5. Tesi secondo cui l'espropriazione dei beni gravati da usi civici cd. in re propria è ammissibile pur in difetto di previa sdemanializzazione in quanto tale effetto è insito nel decreto di esproprio - 6. I principi affermati da Cass. SS. UU. del 10 maggio 2023, n. 12570 - 7. Considerazioni conclusive

1. La vicenda che ha originato l'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite

Il fatto da cui ha preso le mosse il contenzioso approdato all'attenzione delle Sezioni Unite, riguarda taluni terreni facenti parte del Comune di Alfedena che storicamente insistevano nel demanio civico di un ex feudo^[2].

Con sentenza commissariale n. 15 del 1935 venne sancito che l'ex feudo costituiva un demanio collettivo^[3].

A seguito di una verifica demaniale del territorio condotta dal Comune di Alfedena, la

Regione ha segnalato al Commissario regionale l'impossibilità di procedere alla reintegra dei terreni a causa dell'opposizione degli aventi causa dal beneficiario di una pregressa espropriazione.

Con sentenza n. 15/2015 il Commissario per gli usi civici - premesso che l'espropriazione era illegittima in ragione della mancata osservanza delle procedure di cui all'art 12 l. 16 giugno 1927, n. 1766 e del regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 - in accoglimento delle domande del Comune: i) ha dichiarato la natura demaniale civica dei fondi in contestazione e la conseguente nullità ed inefficacia degli atti pubblici e privati disposti sui beni stessi^[4]; ii) ha ordinato la reintegra nel possesso dei fondi in favore della collettività del Comune.

La Corte di appello^[5] ha confermato detta statuizione in quanto: i) deve escludersi la decadenza dal diritto di usi civici in danno del Comune, atteso che la dichiarazione prevista dall'art 3, l. n. 1766/1927 non trova applicazione in relazione a diritti su terreni appartenenti al demanio universale o comunale, essendo prevista solo per i diritti di uso civico su beni altrui; ii) i beni di uso civico appartenenti al demanio universale o comunale, per le loro caratteristiche (inalienabilità, imprescrittibilità, immutabilità della destinazione di uso, con conseguente loro inalienabilità) non sono suscettibili di espropriazione per pubblica utilità senza l'osservanza delle procedure previste dalla legge n. 1766/1927, se non previa sdemanializzazione.

Instaurato il giudizio di legittimità, la Seconda Sezione ha emesso l'ordinanza n. 34460/2022^[6] con la quale ha rimesso alle Sezioni Unite la seguente questione di massima di particolare importanza:

“è ammissibile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione? O si può ritenere sussistente una incommerciabilità (rectius: una indisponibilità) relativa di tali beni, che viene a cessare allorché sopravvenga e si faccia valere un diverso interesse statale (o pubblico che sia), del tipo di quelli che si accertano e realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali?”.

Con sentenza in data 10 maggio 2023 n. 12570^[7], le Sezioni Unite hanno affermato il seguente principio di diritto:

“I diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione”.

Entrambi i provvedimenti danno conto degli approdi ricostruttivi maturati nella giurisprudenza sedimentatasi in materia, la disamina dei quali postula un preliminare inquadramento di carattere generale in tema di usi civici.

2. Il quadro normativo di riferimento sugli usi civici

Nella sistematica codicistica gli usi civici vengono in evidenza nell'ambito dell'art. 825 cod.

civ., che contempla la figura giuridica dei diritti demaniali su beni altrui^[8].

Come noto, tale previsione estende il regime del demanio pubblico (art. 823 cod. civ.)^[9] ai diritti reali che spettano allo Stato, alle Province e ai Comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi “*sono costituiti per l’utilità di alcuno dei beni indicati negli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi*”.

Gli usi civici^[10], privi di una distinzione netta tra titolarità del diritto di proprietà e uso pubblico sulla cosa altrui (presente, invece, nelle servitù pubbliche), sono espressione della proprietà in senso collettivo; in particolare, essi presentano la fondamentale caratteristica della non appartenenza, a titolo di proprietà individuale, a persone fisiche od enti in quanto spettanti ad una comunità di abitanti che ne godono collettivamente^[11].

Gli usi civici formano oggetto di una specifica disciplina contenuta nella legge n. 1766/1927^[12] e in successivi interventi normativi.

La legge n. 1766/1927 ha inteso armonizzare in un unico *corpus* normativo la disciplina di tutti gli usi civici, indipendentemente dalle peculiarità storiche e normative che li avevano contraddistinti in passato^[13].

Nell’impianto legislativo gli usi civici costituiscono una categoria in cui sono enucleabili due distinti diritti di godimento, in considerazione della “*diversità originaria della proprietà del terreno*”^[14]: l’uso civico propriamente detto ed il c.d. demanio civico.

Circa la natura giuridica dei primi, essa viene ricondotta a quella dei diritti reali *sui generis* gravanti su terre altrui e dal tratto proprio, caratterizzati dall’inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall’assolutezza e dalla dimensione *erga omnes* delle tutele; la connotazione peculiare consiste nel realizzare un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona *uti civis*, quale membro di un ampio gruppo di soggetti e non come singolo individuo. Tali diritti civici consentono l’esercizio del diritto di trarre alcune utilità (es. pascolo) da un fondo altrui.

Ad essi si riferisce l’onere di denuncia *ex art.* 3 l. n. 1766/1927 ed il procedimento di liquidazione, *scilicet* la soppressione mediante apporzionamento dei terreni con assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponente della collettività titolare dell’uso civico; inoltre, rispetto ad essi la giurisprudenza di legittimità^[15] ha affermato che, in caso di espropriazione per pubblica utilità, i diritti di uso civico si trasferiscono sull’indennità di espropriazione.

La natura giuridica dei secondi è condizionata dal caratterizzarsi come beni di c.d. proprietà collettiva, la cui disciplina è equiparabile a quella dei beni demaniali. Tali diritti civici c.d. *in re propria* consistono nel godimento di terre proprie della collettività, sono connotati da inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e devono conservare il vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga solo mediante un’apposita “*sdemanializzazione*”.

Tale regime è assimilabile a quello dei beni demaniali; in particolare, l’inalienabilità permane fino all’eventuale provvedimento amministrativo che ne autorizza l’alienazione, nel

quale può ravvisarsi un atto di sdemanializzazione (art. 12, l. n. 1766/1927; artt. 39 e 41 r.d. n. 332/1998)^[16].

Il quadro normativo di riferimento si è arricchito in virtù di successivi interventi^[17], rivolti a valorizzare la valenza ambientale e paesaggistica degli usi civici^[18].

Peculiare rilievo riveste, infine, la l. 20 novembre 2017, n. 168^[19], il cui art. 1 riconosce i domini collettivi come *“ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”*^[20].

L'art. 3, comma 3, della legge sopra citata dispone che il regime giuridico dei beni gravati da usi civici *“resta quello dell'inalienabilità^[21], dell'indivisibilità, dell'inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”*^[22].

3. L'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici

E' noto che il provvedimento che mette capo alla vicenda espropriativa è espressione di potestà ablatoria in quanto produce l'effetto finale di trasferire coattivamente il diritto di proprietà, o altro diritto reale minore, dal relativo titolare alla pubblica amministrazione o al soggetto da questa individuato, per ragioni di pubblica utilità, dietro versamento di un indennizzo^[23].

L'esercizio del potere ablatorio sulle terre civiche rappresenta un tema delicato, affrontato, fino ad un recente passato, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, nel silenzio della legge, alla luce dei principi generali, con posizioni talvolta contraddittorie^[24].

Solo nel 2015 il legislatore ha colmato la lacuna normativa mediante l'inserimento di un nuovo comma 1-bis nel corpo dell'art. 4 (rubricato *“Beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari”*) del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327^[25] in virtù dell'art. 74, legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Per effetto di tale innesto il citato art. 4, dopo la previsione del comma 1, secondo cui *“I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione”*, dispone al comma 1-bis, di nuovo conio, che: *“i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico”*^[26].

Completa il quadro il successivo comma 2, secondo cui *“I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione”*^[27].

Pertanto l'assetto definito dal legislatore è il seguente: i) i beni demaniali possono essere espropriati previa sdemanializzazione^[28]; ii) i beni appartenenti al patrimonio indisponibile possono essere espropriati solo per perseguire interessi di grado superiore rispetto a quello soddisfatto con la precedente destinazione; iii) i beni gravati da uso civico possono essere espropriati solo previa pronuncia del mutamento di destinazione d'uso.

Pertanto mentre nel procedimento di espropriazione di beni non di interesse pubblico la

valutazione dell'autorità procedente è intesa a stabilire la pubblica utilità dell'opera o dell'intervento di cui si tratta, nel caso delle terre civiche questo scrutinio è preceduto, sul piano logico-giuridico, da una valutazione comparativa tra la pubblica utilità dell'opera da realizzare e l'interesse pubblico connesso alla destinazione originaria del bene, *“la quale ultima dunque può essere sacrificata non alla stregua di un bene privato, ma soltanto a fronte di preminente ed ineludibile esigenza di realizzazione dell'opera su quella determinata porzione immobiliare, tale da superare la contrapposta esigenza della tutela del bene in quanto tale*^[29].

Nonostante l'intervento normativo di cui si è dato conto, sono comunque emersi contrasti giurisprudenziali in ordine alla questione se, ai fini dell'espropriazione per pubblica utilità dei terreni di uso civico *in re propria*^[30], nel regime antecedente all'entrata in vigore delle modifiche di cui alla l. n. 221/2015^[31], sia necessaria la preventiva formale sdemanializzazione del bene, nei modi previsti dalla legge, o se a tale fine sia sufficiente il decreto di esproprio.

Tale problematica è stata affrontata dalla pronuncia in commento, che, nel prendere posizione rispetto agli orientamenti germinati in giurisprudenza, ha affermato la necessità di una previa sdemanializzazione, in difetto della quale il provvedimento di espropriazione è irrimediabilmente invalido.

Una compiuta trattazione delle argomentazioni espresse dall'intervento nomofilattico in esame richiede una preliminare disamina di tali precedenti.

4. Tesi secondo cui l'espropriazione dei beni gravati da usi civici c.d. in re propria è ammissibile solo previa sdemanializzazione

L'ordinanza interlocutoria e la sentenza delle Sezioni Unite passano in rassegna le sentenze più significative ed evidenziano la presenza di un primo orientamento giurisprudenziale secondo cui i beni gravati da uso civico non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa sdemanializzazione.

Una compiuta esposizione della tesi si ritrova nella sentenza delle Sezioni Unite, 11 giugno 1973, n. 1671^[32] che prende le mosse dalla ripartizione degli usi civici in due categorie generali, in base alla legge n. 1766/1927: quelli che si esercitano su beni appartenenti a privati e quelli che si esercitano su beni appartenenti alla collettività degli utenti (es. demani comunali, terre comuni).

Per gli usi civici della prima categoria, che sono destinati alla liquidazione, è incontroverso che, qualora i beni che ne sono oggetto siano espropriati per causa di pubblica utilità prima della liquidazione, i diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione^[33].

Circa gli usi civici della seconda categoria, essi si configurano come diritti di una collettività su beni propri. A tali beni si riferiscono le disposizioni sull'accertamento delle arbitrarie occupazioni (o illegittimi possessi) da parte del privato al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge.

Tali beni hanno una destinazione peculiare e si caratterizzano per il regime di indisponibilità

e inalienabilità, analogo a quello dei beni demaniali, il quale comporta che non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità se non previa sdemanializzazione.

Il riflesso processuale di tale impostazione sostanziale si manifesta in punto di giurisdizione. Invero, poiché l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto come tale dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione - in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione - anche se il terreno oggetto di indagine, ai fini della sua appartenenza o meno alla collettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene.

A sostegno della tesi in rassegna milita altresì la pronuncia n. 19792/2011 della Terza Sezione civile della Corte di Cassazione^[34] che, seppure in relazione al processo esecutivo, muove da principi e considerazioni generali in tema di beni gravati da usi civici che evidenziano il peculiare regime giuridico al quale sono essi sottoposti.

Tale pronuncia impernia valorizza il regime di incommerciabilità dei beni gravati da usi civici, discendente dal pubblico interesse che imprime il vincolo al soddisfacimento di bisogni propri della collettività di riferimento, da cui discende l'assimilazione ad un bene appartenente al demanio, non potendo per esso, per la contraddizione che non lo consente, neppure configurarsi una c.d. sdemanializzazione di fatto. Ne consegue un radicale divieto di assoggettare il bene a vicende circolatorie, ivi comprese quelle che hanno luogo in esito all'espropriazione forzata. Invero, la funzionalizzazione del processo esecutivo al soddisfacimento degli interessi particolari del ceto creditorio risulta in ogni caso subvalente rispetto alla caratterizzazione pubblicistica del peso fondiario.

Il corollario di tale impostazione è che solo in esito al completamento dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico è postulabile la soggezione del bene che ne forma oggetto a dinamiche traslative^[35].

Infine rileva il precedente costituito da Cassazione, Seconda Sezione civile, n. 17595/2020^[36], secondo cui la disciplina di cui al R.D. 1775/1933 (T.U. sulle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) non è una disciplina speciale, e quindi prevalente, rispetto a quella dettata dalla l. n. 1766/1927, con la conseguenza che la realizzazione sul bene gravato da uso civico di un bacino artificiale non giustifica l'inapplicabilità della disciplina sul riordino degli usi civici di cui alla citata legge, non rilevando che l'una sia successiva all'altra, giacché si tratta di normative con finalità diverse e non contrastanti tra loro.

Ne consegue l'impossibilità di postulare l'estinzione tacita o per fatti concludenti dei diritti di uso civico in ragione della soggezione del bene che ne forma oggetto a vicende espropriative.

In ragione di ciò le previsioni legislative che sanciscono l'estinzione dei diritti di uso civico in esito a procedure ablatorie (es. art. 12, comma 2, l. 31 gennaio 1994, n. 97) sono eccezionali e tassative, insuscettibili, in quanto tali, di formare oggetto di interpretazione estensiva ovvero di estensione analogica^[37].

5. Tesi secondo cui l'espropriazione dei beni gravati da usi civici c.d. in re propria è ammissibile pur in difetto di previa sdemanializzazione in quanto tale effetto è insito nel decreto di esproprio

Secondo una differente impostazione ricostruttiva, l'espropriazione per pubblica utilità di beni gravati da usi civici non è subordinata ad un previo provvedimento di sdemanializzazione, ben potendo un siffatto effetto scaturire dal decreto di esproprio.

Tale posizione risulta espressa da Cass. Sezione Seconda civile, 26 aprile 2007 n. 9986^[38], intervenuta in una fattispecie nella quale la Corte di appello aveva dichiarato estinti i diritti di uso civico sui terreni oggetto di espropriazione e di realizzazione di opera pubblica.

E' utile richiamare l'apparato argomentativo della sentenza di appello^[39], *de plano* condiviso dal giudice della nomofilachia.

In particolare, ad avviso della Corte di appello nel nostro ordinamento vige un principio generale secondo cui il decreto di esproprio determina l'estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui beni espropriati, in applicazione del disposto di cui all'art. 52, comma 2, legge n. 2359/1865.

Detta previsione è stata ritenuta estensibile ai diritti di uso civico in virtù di plurimi riferimenti normativi espressivi di una linea di tendenza fatta propria dal legislatore.

Al riguardo sono stati richiamati, oltre all'art. 12, comma 2, l. n. 97/1994, l'art. 9, l. 12 maggio 1950 n. 230^[40], nonché l'art. 111, commi 2 e ultimo, R.D.L. n. 3267/1923 (legge forestale)^[41].

Pertanto i diritti di uso civico, non soggetti al regime dei beni demaniali, sono suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità.

La Corte di Cassazione ha condiviso tale impostazione metodologica in quanto, in difetto di una norma espressa che equipari tali proprietà collettive ai beni demaniali, sulla base di una interpretazione sistematica di singole disposizioni il giudice di appello ha desunto il principio della soggezione ad espropriazione per pubblica utilità^[42].

Tale orientamento riposa, peraltro, su un orientamento espresso della giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo rileva la sentenza n. 391/1989^[43] in cui il giudice costituzionale ha affermato che la tesi secondo cui le terre di uso civico non potrebbero essere incluse in parchi o riserve naturali se non previa procedura di "sdemanializzazione" a norma dell'art 12, comma 2, l. n. 1766/1927 e dell'art 39 del R.D. n. 332 /1928, non trova conforto nemmeno nel diritto anteriore alla Costituzione.

Ciò in quanto il vincolo di determinati terreni a parco o a riserva naturale può essere costituito "*a qualsiasi proprietario appartengano*", cioè si rende operante secondo un criterio di trattamento indifferenziato dei vari tipi di proprietà.

A conforto depone, inoltre, il richiamato art 111, r.d. n. 3267/1923, il quale comprende tra i terreni boscati, che possono venire espropriati per essere incorporati nel demanio forestale,

anche quelli “*costituenti i demani comunali del Mezzogiorno e quelli di dominio collettivo nelle altre Province*”.

Da questa norma la Corte ha argomentato che, diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che dovrebbe, più esattamente, definirsi di alienabilità controllata) non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità^[44].

6. I principi affermati da Cass., SS. UU. del 10 maggio 2023, n. 12570

Le Sezioni unite propendono per la tesi negatoria dell’ammissibilità dell’espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività - nel regime anteriore all’innesto del comma 1-*bis* nel corpo dell’art. 4 del testo unico espropriazioni, introdotto dalla novella del 2015 - in difetto di un previo formale provvedimento espresso di sdemanializzazione.

Il giudice della nomofilachia pone a fondamento dell’impianto argomentativo il disposto dell’art. 828, comma 2, cod. civ., a mente del quale “*i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano*”.

Da tale dettato si desume che occorre l’espressa previsione promanante da una fonte primaria per consentire l’espropriazione per pubblica utilità dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile.

Se questo è il regime che connota i beni appartenenti al patrimonio indisponibile, a fortiori esso deve essere declinabile al demanio pubblico dello Stato e degli enti territoriali, che è ontologicamente caratterizzato da una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata con il venire meno della demanialità ovvero con la destinazione ad altro uso, disposta dalla competente autorità^[45].

Da tali premesse le Sezioni Unite traggono la conclusione che l’indicato assetto giuridico è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo, i quali sono “*certamente assimilabili*” ai beni demaniali, con ciò che ne consegue in punto di indisponibilità.

Ciò posto la pronuncia passa in rassegna gli argomenti sviluppati dalla giurisprudenza costituzionale, amministrativa e di legittimità a sostegno della tesi in essa avallata, onde riaffermarne la piena divisibilità.

In primo luogo è stato richiamato il principio espresso dalla Corte costituzionale in due risalenti precedenti^[46], in virtù del quale i beni gravati da usi civici, attesa la loro equiparabilità ai beni demaniali, non sono assoggettabili ad espropriazione per pubblica utilità.

In secondo luogo è stato valorizzato l’orientamento espresso dal Consiglio di Stato nell’esercizio della funzione consultiva, proclive ad affermare che, in considerazione del regime di indisponibilità dei beni di uso civico, “*la destinazione ad altre finalità di pubblico interesse può avvenire solo in virtù di un atto di sclassificazione, che deve contenere la “comparazione dei vari interessi”*; tale atto può avere come motivo di pubblico interesse

l'esecuzione di un'opera pubblica, ma nel suo oggetto deve sempre contenere un provvedimento diretto alla sclassificazione dei beni."^[47]

In terzo luogo ampio risalto è stato conferito alla pregressa giurisprudenza di legittimità stratificatasi in materia, espressasi nel senso della inespropriabilità dei beni gravati da usi civici in assenza di una previa sdemanializzazione.

Al riguardo è stato innanzitutto richiamato il tessuto argomentativo contenuto in Cass. SS. UU. n. 1671/1973, del quale sono state valorizzate due ordini di motivazioni: i) la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, in vista della quale si sviluppa il procedimento espropriativo, *"non può ritenersi equivalente ad un provvedimento di sdemanializzazione di beni civici (di dominio collettivo)";* ii) inoltre, fermo che il provvedimento di "sdemanializzazione" non ammette equipollenti, in ogni caso un equipollente ad esso *"non potrebbe rinvenirsi in un provvedimento emesso da una diversa autorità nell'esercizio di un potere diverso da quello attribuito in materia di usi civici"*, ciò in quanto la dichiarazione di pubblica utilità è caratterizzata dalla funzione tipica di costituire il presupposto dell'espropriazione; al contempo, l'espropriazione non incide *"sulla qualità del bene cui si riferisce nel senso di operarne (se siano civici) la sdemanializzazione"* ma presuppone proprio quest'ultima quale condizione per il sorgere del potere espropriativo.

Sulla scorta di tale impianto motivazionale la citata pregressa pronuncia ha superato il contrario assunto, sostenuto dal ricorrente, secondo cui la vicenda espropriativa avrebbe determinato la sdemanializzazione del bene civico, con conseguente conversione in diritto all'indennità dell'uso civico delle popolazioni su terre proprie.

Inoltre sono stati esaminati gli arresti della Sezione seconda, n. 17595/2020, e della Sezione terza, n. 19792/2011.

Il primo si è appuntato sul principio di ermeneusi normativa *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, in forza del quale laddove il legislatore abbia voluto sancire l'estinzione dei diritti di uso civico per effetto di una vicenda espropriativa, ha adottato espresse previsioni in merito: a tale stregua è stato richiamato il disposto dell'art. 12, comma 2, l. n. 97/1994, secondo cui *"nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29 giugno 1939 n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione"*.

Ne consegue che, in difetto di previsioni di tale portata, la vicenda espropriativa è ontologicamente insuscettibile di alterare la natura e la destinazione dei beni di uso civico.

Il secondo ha escluso che un bene gravato da uso civico possa formare oggetto di espropriazione forzata processualcivile in ragione del peculiare regime che lo connota, che vale ad assimilarlo ad un bene demaniale, da cui ne scaturisce l'inalienabilità in qualsiasi forma, compresa quella derivante dall'esecuzione forzata per equivalente.

Per contro, la pronuncia in esame ha disatteso l'antitetico principio espresso da Cass. n. 9986/2007, quest'ultima proclive ad ammettere la soggezione ad espropriazione per pubblica utilità dei beni di uso civico, nonostante il regime di inalienabilità di questi ultimi,

stante la ritenuta non riconducibilità dei medesimi ai beni demaniali in senso stretto.

Le Sezioni Unite hanno rimarcato che la richiamata conclusione si caratterizza per la totale obliterazione sia della giurisprudenza di legittimità (segnatamente del citato precedente delle Sezioni Unite del 1973) sia della *“pressoché univoca”* giurisprudenza costituzionale *“pur essa contraria alla tesi dell’espropriabilità per pubblica utilità dei beni collettivi gravati da usi civici”*^[48].

In definitiva le Sezioni Unite, muovendo dalla premessa che i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili ai beni demaniali, ne tratteggiano il peculiare regime giuridico ad immagine di questi ultimi, da cui discende quale logico corollario che l’espropriazione per pubblica utilità dei primi postula che sia adottata una previa misura di sdemanializzazione dei medesimi, a pena di illegittimità della vicenda espropriativa.

In altri termini stante l’equipollenza concettuale tra i diritti di uso civico ed i beni demaniali, la cessazione del peso fondiario non può operarsi per circostanze concludenti, ma solo tramite apposito provvedimento adottato dall’amministrazione pubblica, previa ponderazione degli interessi contrapposti.^[49]

Ne consegue ulteriormente che gli usi civici non possono essere ritenuti implicitamente estinti per la mera costruzione dell’opera pubblica ovvero per effetto dell’adozione del decreto di esproprio ex art. 24 d.P.R. n. 327/2001, il quale ultimo, in difetto di un formale provvedimento di sdemanializzazione, sarebbe irrimediabilmente invalido nella misura in cui implicasse l’estinzione di diritti di uso civico gravanti su beni collettivi ed il trasferimento dei relativi diritti sull’indennità di espropriazione.^[50]

7. Considerazioni conclusive

La pronuncia in commento ha affermato che i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono suscettibili di essere validamente ed efficacemente assoggettati ad una procedura di espropriazione per pubblica utilità, solo se preceduti da un procedimento di sdemanializzazione, da adottarsi nel rispetto delle procedure e in base ai criteri definiti dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici.

Il presupposto fondamentale, vero architrave di tale prospettazione, risiede nell’affermazione secondo cui i beni in questione sono soggetti al medesimo statuto giuridico che caratterizza i beni demaniali.

Tale ricostruzione riconduce ad unità e coerenza il sistema in quanto definisce una linea di continuità tra il regime anteriore alla novella apportata dalla l. n. 221/2015 - rispetto al quale l’ordinanza interlocutoria aveva sollecitato l’intervento nomofilattico delle Sezioni Unite - ed il regime attuale, scaturente da detto intervento legislativo, in forza del quale l’art. 4, d.P.R. n. 327/2001 è stato arricchito di un nuovo comma 1-bis, il quale subordina l’espropriazione o l’asservimento coattivo dei beni gravati da uso civico ad un previo mutamento di destinazione d’uso *“fatte salve le ipotesi in cui l’opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l’esercizio dell’uso civico”*.

Ciò in quanto il riferimento al *“previo mutamento di destinazione d’uso”* dei beni gravati da uso civico, contenuto nel richiamato comma 1-bis, implica l’adozione di una misura di

sdemanializzazione e, in tal senso, è stato inteso nell'ordinanza interlocutoria^[51].

La differente formulazione linguistica impiegata dal legislatore nel comma 1-*bis* rispetto alla previsione del precedente comma 1 del medesimo art. 4, in cui è esplicito il riferimento alla sdemanializzazione, non deve trarre in inganno.

Invero i beni gravati da uso civico di dominio collettivo si caratterizzano come beni di proprietà collettiva, destinati, in quanto tali, a fare fronte ad esigenze di una determinata collettività.

Lo statuto giuridico dei medesimi, scolpito nella l. n. 1766/1927 (artt. 9, 11, 12, 13, 21), è logicamente implicato da tale caratterizzazione ed è, conseguentemente, equipollente, nella sua intima essenza, a quello dei beni demaniali, nella misura in cui è connotato da inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione.

Se così è, è evidente che il mutamento di destinazione d'uso di tale tipologia di beni comporti inevitabilmente la sottrazione dei medesimi alla fruizione indifferenziata della collettività di riferimento e, dunque, la cessazione della relativa caratterizzazione pubblicistica.

Ne consegue, pertanto, che il mutamento di destinazione d'uso di un bene gravato da uso civico ha, in ultima analisi, la stessa valenza giuridica di una misura di sdemanializzazione, posto che entrambi gli interventi sottraggono i beni che ne sono investiti alla rilevanza pubblicistica che avevano precedentemente.

Tanto premesso si noti che le Sezioni Unite non hanno espressamente dato seguito alla considerazione enunciata nell'ordinanza interlocutoria^[52], che riteneva rilevante il *novum* normativo del 2015 rispetto alla soluzione della questione controversa e, dunque, non si sono confrontate, quantomeno esplicitamente, con la valenza innovativa o dichiarativa di quest'ultimo.

Nondimeno dal tenore della soluzione offerta alla *vexata quaestio* dalle Sezioni Unite e dalle relative argomentazioni addotte a supporto, sembra potersi evincere che il regime dei beni gravati da uso civico in punto di soggezione ad espropriazione per pubblica utilità, delineato dalla novella del 2015, sia in realtà ricognitivo del sistema anteriore, così interpretato e ricostruito nella pronuncia in commento, avendone conservato l'assetto fondamentale.

In tal senso deve essere inteso il rilievo, poco sopra formulato, secondo cui l'intervento nomofilattico ha operato una riconduzione ad unità del sistema.

Ulteriore elemento di riflessione concerne la natura del provvedimento di sdemanializzazione, la cui previa adozione vale a legittimare la vicenda espropriativa, alla stregua di un ineludibile presupposto di legittimità.

Ciò in quanto il provvedimento di sdemanializzazione si impone in funzione della recisione del regime pubblicistico dei beni di uso civico che, come più volte osservato, vale ad assimilarli ai beni demaniali.

Ne consegue che la sdemanializzazione ha ontologicamente valenza costitutiva in quanto

determina il venire meno del pregresso regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione dei beni di uso civico e, atteso tale effetto, vale a radicare una legittima procedura espropriativa.

In tal modo la sdemanializzazione dei beni gravati da uso civico ha la stessa valenza che essa riveste in genere rispetto ai beni del demanio artificiale nonché, in alcune ipotesi eccezionali, rispetto a taluni beni del demanio naturale^[53].

Merita, infine, soffermarsi sul regime di invalidità del decreto di espropriazione di un bene gravato da uso civico, adottato in assenza di un previo provvedimento di sdemanializzazione.

Sul punto l'arresto nomofilattico in esame, da un lato, predica l'invalidità del decreto di esproprio adottato in un siffatto contesto, dall'altro afferma che, in tal caso, *"i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti)"*^[54].

Orbene, il riferimento alla insuscettibilità del decreto di espropriazione, emesso in difetto di previa sdemanializzazione, ad estinguere i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi, sembra evocare la categoria giuridica della nullità^[55] del provvedimento amministrativo nella misura in cui, non essendo idoneo ad estinguere i diritti di uso civico, detto decreto sembra considerato dal supremo collegio *tamquam non esset*.

In quanto tale, il decreto di espropriazione in assenza di previa sdemanializzazione non altera la destinazione ad uso civico dei beni collettivi.

Questa possibile ricostruzione del *dictum* nomofilattico deve, tuttavia, confrontarsi con il dettato dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990, che circoscrive le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo alle fattispecie di nullità strutturale (difetto degli elementi essenziali), di nullità testuale (nei casi previsti dalla legge), di difetto assoluto di attribuzione o di violazione o elusione del giudicato.

In disparte le ultime due ipotesi, che non rilevano, e posto che difetta una espressa comminatoria di nullità da parte del legislatore per il decreto di espropriazione in assenza di previa sdemanializzazione, un possibile ancoraggio della fattispecie in esame al *genus* della più radicale patologia provvedimentale potrebbe rinvenirsi nella categoria della nullità strutturale, nella misura in cui sia possibile traguardare il decreto di espropriazione come privo di un elemento essenziale.

Senonché una tale soluzione ricostruttiva si pone in attrito con il rilievo secondo cui il previo provvedimento di sdemanializzazione configura (non già un elemento essenziale, sibbene) un presupposto di legittimità del decreto di espropriazione, il cui difetto, secondo i principi generali, ne determina l'annullabilità.

Ciò in quanto l'atto di sdemanializzazione si atteggia alla stregua di un presupposto esterno rispetto al decreto di espropriazione, ed in quanto tale esso non ne integra uno degli elementi essenziali di struttura, posto che questi ultimi, secondo un costante insegnamento, si appuntano esclusivamente sugli elementi intrinseci del provvedimento di cui compongono il profilo strutturale, la mancanza dei quali, pertanto, incide sulla stessa possibilità di ritenere compiutamente perfezionata la fattispecie provvedimentale.

In altri termini, poiché il difetto di elementi essenziali postula esclusivamente una carenza strutturale intrinseca propria del provvedimento e non difetti afferenti a vicende esterne ad esso^[56], ne consegue l'impossibilità di qualificare in termini di nullità il decreto espropriativo adottato in difetto di una previa misura di sdemanializzazione.

Dai rilievi che precedono discende che la fattispecie patologica in questione deve essere sussunta nella categoria dell'annullabilità per violazione di legge *ex art. 21-octies*, l. n. 241/1990.

La conseguenza più evidente che deriva da tale prospettazione è che, in difetto di tempestiva impugnazione, il decreto di espropriazione senza previa sdemanializzazione è comunque destinato a stabilizzarsi sul piano sostanziale, residuando soltanto la via dell'annullamento in autotutela, legata, tuttavia, come noto, ad una determinazione ampiamente discrezionale della Pubblica amministrazione ed al ricorrere dei requisiti dall'art. 21-*novies*, l. n. 241/1990.

Vi è, dunque, il rischio che, nella concretezza delle vicende amministrative, si possa produrre una attenuazione del livello di protezione dei beni civici collettivi, in quanto la vicenda espropriativa è surrettiziamente suscettibile, sia pure in esito ad una vicenda giuridicamente anomala, di alterare la destinazione ad uso civico del bene che ne forma oggetto.

Onde scongiurare una siffatta evenienza si appalesa ineludibile un nuovo intervento legislativo rivolto a comminare espressamente la nullità a carico del decreto di espropriazione dei beni collettivi gravati da usi civici, in assenza di un previo provvedimento di sdemanializzazione.

In tal modo la fattispecie di invalidità sarebbe armonicamente riconducibile alla categoria della nullità testuale, conseguendone l'applicazione del relativo regime sostanziale e processuale, meno improntato ad assecondare esigenze di stabilità dei provvedimenti amministrativi.

1. Abilitata all'esercizio della professione di avvocato; praticante con elevata formazione giuridica presso AGCM. [↑](#)
2. Cerulli Irelli V. (2021), *"Usi civici" e "proprietà collettiva": principi della disciplina e questioni irrisolte (breve osservazioni)*" (nota a Corte Cost. 2 dicembre 2021 n. 228), in *Giur. Cost.*, 6, pp. 2521 ss., spec. 2536, evidenza che *"i beni oggetto di "usi civici" o di "proprietà collettiva" derivano da una apprensione originaria della comunità come tale (non identificata nelle persone fisiche dei suoi membri) da intendere come fatto (la comunità si appropria dei beni con il lavoro, per le sue esigenze di vita) ovvero attraverso un atto (spesso è il fatto che viene riconosciuto e formalizzato attraverso un atto) di autorità sovrane o di signori feudali che alla comunità stessa destinano beni o territori di propria pertinenza (nel senso di signoria sovrana o feudale)."* In dottrina si richiama Cristoferi D. (2016), *Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali*, in *Studi Storici*, vol. 57, no. 3, pp. 577-604; Lauria F. (1924), *Demani e feudi nell'Italia Meridionale*, Napoli; Cassandro G.P. (1943), *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia Meridionale*, Bari; Cervati G. (1947), *In tema di prova della natura feudale dei beni in rapporto alla presunzione ubi feuda ibi demania*, in *Arch. Ric. Giur.* [↑](#)
3. Secondo Cerulli Irelli V. (2021), *"Usi civici" e "proprietà collettiva": principi della disciplina e questioni irrisolte (breve osservazioni)*", *cit.*, p. 2537, *"Si afferma un principio generale (esteso anche al di fuori dell'ambiente giuridico napoletano dove era nato) che in tutti i feudi abitati sussistesse il diritto della popolazione ad esercitare, sulle terre infeudate e aperte (salvo quelle che potessero*

legittimamente essere chiuse ad uso esclusivo del feudatario), gli usi civici secondo le diverse consuetudini in vigore. Ciò comporta, ai fini dell'accertamento della sussistenza degli usi civici su un indeterminato tenimento feudale abitato, la sola prova del carattere feudale di tale tenimento." [↑](#)

4. Secondo Cerulli Irelli V. (2021), *op. cit.*, pp. 2537- 2538, "Il regime di tutela dei beni si configura in termini rigidamente "demaniali", con la conseguente sanzione della nullità degli atti posti in essere in violazione dei divieti di legge, nonché la sottrazione dei beni alla responsabilità patrimoniale del Comune o di altro ente (cui i beni per definizione non "appartengono") verso i creditori". [↑](#)
5. App. Roma, sent. n. 6/2017. [↑](#)
6. In www.wolterskluwer.com/it [↑](#)
7. In www.wolterskluwer.com/it [↑](#)
8. In dottrina, v. Chieppa R., Giovagnoli R. (2018), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Francis Lefebvre, IV Ed., p. 420; Caputi Jambrenghi V. (1988), *Beni pubblici*, in *EG, V*, Roma; Cerulli Irelli V. (1990), *Servitù (dir. Pubbl.)*, in *ED, XLII*, Milano. [↑](#)
9. In dottrina v. Lolli A. (1996), *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. Amm.*, pp. 53 ss.; Cerulli Irelli V. (1987), *Beni pubblici*, in *Digesto pubbl.*, II, Torino. [↑](#)
10. Per un inquadramento v. Cerulli Irelli V. (2021), *op. cit.*, pp. 2534-2535, ed ivi ulteriori richiami bibliografici. Sul tema v., in generale, Cerulli Irelli V. (2022), *Il Saggio. Usi civici e proprietà collettiva*, in *Diritto pubblico della "proprietà" e dei "beni"*, Torino; Marinelli F. (2022), *Gli usi civici*, in *Tratt. Dir. Civ., comm. Cicu-Messineo*, Giuffrè; Cervale M.C. (2023), *Usi civici e domini collettivi, la proprietà plurale e il diritto civile*, in *Tratt. dir. civ. Cons. naz. notariato, ed. scientifiche italiane*; Bertani D. (2020), *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pacini giuridica; Saleppichi G. (2020), *La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 71 del 2020)*, in *Riv. Aic.*, n. 4, 6 ottobre 2020, pp. 75 ss.; Grossi P. (2020), *Un altro modo di possedere (riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia)*, in *Rivista Agroalimentare n. 3/2020*; Petronio U. (1988), *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *Giuffrè Ed.*; Petronio U. (2021), *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, Giuffrè Ed.; Principato L. (2015), *I profili costituzionali degli usi civici, in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. Cost.*, p. 207; Lorzio M.A. (1994), *Usi civici*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XXXII; Merusi F. (2002), *I domini collettivi tra l'interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse*, in *P. Nervi (a cura di), I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Padova; Volante R. (2015), *Usi civici e proprietà collettiva. La giurisprudenza amministrativa alla ricerca di una definizione*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, I, p. 149 ss. [↑](#)
11. In termini Chieppa R., Giovagnoli R. (2018), *op. loc. cit.*, i quali sottolineano che nel corso degli anni gli usi civici hanno assunto una valenza ambientale e paesaggistica sempre di maggiore rilievo: la finalità che il legislatore del 1927 aveva perseguito con detti usi era quella della liquidazione, in realtà non raggiunta, proprio perché negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra disciplina degli usi pubblici e la tutela dell'ambiente. In particolare, la l. n. 431/1985, (Legge Galasso) e, successivamente, il d.lgs. n. 42/2004, (Codice dei beni culturali e del paesaggio) hanno sottoposto a vincolo paesaggistico anche le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Si veda anche Novarese F. (1986), *Dal decreto Galasso alla legge 8 agosto 1985, n. 431. Breve storia di un'importante svolta in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Edil.*, II, p. 209 ss. [↑](#)
12. La legge n. 1766/1927 disciplina i seguenti profili: accertamento dell'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico; liquidazione degli usi civici su terre private, di norma tramite scorporo; scioglimento della promiscuità; legittimazioni di occupazioni arbitrarie di terre di uso civico in presenza del verificarsi delle condizioni previste dalla legge; reintegra al demanio civico delle terre occupate nei casi in cui non avvenga la legittimazione; assegnazione delle terre di uso civico alle 2 categorie previste dalla legge: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria; divieto di alienazione o mutamento di destinazione dei terreni di cui alla categoria a) senza autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura (ora Regione); quotizzazione dei terreni assegnati alla categoria b); è possibile l'affrancazione del canone che determina la privatizzazione della terra. [↑](#)
13. Per una ricostruzione del momento storico in cui ebbe a maturare la legge madre sugli usi civici, v. Petronio U. (1991), *Dalla legge del 1927 al disegno di legge quadro: problemi storico-giuridici*, in

- Fanelli O. (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, p. 37 ss.; Siniscalchi A. (1981), *La legge del 1927 annotata con le massime di giurisprudenza*, in A.a. V.v. *Le leggi complementari al codice civile*, Milano, p. 2 ss.; Cervati G. (1951), *Gli usi civici e la giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*; Siniscalchi A. (1981), *La legge del 1927 annotata con le massime di giurisprudenza*, in *Id.*, *Le leggi complementari al codice civile*, Milano, p. 2 ss. Cass. sez. un. n. 12570/2023, p. 26, pone in luce che dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 della legge n. 1766/1927 si evince che nell'ambito delle situazioni dominicali collettive individuate dal legislatore esistono quattro classi di situazioni giuridiche diversamente strutturate: (i) i diritti collettivi di godimento su fondo altrui; (ii) le proprietà collettive e, più in particolare, le proprietà collettive aperte; (iii) le proprietà collettive chiuse formate dai discendenti di particolari comunità; (iv) le situazioni di promiscuità, ossia situazioni di promiscuo godimento dello stesso fondo da parte della collettività. [↑](#)
14. Così, Cass. sez. un. n. 12570/2023, pp. 30 ss., il cui impianto argomentativo è richiamato nel testo. V. altresì Cerulli Irelli V. (2021), *op. cit.*, 2535, e Cervati G. (1967), *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* [↑](#)
15. Cass. sez. un. n. 1671/1973, richiamata nella sentenza in commento, pp. 37-38. In tema di liquidazione v. Parente F. (2011), *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 91; Cerulli Irelli V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 265; Marinelli F. (1995), *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, in *Giur. Civ.*, IV, pp. 865 ss. [↑](#)
16. Cass., Civ., sez. un., n. 12570/2023, rileva che "Agli usi civici in re propria si riferiscono le disposizioni della legge n. 1766/1927 concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni da parte dei privati al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge" (p. 32). [↑](#)
17. Sul punto v. Di Genio G. (2019), *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge 168 del 20 novembre 2017)*, G. Giappichelli editore; Volante R. (2018), *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La legge 20 novembre 2017, n. 168 in materia di diritti collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5/2018, p. 1068 ss., Pagliari G. (2019), *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)*, in *Il Dir. Dell'econ.*, I, p. 11 ss.; Politi F. (2019), *Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?* in *Marinelli F.-Politi F. (a cura di), Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, pp. 23-56.; Marinelli F. (2019), *La cultura dei domini collettivi e la riforma degli usi civici*, in *cnpaf*, 3, p. 6; Nervi P., Calicetti E., Iob M. (2019), *Beni e domini collettivi*, Key editore; Cosulich M. (2017), *La legge 20 novembre 2017, n. 168. <<Norme in materia di demani collettivi>>. Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. Dir. Agr.*, p. 691 ss. [↑](#)
18. Il riferimento corre alla l. n. 394/1991, che ha previsto la conservazione e valorizzazione dei beni gravati da uso civico presenti sul territorio su cui si estende il parco, nonché al d. lgs. n. 42/2004, il cui art. 142, lett. h), prevede l'assoggettamento alla disciplina della tutela paesaggistica "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", in linea con l'analoga previsione contenuta nell'art. 1, legge 8 agosto 1985 n. 431. V., al riguardo, in dottrina, Louvin R. (2022), *La funzione ambientale dei domini collettivi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, pp. 210 ss.; Santini G. (2021), *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, p. 471; Buoso E. (2018), *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 5-6, pp. 1074-1101.; Marinelli F. (1995), *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, in *Giust. Civ.*, I, p. 865; Lorizio A. (1995), *Il riordino degli usi civici*, in *Gior. Dir. Amm.*, p. 609; Assini N., Francalacci P. (1995), *Gli usi civici nella recente legislazione ambientale. Le aree di uso civico tra tutela dell'ambiente e salvaguardia della tutela delle attività economiche tradizionali: alcune riflessioni*, in *Nuova Rass.*, p. 1958 ss.; Barana A. (2003), *Gli usi civici nel contesto dei parchi naturali e nella più ampia funzione di salvaguardia del territorio*, in *P. Nervi (a cura di), Cosa apprendere dalla proprietà collettiva: la consuetudine tra tradizione e modernità*, Padova, p. 303 ss.; Buoso E. (2018), *Gli usi civici come valori paesaggistici della comunità nazionale*, in *Le Regioni*, III, p. 453 ss.; Buoso E. (2018), *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collette e tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, V-VI, p. 1074 ss; Cervale M.C. (2020), *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi*, in *Marinelli F. (a cura di), Lezioni sulla*

proprietà collettiva, Pisa, p. 353 ss.; Colleo N. (2020), *La dimensione paesaggistico- ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo*, in Federalismi.it, II; Lumetti M.V. (2015), *Gli usi civici e la tutela ambientale*, in Picozza E., *Dell'Anno P. (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, p. 259 ss. [↑](#)

19. Corte Cost. n. 228/2021, in www.giurcost.org, ha posto in luce l'impostazione di fondo che anima tale intervento normativo: *"Dalla nuova legge [...] emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia. Se la disciplina contenuta nella legge 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese."* (§ 4.1) [↑](#)
20. Corte Cost. n. 228/2021, *cit.*, definisce il dominio collettivo alla stregua di un *"diritto reale riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via incidentale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano. [...] Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto."* (§ 4.2.) La pronuncia si sofferma sui peculiari caratteri di tale diritto, che riguardano: i) i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione; ii) l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto; iii) la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni. Riguardo ai soggetti, *"occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività."* La l. n. 168/2017, nel solco della l. n. 1766/1927, ha confermato che i soggetti titolari del diritto devono essere *"identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali"*; gli enti esponenziali hanno personalità giuridica di diritto privato, autonomia statutaria *"e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione"* (§ 4.2.1). Riguardo all'oggetto la Corte precisa che *"il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia inter vivos che mortis causa), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità"*. La Corte osserva, inoltre, che il regime è stato reso ancor più rigido rispetto a quanto previsto dalla l. n. 1766/1927, dalla previsione di cui all'art. 3, comma 6, nella quale si afferma che con l'imposizione del vincolo paesaggistico nelle zone gravate da usi civici *"l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio"* (§ 4.2.2). Riguardo alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza, ha ribadito che essa *"ha natura di diritto soggettivo dominicale presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la realtà (si tratta di un potere immediato e diretto sulla res), l'assolutezza (il diritto può essere fatto valere erga omnes) e l'inerenza (il diritto grava direttamente sul bene)"*. Sotto il profilo della struttura di tali situazioni soggettive, il diritto di proprietà collettiva implica una situazione giuridica di godimento preesistente allo Stato italiano, esercitata con caratteri di normalità e non di eccezionalità, avente ad oggetto lo sfruttamento di un fondo [...] e connotato dal carattere *"congiunto"* e *"riservato"* dell'uso. [...] Tale carattere congiunto dell'uso sta a significare che i terreni sono aperti al godimento promiscuo di tutti gli appartenenti alla collettività, [...] in ragione di ciò, la proprietà collettiva si qualifica come comunione senza quote, in quanto, a differenza della comunione ordinaria, per un verso, il diritto di ogni comunista non è limitato ad una frazione o quota del bene

comune; per altro verso, l'uso degli altri comunisti non trova limite nella quota o frazione di ciascuno. [...] Il carattere riservato dell'uso costituisce un riflesso della natura reale del diritto che può essere rivendicato erga omnes sia dai singoli sia dalla comunità." (§ 4.2.3.). [↑](#)

21. Tale previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da Corte cost., n. 119/2023 (in www.giurcost.org) nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dal comma 1 del medesimo art. 3 (che elenca i beni collettivi), non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati. [↑](#)
22. E' significativa, nell'economia del presente lavoro, l'ermeneusi di tale previsione fornita da Cass., Civ., sez. un., n. 12570/2023: "[...] l'uso del verbo "resta" va ritenuto manifestazione consapevole di quanto già previsto dalla legge del 1927 e l'aggiunta specificativa della "perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" è sintomatica di una connotazione di "intangibilità di tali beni" nella loro funzione e nella finalità che perseguono, da cui - ad avviso dei predomanti orientamenti dottrinali - scaturirebbe la loro inassoggettabilità alla procedura "incondizionata" di espropriazione per pubblica utilità, perciò, attuabile solo previa "sdemanializzazione" o "sclassificazione" da parte della competente autorità" (pp. 33-34). [↑](#)
23. Casetta E. (2019), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, p. 341 ss. Tra i provvedimenti ablatori rientrano, oltre alle espropriazioni, le occupazioni, le requisizioni, le confische e i sequestri. Sul punto Ferrari G. (2016), *Il procedimento espropriativo nel sistema dei procedimenti ablatori reali: elementi comuni e differenze*, in Garofoli-Ferrari, *Codice dell'espropriazione*, Roma, III Ed; Piterà F. (2004), *L'espropriazione per p.u., distinzione da figure analoghe*, in *La nuova disciplina dell'espropriazione-Commentario al d.P.R. 8 gennaio 2001, n. 327, a cura di Piterà*, Torino; Centofanti N. (2006), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, p- 667 ss.; Vignale M. (1951), *L'assetto attuale dell'espropriazione per pubblica utilità*, Napoli; Comporti M. (2005), *La nozione europea della proprietà e il giusto indennizzo espropriativo*, in *Riv. Giur. ed.*, 1, p. 109; Giannini M.S. (1993), *Diritto Amministrativo*, Milano; Leone G. (2001), *Osservazioni a margine del nuovo testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità*, in *Riv. giur. Edilizia*, 4, p. 291; Sciuillo G. (2011), *La base giuridica dell'espropriazione: il vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità e l'occupazione acquisitiva*, in www.lexitalia.it, n. 11; Comporti G. (2007), *La giusta indennità espropriativa tra giurisprudenza europea e giurisprudenza italiana*, in *Riv. giur. ed.*, 2, p. 37; Durante N. (2004), *L'indennità di espropriazione ed i criteri per la sua determinazione*, in giustizia-amministrativa.it; Brunella B, Freni F. Mazza Labocchetta A. (2022), *Espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè; Meale A. (2023), *Manuale breve di diritto delle espropriazioni*, Pacini Giuridica; Spanò G. (2018), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Key editore; Cerisano G. (2013), *La procedura di espropriazione per pubblica utilità*, Cedam, Centofanti N. (2009), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, IV ed.; Landi G. (1984), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè; Guaucchi G. Perongini S. (2013), *Profili giuridici dell'espropriazione per pubblica utilità*, Giappichelli; Sciuillo G., Ferrara R., Sala G. (2004), *Il testo unico in materia di espropriazione*, Giappichelli. [↑](#)
24. Così Paire A. (2020), *Contributo allo studio degli usi civici*, in *Editoriale scientifica*, Napoli, p. 369, ed ivi richiamo bibliografico sub nota 256. Sul punto, v. altresì Cerulli Irelli V. (2016), *Apprendere <<per laudo>>. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLV, p. 346 ss.; Petronio U. (2006), *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. Dir. Civ.*, p. 615.; Tommasella E. (2000), *Espropriabilità dei beni civici*, in *P. Nervi (a cura di), Domini collettivi e autonomia*, Padova, p. 123 ss. La problematica esposta nel testo si inserisce nel dibattito dell'assoggettabilità dei beni pubblici alle procedure di espropriazione per pubblica utilità. In proposito per tutti, Garofoli R. - Ferrari G. (2021), *Manuale di diritto amministrativo*, Nel Diritto Editore, XV ed., p. 515. Gli autori sottolineano che non si riscontrano significative divergenze circa la possibilità di esercitare il sopra menzionato potere ablatorio nei confronti dei beni del patrimonio disponibile e dei beni di interesse pubblico: tale facoltà è unanimemente riconosciuta, stante lo statuto privatistico dei beni in questione. *Nulla quaestio*, ancorché in senso inverso, anche per i beni demaniali, atteso che, tali beni, come ribadito dal Testo unico non sono espropriabili, se non previa sdemanializzazione (Tar Lazio n. 6365/2009). I beni demaniali, infatti, a norma dell'art 823 cod. civ., non possono formare oggetto di negozi traslativi o costitutivi di diritti reali, di diritti in favore di terzi, non sono sottoponibili a procedure civilistiche di espropriazione coattiva e non possono formare oggetto di usucapione. Gli unici rapporti giuridici che possono essere costituiti con soggetti privati con riguardo a tali beni presuppongono il ricorso allo strumento della concessione. Quanto ai beni del patrimonio indisponibile, la giurisprudenza aveva ammesso l'espropriazione, ove necessario

- al fine di perseguire un'utilità superiore rispetto a quella cui i beni stessi sono asserviti al momento dell'ablazione (Cons. Stato n. 439/1977). [↑](#)
25. Relativo alla "espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità". Paire A. (2020), *op. cit.*, p. 369, sub nota 256, evidenzia che tale fonte rappresenta il primo riordino globale delle disposizioni in materia di espropriazioni, la cui fonte normativa principale, sino ad allora, era costituita dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359, rubricata "Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità". Per un inquadramento sull'argomento: Sorace D. (1991), *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino; Conticelli M. (2003), *L'espropriazione*, in *Cassese S. (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, p. 1445 ss.; Caranta R. (2000), *Giusto procedimento ed espropriazione*, in *Gior. Dir. Amministr.*, p. 162; Scoca F.G. (2006), *Modalità di espropriazione e rispetto dei beni (immobiliari) privati*, in *Dir. Amm.*, p. 536; Maruotti L., Caringella F., De Marzo G., De Nictolis R. (2007), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano; Ferrara L. (2001), *L'espropriazione per pubblica utilità e l'occupazione acquisitiva: i criteri di determinazione dell'indennizzo e la determinazione del risarcimento del danno attraverso le pronunce giurisdizionali*, in *Riv. Giur. dell'edil.*, II, p. 143 ss.; Travi A. (2004), *Commentario sistematico al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, in *Travi A. (a cura di), Padova*; Conticelli M. (2003), *L'espropriazione*, in *Cassese S. (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, p. 1445 ss.; Sorace D., Torricelli A. (2018), *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Scoca F.G., Stella Richter P., Urbani P. (a cura di), Trattato di diritto del territorio*, Torino, p. 389 ss.; Tommasella E. (2000), *Espropriabilità dei beni civici*, in *P. Nervi (a cura di), Dominii collettivi e autonomia*, Padova, p. 123 ss. [↑](#)
26. Si noti che il legislatore ha esplicitato, nell'art. 74, l. n. 221/2015, che la *ratio* dell'intervento normativo in discorso è riconducibile a finalità di "gestione e dello sviluppo sostenibile del territorio e delle opere pubbliche o di pubblica utilità, nonché per una corretta gestione e tutela degli usi civici [...]". [↑](#)
27. Garofoli R. - Ferrari G. (2021), *op. cit.*, p. 515, rilevano che tale disposizione non pare incompatibile con l'art. 828, comma 2, cod. civ. [↑](#)
28. In tema di sdemanializzazione, v. Querci E.O. (2005), *Sdemanializzazione (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl. Aggiornamento*, Torino, p. 663; Sandulli A.M. (1959), *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, Milano, p. 277 ss. In generale, la questione dell'inizio e della cessazione della demanialità (o del regime pubblicistico) è affrontata in dottrina avuto riguardo alla distinzione tra beni pubblici naturali e beni pubblici artificiali. Per una ricostruzione della tematica, v. Chieppa R. - Giovagnoli R. (2018), *op. cit.*, pp. 418-420, di cui si dà conto, sinteticamente, nel seguito. I beni naturali, i quali sono pubblici per le loro caratteristiche naturali, l'inizio della demanialità coincide con la loro venuta ad esistenza. Di conseguenza, si attribuisce un valore meramente dichiarativo agli atti con cui la Pubblica amministrazione individua e classifica tale tipologia di beni. Per i beni del demanio artificiale, invece, non è sufficiente la venuta ad esistenza del bene, ma occorre un elemento ulteriore: la destinazione del bene all'uso pubblico. Ci si chiede come debba essere inteso il requisito della destinazione del bene all'uso pubblico, che può essere, a sua volta, uso collettivo oppure uso amministrativo. E' controverso come debba essere inteso il requisito della destinazione del bene all'uso pubblico. Sul tema si contrappongono due tesi: i) oggettiva; ii) soggettiva. Secondo il primo orientamento basterebbe il fatto oggettivo che il bene sia destinato all'uso pubblico, a prescindere da qualsiasi atto di destinazione della Pubblica amministrazione. Per il secondo orientamento (che gli Autori indicano come maggioritario), oltre alla destinazione all'uso pubblico, serve anche un atto con cui la Pubblica amministrazione manifesti (anche implicitamente) la volontà di destinare il bene all'uso pubblico. Tale atto di destinazione, avrebbe, quindi, effetti costitutivi della demanialità. Gli Autori ritengono che questa seconda tesi sia preferibile in quanto il regime giuridico dei beni demaniali si traduce in una limitazione alla circolazione dei beni in contrasto con alcuni principi fondamentali cui si ispira il nostro ordinamento: in particolare, l'inalienabilità contrasta con il principio generale di incentivazione degli scambi; l'insuscipibilità contrasta con il principio di certezza dei diritti sulle cose e con il principio di tutela delle situazioni possessorie; l'impossibilità di procedere al pignoramento urta con il principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 cod. civ. In ragione di queste deroghe ai principi fondamentali, il regime pubblicistico non si può far dipendere da una situazione di mero fatto (salvo che per il demanio naturale), ma deve essere collegato ad una

esternazione dell'ente proprietario. Per quanto concerne la questione della cessazione della demanialità, la ricostruzione degli Autori prende le mosse dalla previsione dell'art 829, comma 2, cod. civ., a mente della quale per tutti i beni del demanio la cessazione della demanialità deve essere "dichiarata" dalla Pubblica amministrazione ed il relativo atto deve essere oggetto di pubblicità. Tale disposizione non chiarisce se gli effetti della c.d. "sdemanializzazione" debbano essere imputati al provvedimento dichiarativo e fatti decorrere dalla sua vigenza, ovvero debbano ricondursi a un momento costitutivo precedente: in altri termini, non è chiaro se l'atto di sdemanializzazione abbia natura dichiarativa o costitutiva. Anche a tal proposito, gli Autori distinguono tra demanio naturale e artificiale. Per il primo la demanialità cessa automaticamente quando il bene perde quelle caratteristiche naturali che determinavano la sua rilevanza pubblicistica: l'atto ha quindi valore dichiarativo, sebbene siano presenti ipotesi codicistiche, definite eccezionali, che sanciscono la natura costitutiva delle dichiarazioni di sdemanializzazione anche se relative a beni del demanio naturale (ciò si verifica riguardo ai beni del demanio idrico - artt. 942, 945, 946 e 947 cod. civ. - con riferimento al quale la deroga è giustificata dall'esigenza di evitare che notevoli quantità di terreno abbandonati dalle acque possano essere nel frattempo usucapiti da terzi). Per il secondo la regola è quella della sdemanializzazione per volontà della Pubblica amministrazione; ne consegue che di fronte ad un'opera pubblica inutilizzabile, inutilizzata o sottratta alla sua destinazione, solo la Pubblica amministrazione può stabilire se si tratta di una interruzione dell'utilizzo dovuta ad una cessazione della destinazione del bene o meno (es. a temporanea necessità di manutenzione). [↑](#)

29. L'espressione citata è di Cerulli Irelli V. (2016), *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla proprietà collettiva, op. cit., riportata da Paire A. (2020), op. cit., p. 371, sub nota 260. [↑](#)
30. Invece non è mai stato dubbio che i beni in proprietà privata gravati da usi civici siano comunemente espropriabili, trasferendosi i diritti d'uso civico sull'indennità di espropriazione (*supra*, p. 6). Germanò A. (2023), *Necessità della previa sdemanializzazione rispetto all'atto di espropriazione per pubblica utilità degli usi civici gravanti sui beni altrui*, in *Diritto Agroalimentare*, 2, pp. 383-387. [↑](#)
31. La demarcazione della questione controversa al regime anteriore all'introduzione del comma 1-bis nell'art. 4, d.P.R. n. 327/2011, si desume dal tenore del § 12 dell'ordinanza n. 34460/2022. [↑](#)
32. V. nota 15. [↑](#)
33. In tal senso, v. art. 9 l. n. 230/1950; Corte Cost. n. 78/1961, in www.giurcost.org. In dottrina v. Sepe O., (1967), *Espropriazione, accordi e beni di uso civico, nota a Commissario usi Civici Roma, 28 settembre 1966*, in *Giust. Civ.*, I, p. 628 ss.; Marinelli F. (2013), *Gli usi civici*, Milano, p. 268. [↑](#)
34. In www.wolterskluwer.com/it [↑](#)
35. Secondo tale pronuncia l'incommerciabilità che caratterizza i beni gravati da uso civico "comporta come conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere super individuale e lato sensu pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale". [↑](#)
36. In www.wolterskluwer.com/it. [↑](#)
37. Peraltro l'ordinanza n. 34460/2022 sembrava introdurre un argomento a favore di tale orientamento nella misura in cui poneva in evidenza come la soluzione della controversa questione non prescindesse dalla scelta fatta dal legislatore con la l. n. 221/2015, nel senso della non espropriabilità dei beni gravati da uso civico, occorrendo, dunque, chiedersi se e in che misura tale scelta sia da considerare nella valutazione della legittimità di interventi ablatori assunti in precedenza. [↑](#)
38. In www.wolterskluwer.com/it. [↑](#)
39. App. Roma, 23 dicembre 2002 n. 47. La motivazione citata nel testo è riportata nella sentenza n. 9986/2007. [↑](#)
40. "Sulle indennità di espropriazione sono trasferiti, ad ogni effetto, i diritti dei terzi, compresi i diritti di uso civico". [↑](#)
41. "Possono essere anche espropriati dal ministero suddetto [...] i terreni [...] di dominio collettivo". [↑](#)
42. In termini Cass. Civ., sez. un., 11 aprile 2016 n. 7021, in www.wolterskluwer.com/it, intervenuta con riferimento alla particolare fattispecie dei beni facenti parte della proprietà regoliera, del patrimonio

agro-silvo-pastorale collettivo, inalienabile, indivisibile ed inusucapibile di gruppi familiari stanziati in territori montani del Veneto. La Suprema Corte ha affermato che non vi è alcun vincolo di inespropriabilità dei beni regolieri né il loro esproprio è subordinato a forme di autorizzazione o consenso della regola: *“tali beni non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all’art. 42, comma 3, Cost.”*. [↑](#)

43. La sentenza origina da una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Commissario per gli usi civici del Piemonte concernente la l.r. Piemonte n. 55/1978, istitutiva di un parco naturale, e la l.r. Piemonte n. 20/1987, recante norme per l’utilizzo e la fruizione del detto parco e delle dette riserve naturali. Secondo il giudice rimettente tali norme avrebbero limitato, in contrasto con l’art 42, comma 1, Cost., la destinazione pubblica di gran parte delle terre incluse nel parco e nella riserva all’esercizio degli usi civici su esse gravanti a favore delle comunità locali, e comunque eccederebbero i limiti fissati alla competenza legislativa della Regione dall’art 117, comma 1, Cost. [↑](#)
44. La Corte ha affermato che non possono ritenersi soggetti al requisito della previa “sdemanzializzazione” i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale. Invero, essi non modificano gli assetti proprietari, ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l’istituzione di parchi o riserve naturali. [↑](#)
45. La medesima definizione del rapporto tra beni demaniali e beni del patrimonio indisponibile si rinviene in Chieppa R. - Giovagnoli R. (2018), *op. cit.*, 416, secondo cui nel Codice civile sono presenti *“due distinte categorie speciali di beni appartenenti alla pubblica amministrazione: il demanio, che comprende i beni ritenuti più importanti in ragione sia del loro utilizzo, da parte della collettività, sia della loro strumentalità rispetto allo svolgimento di essenziali funzioni pubbliche; il patrimonio indisponibile, costituito da quei beni considerati meno importanti rispetto ai primi, ma comunque tali, soprattutto per la loro destinazione all’esercizio di una funzione o di un servizio pubblico, da richiedere un regime derogatorio rispetto alla comune disciplina civilistica, seppure, per così dire, “meno speciale” rispetto al regime applicabile ai beni pubblici più importanti”*. [↑](#)
46. Corte cost. n.ri 67/1957 e 78/1961, in www.giurcost.org. [↑](#)
47. V. pp. 36-37. [↑](#)
48. Sul punto sono state richiamate, oltre alla sentenza n. 156/1995, le più risalenti di cui ai n.ri 78/1961, 18/1965, 99/1969, nonché la giurisprudenza costituzionale *“successiva e più recente”* (p. 40), riferimento quest’ultimo da intendersi effettuato a Corte cost. n.ri 71/2020 e 236/2022, in www.giurcost.org. [↑](#)
49. Sottolineano le Sezioni Unite che la sdemanzializzazione deve *“realizzarsi tramite le procedure e sulla base dei criteri individuati dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici e non attraverso una mera comparazione di interessi pubblici connessi all’utilizzazione del bene attuata dall’autorità espropriante secondo le regole del diritto amministrativo comune. Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la disciplina e la finalità stessa degli usi civici”* (p. 44). [↑](#)
50. V. pp. 44-45. [↑](#)
51. V. p. 2: *“Allo stato, quindi, i beni di demanio pubblico e i beni di uso civico possono essere espropriati solo previa sdemanzializzazione, che avviene attraverso il procedimento di cui alla L. 16 giugno 1927, n. 1766”*. Contra Paire. A. (2020), *op. cit.*, p. 368 ss., spec. 374-378, secondo cui per effetto della novella del 2015 sia stata introdotta una cesura rispetto all’orientamento prevalente in giurisprudenza - secondo cui la sdemanzializzazione del bene civico e quindi la soppressione dell’uso civico è una condizione imprescindibile per l’esercizio del potere ablatorio - con introduzione di un caso di espropriazione atipica, che spiega i suoi effetti nei confronti di un bene che non perde il peso fondiario. L’Autore ritiene che, diversamente opinando, non si comprenderebbe il significato del richiamo all’istituto del mutamento di cui all’art. 41, r.d. n. 332/1928, in luogo della liquidazione. Perplessità sono espresse altresì da Montanaro R. (2019), *Commento all’art. 1 del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327*, in Ferrara R., Ferrari G.F. (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, Padova, p. 563 ss. [↑](#)
52. V. nota 37. [↑](#)
53. V. nota 28. [↑](#)
54. V. pp. 44-45. [↑](#)
55. Sull’evoluzione della categoria della nullità nel sistema amministrativo, Cavallari C. (2011), *La nullità del provvedimento: genesi ed evoluzione nel sistema amministrativo, cause ed effetti, ricadute in punto di giurisdizione*, in *Rivista Neldiritto*, 8, p. 1190 ss.; De Felice S. (2013), *Della nullità del*

provvedimento amministrativo, in www.giustizia-amministrativa.it; Giovagnoli R. (2005), *Nullità ed inesistenza dell'atto amministrativo*, in AA.V.V., *Atti amministrativi e autotutela dopo le leggi n. 15 e 80 del 2005*, Torino, p. 276 ss.; Aiello G. (2005), *La nullità del provvedimento amministrativo tra dubbi e certezze*, in giustizia-amministrativa.it; Paolantonio N. (2007), *Nullità dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir., Annali*, I, Milano, p. 855 ss.; Piras A. (1972), *Invalità (dir. Amm.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, p. 599 ss.; Luciani F. (2010), *Contributo allo studio del provvedimento amministrativo nullo. Rilevanza ed efficacia*, Torino, p. 95 ss.; Astone D. (2009), *Nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo*, Soveria Mannelli, p. 51 ss.; De Siano A. (2013), *Contributo sul tema della nullità dell'atto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.* p. 269 ss.; Perongini S. (2016), *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, p. 385 ss.; Cerulli Irelli V., Luciani F. (2017), *Invalità e inesistenza degli atti amministrativi e delle leggi*, in *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, vol. I, p. 577 ss.; Romano A. (2016), *La nullità del provvedimento amministrativo*, in *L'azione amministrativa, a cura di Romano A.*, Torino, p. 799 ss.; Bartolini A. (2002), *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino; D'Orsogna M. (2004), *Il problema della nullità in diritto amministrativo*, Milano; Spasiano M.R. (2005), *Commento all'art 21-septies*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalla legge n. 15/2005 e n. 80/2005, a cura di Paolantonio N., Police A., Zito A.*, Torino, p. 551 ss.; Varrone C. (2005), *Nullità e annullabilità del provvedimento amministrativo*, in www.giustamm.it; Mazzarolli I. (2006), *Sulla disciplina della nullità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Proc. Amm.*, p. 543 ss.; Corletto D. (2007), *Sulla nullità degli atti amministrativi*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. II, Padova, p. 51 ss.; Tropea G. (2007), *Considerazioni sul trattamento processuale del provvedimento amministrativo nullo*, in www.giustamm.it; D.Orsogna M. (2017), *L'invalità del provvedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo, a cura di Scoca F.G.*, p. 326 ss.; Cavallaro M.C. (2012), *Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo. Il problema della nullità*, Torino; Romano Tassone A. (2010), *Contributo allo studio del provvedimento amministrativo nullo. Rilevanza ed efficacia*, Torino, XIII; Morbidelli G. (2015), *Della "triplice" forma di nullità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Pubbl.*, p. 666 ss. [↑](#)

56. Scoca F.G. (2021), *L'enigma della nullità del provvedimento amministrativo*, in *Nuove Autonomie*, 135 ss., spec. 153 ss. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 2017 n. 105. [↑](#)