

Ricerche

Proprietà privata, sicurezza agroalimentare e tutela ambientale (a proposito della gestione dei siti contaminati)

Alessandra Tommasini

1.- *Diritto di proprietà e funzione sociale. In particolare, sulla conformazione della proprietà agraria*

L'incidenza dei valori costituzionali e la graduale depatrimonializzazione degli istituti privatistici hanno contribuito a rivedere la tradizionale concezione del diritto di proprietà e, soprattutto, i suoi caratteri in termini di pienezza ed esclusività in un'accezione solidaristica, in aderenza alle mutate esigenze della collettività ed all'evolversi della vita dell'uomo.

La proprietà si è venuta articolando in una pluralità di

regimi¹ che hanno influito sui modi di godimento e sui limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale², al punto da conformarla e renderla compatibile con i meritevoli valori del sistema. La funzione sociale assunta dal diritto di proprietà non ha, tuttavia, intaccato la centralità dell'istituto e la sua libera circolazione per una più efficiente allocazione delle risorse. In questa più articolata prospettiva, deve comprendersi l'orientamento della Carta di Nizza e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che hanno annoverato la proprietà fra le libertà ed i diritti fondamentali³. Ciò nonostante, la CDFUE, la CEDU e la stessa giurisprudenza delle corti europee⁴ non hanno escluso del tutto la possibilità della conformazione⁵, purchè la disciplina dell'uso del bene non produca limiti eccessivamente rigidi per il proprietario ma assicurati – piuttosto - il costante contemperamento tra l'interesse collettivo e quello individuale. La proprietà è stata intesa a livello europeo come un diritto fondamentale sui generis, suscettibile di compressione, per garantire comunque la funzione sociale. Quest'ultima, per quanto si confermi una formula dal contenuto indeterminato e flessibile, continua ad essere parte integrante della struttura del diritto di proprietà, tanto

(¹) In dottrina, S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, declina il concetto di proprietà al plurale, sottolineando -così- come il vecchio dominio assoluto del proprietario abbia lasciato spazio a un fascio di diritti più limitati: non più la proprietà, ma le proprietà.

(²) L. Barassi, *La proprietà nel nuovo codice civile*, Milano, 1941, p. 83, riconosceva la funzione sociale della proprietà come un luogo comune del quale, ormai, si discuteva da molto tempo, addirittura da prima dell'avvento del fascismo. Anche P. Rescigno, voce *Proprietà (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988, p. 254 ss., e, in specie, p. 274, affermava che la rilettura in chiave sociale del diritto di proprietà era già stata coltivata e propugnata nel medioevo da filosofi di ispirazione cattolica, per cui sarebbe un errore ritenere che la funzionalizzazione del diritto proprietario sia stata una novità assoluta, nata con la Costituzione repubblicana.

(³) M. Jaeger (presidente del Tribunale UE), *Il diritto di proprietà quale diritto fondamentale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Europa e diritto privato*, 2011, p. 352; Id., *op. cit.*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, p. 27. Parte della dottrina ha ritenuto improprio l'inserimento della proprietà tra le libertà, dal momento che i diritti fondamentali sono solo quelli personali e non già quelli aventi natura patrimoniale. M. Comporti, *La proprietà europea e la proprietà italiana*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, I, p. 192.

(⁴) G. Mandò, *La tutela della proprietà nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. giur. Diritti umani in Italia*, giugno 2014; R. Conti, *Diritto di proprietà e CEDU. Itinerari giurisprudenziali europei. Viaggio fra Carte e Corti alla ricerca di un nuovo statuto proprietario*, Roma, 2012.

(⁵) L. Nivarra, *La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"*, in *Europa e diritto privato*, 2011, p. 215; S. Rodotà, *Il progetto della Carta europea e l'art. 42 della Costituzione*, in M. Comporti (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005, p. 159; Id., voce *Proprietà (diritto vigente)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIV, Torino, 1967, p. 134; Id., *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1960, II, p.1300.

da renderlo ineludibilmente conformato e condizionato al pubblico interesse⁶.

Di recente, l'attenzione per la funzione sociale è stata ravvivata dalla rilevanza assunta dalla categoria giuridica dei beni comuni che impone oggi una rilettura evolutiva dell'art. 42, comma 2, Cost., secondo cui il diritto di proprietà di questi ultimi sarebbe limitato dalla facoltà di accesso e uso riconosciuti a chiunque abbia un interesse specifico al godimento, conforme alla loro natura.

Tra i beni comuni⁷ e/o a titolarità diffusa, parte della dottrina ha inteso annoverare anche la terra destinata all'agricoltura e/o all'allevamento, interessata da boschi o da altre bellezze naturali, che, in quanto tale, sfuggirebbe alla dimensione dell'appartenenza, per cui tutti vi potrebbero accedere, pur sempre nel rispetto della sua salvaguardia e nell'interesse delle generazioni future. In tali fattispecie, la terra è un bene che esprime più utilità (valutabili non soltanto in termini economici, ma anche giuridici) da proteggere perché ne sia consentita la fruizione da parte dell'intera collettività e corrispondenti a valori tutelati costituzionalmente⁸.

Ricomprendere la terra destinata all'agricoltura ed alla produzione agroalimentare nella categoria giuridica dei beni comuni, utilizzata sempre più spesso in maniera impropria, talvolta distorta, fino ad essere

banalizzata e a non escludere nulla, desta tuttavia non poche perplessità. Se, infatti, sono tali (secondo l'idea originaria rielaborata con cautela dalla Commissione Rodotà nel 2007) quelli "che si sottraggono alla logica proprietaria per mettere al centro una dimensione collettiva di fruizione diretta di lungo periodo", si dubita che la terra possa rientrarvi. Non si deve dimenticare, invero, che il proprietario è libero di destinare la propria terra all'uso che ritiene più opportuno, di coltivare oppure no, decidendo di assecondare i propri interessi secondo le modalità dallo stesso individuate. La proprietà privata (così come l'impresa che ne costituisce una proiezione attiva, oltre che espressione della libertà di iniziativa economica), in quanto costituzionalmente garantita, rimane un diritto soggettivo e serve fondamentalmente l'interesse del singolo, salvo poi assolvere specifiche funzioni, laddove abbia ad oggetto beni (come la terra coltivata) che assumono importanza sociale⁹.

La terra, bene potenzialmente produttivo¹⁰ per eccellenza, occupa una posizione di rilievo nella conformazione della proprietà agraria¹¹, la cui funzione sociale è stata esplicitata dall'art. 44 Cost. nel conseguimento del razionale sfruttamento del suolo e nello stabilimento di equi rapporti sociali, demandando alla legge il compito di imporre obblighi e vincoli¹² per il raggiungimento di tali obiettivi. Trattasi di dispo-

(⁶) In questa prospettiva, peraltro tipica dello Stato sociale, la disciplina della proprietà finirebbe così per armonizzare l'interesse del singolo e quello sociale, superando la concezione individualistica che li vedeva in passato antitetici e concorrenti. Sul punto, cfr., in particolare, M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 805-806.

(⁷) U. Mattei, *Beni Comuni*, Bari-Roma, 2012; Aa.Vv., in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; in senso critico, E. Vitale, *Contro i beni comuni*, Bari-Roma, 2013.

(⁸) C.A. Graziani, *Terra bene comune*, in <http://accessoallaterra.blogspot.it/p/terra-bene-comune.html>, del 14.11.2011, si chiede se -sul piano giuridico- la natura di bene comune della terra sia *ius condendum* oppure *ius conditum*, desumibile, oltre che da norme specifiche, anche dai principi generali che si presentano nell'attuale complesso delle fonti ordinamentali (interne, comunitarie, internazionali).

(⁹) C.A. Graziani, *Terra: il nostro bene comune*, in <http://Kuminda.org/2014/02/terra-il-nostro-bene-comune/>, del 16.02.2014, osserva che "esiste un oltre la proprietà della terra, un oltre il possesso, un oltre le altre situazioni giuridiche che concernono la terra ... Questo altro è appunto il bene comune ... In sintesi: il diritto di proprietà finisce dove inizia il bene comune ...".

(¹⁰) G. Capograssi, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, 271.

(¹¹) La funzione sociale non assolve sempre alla stessa causa concreta come emerge, del resto, dalla differente natura delle proprietà conformate. Nel caso della proprietà agraria, ad esempio, le ragioni della conformazione possono essere la tutela del coltivatore diretto del fondo oppure la necessità di un razionale sfruttamento della terra; nell'ipotesi della proprietà urbana, invece, il razionale sviluppo delle città piuttosto che la tutela del conduttore; nel caso dei beni culturali, la conservazione e la fruizione del patrimonio culturale. il titolare.

sizione che nel tempo ha assunto una spiccata connotazione ambientalistica in cui l'aggettivo "razionale" richiama un uso attento e consapevole del suolo, in grado di garantirne la conservazione; mentre, la formula "equi rapporti sociali" impone alle generazioni presenti l'obbligo di utilizzare la terra nella giusta misura, al fine di salvaguardarla e tramandarla alle generazioni future. In altri termini, se l'art. 44 Cost., per un verso, conferisce particolare rilievo alla produzione agricola; per altro, afferma il principio secondo cui l'incremento della fase produttiva non deve comportare, per quanto possibile, un deterioramento delle risorse naturali non riproducibili. La funzionalizzazione della proprietà agraria, orientata al contemperamento tra interessi privati e pubblici, è confermata altresì da un'interpretazione evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost., secondo cui l'attività primaria è "sostenibile" se preordinata pure alla tutela dell'ambiente e della salute umana.

Pur sopravvivendo il nucleo essenziale (il contenuto minimo) della proprietà anche rispetto ai beni di rilevanza sociale (e, in particolare, ai mezzi di produzione, ove questi siano ancora in mano ai privati), è mutata la portata stessa del concetto di appartenenza¹³, con conseguenze di straordinaria importanza a livello teorico ed operativo. Se, infatti, la terra fornisce utilità per l'intera collettività, il proprietario non può farne un uso che ne metta a rischio l'integrità, per cui

non rientrano nel contenuto del suo diritto - ad esempio - la modifica incondizionata della morfologia del terreno, la facoltà di impiegare in maniera eccessiva fertilizzanti a scapito della sua naturale fecondità, lo smaltimento abusivo di rifiuti e/o la realizzazione illegale di discariche.

In una siffatta dimensione in cui il profitto risulta recessivo rispetto ai valori ispirati alla tutela della persona, la funzione sociale non è, dunque, lo scopo della proprietà ma è l'obiettivo cui deve mirare la disciplina legale limitatrice¹⁴. Da qui, la necessità di imporre, sia a fini precauzionali sia in funzione ripristinatoria, vincoli ed obblighi in capo al proprietario (o titolare di altri diritti reali) di un bene produttivo in funzione della tutela ambientale¹⁵ e/o della sicurezza alimentare. Si tratta di limiti, quelli oggetto della presente indagine, individuati da norme sparse e frammentate per far fronte, talvolta, a situazioni di emergenza, tal'altra, valedoli in via ordinaria, e dalla cui inosservanza scaturiranno conseguenze sanzionatorie personali e reali, di cui o soltanto il proprietario o anche chi ha il diritto di utilizzare il fondo, risentiranno gli effetti. Sono vincoli che, in tutti i casi, consentono di esercitare un controllo sull'esercizio "asociale"¹⁶ del diritto di proprietà e/o di altro diritto reale che di fatto si traduce in una lesione effettiva o potenziale delle ragioni dei terzi che, pur meritevoli di tutela, vengono ad essere sacrificate¹⁷.

(12) Oltre agli obblighi ed ai vincoli previsti per la proprietà terriera dall'art. 44 Cost., altri sono stati e sono contemplati più generalmente sia dal codice civile sia da leggi speciali. Si pensi, ad esempio, all'art. 838 c.c. che -per quanto abbia avuto scarsa applicazione- prevede la sanzione dell'esproprio, seppur con il pagamento di una giusta indennità, in caso di mancata conservazione e coltivazione di un bene produttivo d'interesse generale; ed, ancora, alla disciplina tendente ad evitare l'eccessivo frazionamento della proprietà terriera. Gravosi vincoli derivano poi dalla l. 203/1982 che ha sottratto all'autonomia privata dei proprietari la determinazione della durata e del corrispettivo nei contratti di affitto rustico a vantaggio dei cessionari, in funzione di quei più equi rapporti sociali che hanno finito per prevalere sulle ragioni economiche. Senza tralasciare, inoltre, quegli obblighi (artt. 882, 1104, 960 c.c.) e oneri reali (tributi fondiari e contributi di bonifica) cui è tenuto il proprietario in quanto tale e che, pur non investendo l'esercizio del diritto, riducono l'utilità del fondo per il titolare.

(13) C.A. Graziani, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agr. Ist. e Mercati*, n. 1/2007, p. 65.

(14) Secondo parte della dottrina, la funzione sociale, essendo connaturale alla proprietà, sarebbe comune a qualunque bene, e non solo a quelli produttivi, posto che l'articolo 42.2 «non prevede eccezioni alla regola della funzione della proprietà privata». Così, cfr. P. Perlinger, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo comunitario delle fonti*, Napoli, III ed., 2006, p. 899; e A. Jannarelli, *La proprietà costituzionale*, Napoli, 1980, p. 26.

(15) A. G. Annunziata, *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2011, p. 697 e ss.

(16) Come rilevato in dottrina, la Costituzione -prescrivendo che la legge determina i modi di godimento della proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale»- ha voluto che il diritto di usare il bene che forma oggetto del diritto in questione non possa tradursi nel diritto di abusarne. Cfr. U. Natoli, *La proprietà, Appunti delle lezioni*, II ed., Milano, 1976, p. 190-191. G. Baschieri, L. Bianchi D'Espinosa, C. Giannattasio. artt. 42. 43. 44. in *La Costituzione italiana. Commento analitico*. Firenze. 1949. p. 228.

2.- Decreto “terra dei fuochi” e vincoli alla proprietà di terre adibite alla produzione agroalimentare in attuazione del principio di precauzione

Nell'attuale momento storico, caratterizzato da un'allarmante crisi ambientale, l'inquinamento ha ormai raggiunto livelli preoccupanti a causa tra l'altro di un'elevata percentuale di rifiuti¹⁸ agricoli e agroindustriali (pericolosi e non) prodotti in campo o in magazzino, nonché c.d. speciali e/o urbani sepolti in fosse oceaniche profonde o, in alcuni casi, interrati abusivamente. Il contatto diretto dell'individuo con zone di terra contaminata, l'assunzione di acqua avvelenata, l'ingresso - pure indirettamente - di sostanze tossiche nella catena alimentare, determinano un'ampia gamma di effetti nocivi sulla salute degli essere viventi, così come di non minore importanza sono poi le conseguenze negative che l'inquinamento del suolo può provocare agli ecosistemi (fenomeni di erosione, estinzione di specie vegetali e animali, diminuzione delle produzioni). Nonostante ciò, innumerevoli sono stati e continuano ad essere i tentativi di imporre le logiche del mercato e del profitto sulla gestione della terra, considerata sempre più spesso una risorsa fondamentale su cui esercitare un controllo a fini specu-

lativi. Da qui, la sempre crescente attenzione del legislatore nel regolamentare la questione dell'inquinamento derivante da rifiuti e nel dettare previsioni che mirino alla salvaguardia del bene-terra¹⁹, soprattutto se destinato alle produzioni agroalimentari.

Nella c.d. “terra dei fuochi”, i rifiuti tossici, anziché essere trattati negli appositi impianti di compostaggio, sono finiti ormai da molti anni²⁰ nei terreni agricoli (del Casertano o altrove) in cambio di somme di denaro a contadini compiacenti e senza scrupoli oppure spacciati per concimi e fertilizzanti ad operatori del settore del tutto ignari del traffico illecito in cui si trovavano, loro malgrado, coinvolti. Dagli accertamenti disposti dalle autorità competenti sono emersi preoccupanti livelli di contaminazione da arsenico, cadmio, idrocarburi pesanti ed altre sostanze altamente nocive non solo nei terreni sequestrati ma anche in quelli circostanti²¹.

Per fronteggiare lo stato di estrema gravità sanitaria ed ambientale dei territori campani²² e per garantire la sicurezza dei prodotti agro-alimentari aventi tale provenienza, è stato emanato l'ormai noto e controverso decreto legge 10 dicembre 2013, n. 136²³, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 2014, n. 6.

(17) M. Comperti, *Ideologia e norma nel diritto di proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, p. 309, ribadisce che così avviene il superamento della prospettiva liberale classica nonché della concezione individualistica della proprietà.

(18) F. Giampietro (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti introdotta dal decreto legislativo n. 205 del 3 dicembre 2010 (d.lgs. 205/10). Profili giuridici e tecnici*, Milano, 2011.

(19) Sulla natura giuridica del bene-terra, v. C.A. Graziani, *Terra e proprietà ambientale*, in A. Donati, A. Garilli, S. Mazzaresse e A. Sassi, *Diritto privato. Studi in onore di A. Palazzo*, a cura di A. Garilli e A. Sassi, 3, Milano-Torino, 2009, p. 357.

(20) La Commissione Europea ha più volte penalizzato l'Italia con sanzioni pecuniarie per la cattiva gestione dei rifiuti in Campania e per la mancata bonifica di innumerevoli discariche. Nel pronunciarsi contro l'Italia, nel marzo 2010, la Corte aveva espresso particolare preoccupazione riguardo all'assenza di una rete di dispositivi di smaltimento integrati e adeguati, costituente un obbligo ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti. Di recente, il 20 giugno 2013, la Commissione europea ha deciso di avviare un nuovo ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro l'Italia per il suo prolungato inadempimento in materia di gestione dei rifiuti nella regione Campania, conclusosi con la condanna del nostro Paese al pagamento di una multa forfettaria di 40 milioni di euro per le passate violazioni delle regole Ue e un'ulteriore penalità di 42,8 milioni per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie di adeguamento richieste.

(21) Lo stato di emergenza nel “settore dello smaltimento dei rifiuti solidi-urbani ed assimilabili, speciali, tossico-nocivi nella Regione Campania” fu dichiarato per la prima volta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 febbraio 1994.

Sui precedenti interventi straordinari adottati in Campania per lo smaltimento dei rifiuti, v. L. Colella, *La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza “infinita”. Le novità del decreto legge n. 196/2010 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?*, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2011, p. 245; A. De Quattro, *La emergenza rifiuti in Campania: un tema di rilievo socio-ambientale. Le ultime decisioni contenute nel decreto legge 11 maggio 2007, n. 61*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, n. 1, 2007, p. 102 e ss.

(22) M. C. Sciaudone, *La Campania dell'emergenza. Riflessioni a margine della questione rifiuti*, Salerno, 2011; L. Colella, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla “crisi dell'emergenza rifiuti” alla “società europea del riciclaggio”*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 3; C. Bassu, *Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, *ivi*, 2009, 2, p. 405; G. Laino, *La crisi dei rifiuti a Napoli: un problema di pianificazione*, in *Riv. territorio*, 2008, p. 44.

Con il suddetto provvedimento legislativo²⁴, all'art. 1, è stata prevista l'esecuzione di indagini tecniche per la mappatura dei territori destinati all'agricoltura al fine di accertare, nell'interesse della salute della collettività e dell'ambiente, l'esistenza o meno di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione²⁵. La medesima disposizione, al comma 2, consente pertanto agli Enti a ciò deputati²⁶ "l'accesso ai terreni in proprietà, nel possesso o comunque nella disponibilità di soggetti privati", configurando, più precisamente, in capo a questi ultimi un vero e proprio obbligo giuridico in tal senso (art. 1, comma 4). Previsione ancor più rigorosa di quella di cui all'art. 247 cod. amb., in base al quale l'autorità giudiziaria può autorizzare l'accesso ai siti sequestrati e, pertanto, già sottratti alla disponibilità dei singoli, per eseguire gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale delle aree, al fine di impedire la propagazione degli inquinanti ed un peggioramento della situazione ambientale.

I terreni non sottoposti a mappatura per causa

imputabile ai proprietari, ai titolari di diritti reali di godimento o possessori, con decreti dei Ministri delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente, della tutela del territorio, del mare e della salute, dovranno essere indicati tra quelli che non possono essere destinati alla produzione agroalimentare²⁷ ma esclusivamente a colture diverse in considerazione delle capacità fitodepurative e/o solo a determinate produzioni²⁸, pur sempre nel rispetto degli artt. 14 e 15 del reg. 178/2002. Ma non solo, poiché l'eventuale opposizione all'accesso ai terreni implicherà l'interdizione al godimento di finanziamenti pubblici o incentivi di qualsiasi natura per le attività economiche condotte sui medesimi terreni per tre anni (comma 6 bis). Con gli stessi decreti interministeriali, e nelle more dello svolgimento delle indagini²⁹, può altresì essere disposto il divieto di commercializzare i prodotti derivanti da terreni compresi nelle classi di rischio più elevato (art. 1, comma 6)³⁰.

Vincoli questi imposti tutti in attuazione del principio di precauzione dal momento che, pur in mancanza di

(²³) Il decreto in questione, volto a dettare "Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate", è stato pubblicato sulla G.U. del 10 dicembre 2013, n. 289.

(²⁴) C. Ruga Riva, *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo* ..., in www.lexambiente.it, dicembre 2013.

(²⁵) Ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, l'Istituto superiore di sanità "stabilisce potenziamenti degli studi epidemiologici, in particolare in merito ai registri delle malformazioni congenite e ai registri dei tumori, ... fornendo dettagli in merito alla sommatoria dei rischi, con ... riferimento ai casi di superamento dei valori stabiliti per le polveri sottili ...".

(²⁶) Lo svolgimento delle indagini tecniche per la mappatura dei terreni è devoluto al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, all'Istituto superiore di sanità ed all'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania, secondo gli indirizzi comuni e le priorità definite con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, d'intesa con il Presidente della Regione Campania (art. 1, comma 1). Nell'esecuzione delle attività di rispettiva competenza, i suddetti enti possono avvalersi del Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari, del Corpo delle capitanerie di porto, dell'Ispezzato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti alimentari, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, di organismi scientifici ed enti di ricerca pubblici. In particolare, l'Istituto nazionale di economia agraria, nell'ambito delle proprie risorse umane e finanziarie disponibili e senza maggiori oneri per la finanza pubblica, conduce un'analisi sulle prospettive di vendita dei prodotti agroalimentari delle aree individuate come prioritarie, verificando le principali dinamiche del rapporto tra la qualità effettiva dei prodotti agroalimentari e la qualità percepita dal consumatore ed elaborando un modello che individui le caratteristiche che il consumatore apprezza nella scelta di un prodotto agroalimentare (art. 1, comma 2).

(²⁷) Su istanza dei soggetti interessati, la revoca dell'indicazione tra i terreni di cui al comma 6 può essere disposta, con decreti interministeriali dei Ministri delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e della salute, qualora sia stata posta in essere la bonifica o sia stata rimossa la causa di indicazione per provate e documentate motivazioni.

(²⁸) Ai sensi dell'art. 6 ter, i terreni di cui al comma 6 sono circoscritti e delimitati da una chiara segnaletica e sono periodicamente e sistematicamente controllati dal Corpo forestale dello Stato.

(²⁹) Secondo la previsione di cui all'art. 1, comma 6.1, le indagini possono essere estese, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, anche ai terreni agricoli coperti da segreto giudiziario ovvero oggetto di sversamenti resi noti successivamente alla chiusura delle indagini di cui al comma 5.

rischi certi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri si è tradotta in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto all'effettivo accertamento della contaminazione e della dichiarazione di inidoneità alla produzione agroalimentare. La strategia precauzionale, tendendo a massimizzare il livello di protezione dell'ambiente e della salute umana (v. art. 7 reg. 178/2002 in materia di sicurezza alimentare) nonché a minimizzare il rischio, non può che essere contrassegnata dalla cautela, dalla vigilanza e dalla trasparenza garantita da un'azione informativa nei confronti della collettività. Il principio di precauzione sembra, pertanto, ricomprendere nelle soglie di protezione i pericoli dei rischi da contaminazione, pur se ancora scientificamente non accertati, anticipando le tutele incentrate sulla responsabilità civile e sul conseguente risarcimento dei danni. Per quanto l'idea di una responsabilità civile derivante dalla mancata protezione per rischi supposti possa essere guardata con sospetto, negare tutela alla salute e/o all'ambiente in presenza di gravi minacce scientificamente ipotizzate significherebbe rinunciare ad una garanzia effettiva. Resta fermo che, onde evitare un'eccessiva dilatazione della responsabilità civile, la precauzione non può essere applicata sic et simpliciter, ma temperata con altri criteri, tra i quali soprattutto il principio di proporzionalità e quello di ragionevolezza. La più efficace tutela degli interessi umani non può che restare affidata alla funzione precauzionale e dissuasiva, non potendosi dubitare che riparare è bene, ma prevenire è meglio!

Se si può affermare che il principio di precauzione assurge a clausola generale del nostro sistema operante in via anticipatoria, allora, il provvedimento adot-

tato in via d'urgenza per fare fronte all'emergenza in Campania, probabilmente, avrebbe dovuto e/o dovrebbe essere esteso a situazioni altrettanto allarmanti presenti anche in altre Regioni del nostro Paese (dalla Calabria, alla Puglia alla Sicilia, etc.), soprattutto dove la criminalità organizzata è più radicata ed è più frequente la gestione incontrollata dei rifiuti. E ciò, al fine di responsabilizzare i proprietari e/o i titolari di altri diritti reali di tutti i terreni destinati alla produzione di alimenti³¹, affinché si attivino per mantenere i loro fondi in condizioni di salubrità, al riparo anche da eventuali speculazioni illecite da parte di terzi. Il nostro territorio, del resto, rappresenta un patrimonio inestimabile del made in Italy, per cui esso dovrebbe essere salvaguardato con un'imponente e continua attività di investigazione attraverso i più moderni sistemi di controllo.

Inchieste recentemente svolte hanno tuttavia rivelato la difficoltà di effettuare le indagini così come previste dal decreto "terra dei fuochi" per carenza di risorse, sia economiche sia umane, per cui l'applicazione di un simile provvedimento a tutto il territorio nazionale troverebbe senz'altro difficile (se non impossibile) attuazione pratica. In mancanza, è auspicabile incentivare almeno le attività preventive di controllo svolte a livello locale in collaborazione tra tutti gli Enti a ciò preposti, in ossequio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione. L'adozione di provvedimenti amministrativi e/o di ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi dell'art. 50, comma 5, d.lgs. 267/2000 (c.d. T.U.E.L.)³², laddove vi dovesse essere il fondato sospetto dell'esistenza di rischi per la salute pubblica, non avrebbe però la stessa funzione di deterrente alla contaminazione dei suoli che, viceversa, potrebbero svolgere

⁽³⁰⁾ Nella Gazzetta ufficiale n. 75/2014 è stato pubblicato il decreto interministeriale 11 marzo 2014 che, in virtù del principio di precauzione e preso atto delle risultanze della mappatura dei terreni agricoli della Campania, ha vietato la vendita dei prodotti ortofrutticoli coltivati nei terreni maggiormente a rischio, vale a dire quelli classificati dalla mappatura con livello di rischio 3, 4 o 5, indicati negli allegati A, B e C del decreto. Il divieto di vendita opera fino all'emanazione di nuovi decreti che dovranno essere adottati sulla base di informazioni più aggiornate di quelle finora utilizzate.

⁽³¹⁾ Parimenti funzionale avrebbe potuto essere, altresì, l'estensione a tutto il territorio italiano dell'Osservatorio Regionale per la sicurezza alimentare, istituito nel 2007 in Campania per svolgere attività di ricerca e di monitoraggio in materia di tracciabilità dei prodotti alimentari in tutte le fasi della filiera. Si tratta di strumento che, per quanto non sembri essere stato concretamente avviato, avrebbe potuto e potrebbe svolgere un ruolo utile nel coordinamento dei controlli, dando voce a produttori e consumatori nonché affidando compiti e funzioni definite alle strutture amministrative coinvolte, anche per evitare sovrapposizione e sperpero di risorse. Sull'argomento, v. I. Santangelo, *La sicurezza alimentare nella Regione Campania*, in *Il Dir. dell'Agricoltura*, n. 2-3, 2008, p. 98.

⁽³²⁾ A. Basso, *Rifiuti melmosi e tutela della sanità pubblica tra rimedi ordinari ed ordinanze contingibili ed urgenti: presupposti e criteri di lealtà di un'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento*. in *Dir. e aiur. aar. alim. e amb.* 2013. n. 1. p. 57 e ss.

i limiti alla proprietà previsti dal decreto “terra dei fuochi”, se concretamente applicati.

3.- Livelli di contaminazione e limitazioni alla destinazione d'uso delle aree agricole: una questione ancora da definire

Seppur, allo stato, le rigide previsioni di cui al decreto legge 136/2013 vincolino solo i proprietari e/o i titolari di diritti reali della Regione Campania, l'accertamento della contaminazione riguarda, ovviamente, tutti i terreni destinati alle produzioni agro-alimentari. Anzi, tra i vincoli di derivazione pubblicistica, il d.lgs. 152/2006 disciplina - per l'appunto - quelli che implicano una diretta correlazione tra i livelli di contaminazione dei siti e la possibile destinazione d'uso degli stessi, ponendo così, in proporzione all'inquinamento, precisi limiti legali al contenuto del diritto di proprietà.

I valori di concentrazione dei contaminanti nei suoli, oltre i quali un determinato sito perde la destinazione attesa dagli strumenti urbanistici, sono individuati dagli allegati al d.lgs. 152/2006 (che conferma il D.lgs. 22/1997, attuato dal D.M. 471/1999) esclusivamente per l'uso “residenziale, verde pubblico e/o privato”, e “commerciale/industriale”, mentre non sono previsti per le aree a vocazione agricola. Per colmare questo vuoto regolamentare, l'art. 241 cod. amb. ha rinviato all'adozione di un decreto da parte del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e delle politiche agricole e forestali, che, però, non è stato a tutt'oggi ancora emanato.

In attesa di una specifica regolamentazione statale, un parere dell'Istituto Superiore della Sanità (6 novembre 2003, prot. n. 51899) aveva proposto di utilizzare per analogia i valori previsti dal previgente D.M. 471/1999 per i suoli ad uso verde pubblico/residenziale³³, più

restrittivi di quelli stabiliti per le aree ad uso “commerciale ed industriale”. E ciò, anche se la destinazione a verde svolge invero la funzione di assicurare il mantenimento di spazi tra zone edificate, pure a fini di tutela ambientale e paesaggistica, comportando utilizzazioni che nulla hanno a che vedere con la coltivazione e l'allevamento. Tuttavia, secondo l'orientamento prevalente assunto dalla giurisprudenza amministrativa³⁴ sotto il precedente regime (art. 17, comma 15, decreto Ronchi), l'applicazione dei più stringenti limiti di concentrazione previsti per il verde (urbano) sarebbe stata giustificata dall'uso cui sono sottoposte concretamente le aree destinate ad attività agricole, preposte in linea generale alla produzione di alimenti e/o di un ambiente salubre; il che spiegherebbe l'adozione dei criteri più rigorosi nel valutare le soglie limite di contaminazione. Muovendo, invece, da un'interpretazione letterale della norma, si è ritenuto che, in difetto di apposita regolamentazione, non potrebbero essere applicati ai terreni agricoli - senza una specifica motivazione - valori dettati per aree aventi una destinazione diversa.

Senza ignorare i profili evidenziati, non è da sottovalutare la circostanza secondo cui i valori limite previsti per uso verde pubblico/residenziale possono non risultare appropriati per le differenti classi di sostanze inquinanti. Più precisamente, infatti, in alcuni casi, non si rivelano sufficientemente cautelativi allorché ad esempio la coltivazione determina un rapido passaggio del contaminante dal suolo alla pianta, favorendone l'ingresso nella catena alimentare; in altri, possono essere troppo restrittivi se si considerano i prodotti fitosanitari, aventi ampia diffusione nelle pratiche agricole.

Se, in ambito europeo, alcuni Paesi membri (Rep. Ceca, Rep. Slovacca, Belgio) hanno già adottato valori distinti per i suoli ad uso agricolo ed, in particolare, la Germania, con una disciplina piuttosto articolata, ha

⁽³³⁾ I valori di concentrazione in questione sono riportati nella colonna A della tabella 1 dell'allegato 1 del d.m. n. 471/99 che ha reso operativo l'art. 17 del decreto Ronchi. Si tratta dell'allegato oggi riprodotto nell'allegato 5 del codice dell'ambiente. E' bene specificare, tuttavia, che tale conclusione non terrebbe conto dei limiti di accettabilità delle aree agricole di cui al d.legisl. 27 gennaio 1999, n. 99, sulla protezione dell'ambiente nell'utilizzo di fanghi di depurazione in agricoltura. Sull'argomento, v. R. Montanaro, *Commento* all'art. 241, in R. Greco (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Roma, 2011, p. 1079.

⁽³⁴⁾ Tar Umbria. 8 aprile 2004. n. 168. in *Foro amm.*. 2004. p. 1019.

stabilito tre livelli di concentrazione corrispondenti a diverse modalità di intervento, ancora in Italia si attende una definizione della materia. Occorre ricordare - ad ogni buon conto - che, già prima del d.lgs. 22/1997, alcune amministrazioni locali³⁵ avevano provveduto a fissare autonomamente i valori limite da applicare ai terreni ad uso agricolo, adottando criteri intermedi tra quelli fissati per le zone a verde pubblico, privato e residenziale, e quelli individuati per le aree ad uso commerciale ed industriale.

La definizione dei valori limite è compito complesso e di difficile soluzione poiché dipende dal tipo di produzione agricola nonché da altre variabili che possono influenzare la mobilità dei contaminanti nel terreno, come - a titolo esemplificativo - il loro grado di traslocazione nelle parti eduli delle piante utilizzate a scopo alimentare e/o le caratteristiche specifiche dei suoli. Peraltro, per molte sostanze inquinanti non normate, non sono stati ancora determinati i valori indicativi tollerabili, per cui non esistono limiti legislativi di sicurezza, essendo a tutt'oggi in itinere la valutazione tossicologica.

Il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione rappresenta un evidente limite per il proprietario, poiché da questo dipenderà il suo diritto di destinare o meno il proprio terreno alla produzione agricola. In funzione della tutela della salute e dell'ambiente, il diritto di proprietà risulterà evidentemente compresso da una serie di valutazioni sottratte al singolo come la verifica se una certa coltura sia adatta o meno a un tipo di terreno contaminato, scegliendo specie tolleranti e che assorbano una scarsa quantità di metalli nelle loro parti edibili e, in casi estremi, selezionando colture non alimentari, come, ad esempio, quelle destinate alla produzione di biocarburanti. Non sembra più rinviabile la definizione di standard di qualità/concentrazione soglia di contaminazione relativi alle aree agricole, stante la necessità di pervenire

su tutto il territorio nazionale a modalità armonizzate di giudizio e di valutazione degli eventuali rischi associati alle potenziali fonti di inquinamento. A prescindere dai criteri che verranno adottati, non vi è alcun dubbio che, dal momento che la coltivazione (connessa alla destinazione agricola di un fondo) permette alle sostanze inquinanti di essere assimilate nei prodotti destinati all'alimentazione, i limiti di concentrazione dovranno essere tali da garantire con ampi margini la sanità degli alimenti. Deve trattarsi di valori che auspicabilmente non generino una situazione di rischio per la salute e la vita umana, per cui si ritiene che il regolamento da emanare in attuazione dell'art. 241 d.lgs. 152/2006 non potrà che essere coordinato con le previsioni di cui al reg. 178/2002 e con la normativa nazionale in materia di sicurezza alimentare³⁶.

4.- Combustione degli scarti agricoli e forestali: entro quali limiti?

Sempre in funzione preventiva, di recente, sono state previste limitazioni ulteriori per tutti i proprietari e/o i possessori di terreni avuto riguardo ad un'attività potenzialmente inquinante quale quella di abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale³⁷.

La consuetudine di bruciare scarti di potature, sfalci, ramaglie, foglie morte, per quanto diffusa da millenni, non è stata sempre considerata con favore. La bruciatura delle stoppie e della paglia in campo aperto, ad esempio, è stata vietata dall'art. 22 del decreto del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 22 dicembre 2009, n. 30125 (come modificato dal DM 10346 del 13 maggio 2011), volto a disciplinare il regime di condizionalità ai sensi del reg. (CE) 73/2009, a meno che non si trattasse di superfici investite a riso; di interventi connessi a emergenze di carattere fitosanitario prescritti dall'Autorità compe-

⁽³⁵⁾ Al riguardo, si v. la delibera della Giunta Regionale Lombardia dell'1 agosto 1996, n. 6/17252; nonché le delibere del Consiglio Regionale Toscana nn. 167/1993 e 169/1995.

⁽³⁶⁾ M. Pagnotta, *La mancanza delle tabelle di riferimento per le aree destinate alla produzione agricola ed all'allevamento nella disciplina delle bonifiche: tra principio di precauzione ed effettiva destinazione urbanistica*, in <http://www.dirittoambiente.com>, aprile 2008.

⁽³⁷⁾ M. Santoloci, *Un quesito sul concetto di bruciatura di potature per i piccoli coltivatori: quali sono i limiti in cui si rientra in questa ipotesi?*, in <http://www.dirittoambiente.com>, febbraio 2012.

tente, o di pratica autorizzata da norme regionali all'uopo emanate³⁸. Divieto confermato anche dal recente DM n. 180 del 23 gennaio 2015 volto a dare attuazione al Reg. (UE) 1306/2013, secondo cui il divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante, è un modo per mantenere i livelli di sostanza organica del suolo. La violazione di tale previsione determina, secondo il regime della condizionalità, la riduzione o esclusione, a seconda dei casi, dei pagamenti diretti.

Ove pure i proprietari e/o i possessori di terreni agricoli decidessero di non agire nel rispetto della condizionalità, incorrendo nelle relative sanzioni amministrative, gli stessi sono comunque sottoposti a vincoli ben precisi nell'effettuazione di tale pratica. Per quanto, infatti, l'attività di abbruciamento in pieno campo di materiale agricolo e forestale derivante da sfalci, potature o ripuliture sia stata espressamente esclusa dall'applicazione di cui all'art. 256 bis "reato di combustione illecita di rifiuti"³⁹, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 14, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito a opera della legge 11 agosto 2014 n. 116 (c.d. "decreto competitività e crescita"), la deroga non è assoluta e generale⁴⁰.

Secondo un'interpretazione letterale della norma, infatti, la bruciatura di residui vegetali costituisce una normale pratica agricola solo se svolta nel luogo di produzione⁴¹ "in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro" e sempre che non intervengano provvedimenti amministrativi diretti

a sospendere, differire o vietare la pratica della combustione in presenza di avverse condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e pericolose per la salute pubblica e la privata incolumità. Peraltro, occorre sottolineare che, ancora oggi, come in passato, è sempre vietata la combustione di residui vegetali agricoli e forestali nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni. Il che significa che l'attività di raggruppamento e bruciatura dei materiali di cui all'art. 185, comma 1, lettera f, cod. amb., se subordinata all'osservanza di prescrizioni ben precise (limiti quantitativi giornalieri, rispetto dei periodi di maggior rischio per gli incendi boschivi nonché dei vincoli e divieti posti dalle amministrazioni locali), rientra nella deroga di cui all'art. 256 bis d.lgs. 152/2006⁴². E se l'abbruciamento avviene in siti destinati e/o prossimi a colture, pascoli o risorse idriche, a maggior ragione, il rispetto delle limitazioni dettate dalla norma è indispensabile per tutelare la salubrità dei luoghi nonché la salute pubblica⁴³. Senza tralasciare, peraltro, la circostanza che soltanto dalla bruciatura di modeste quantità di residui vegetali potranno essere ricavate ceneri da reimpiegare come sostanze concimanti o ammendanti, con funzione utile per il suolo.

Nessuna legalizzazione, viceversa, può essere ricollegata ai roghi di più ampie dimensioni che per lunghe ore bruciano affumicando intere aree oltre che gli abitanti della zona; né, tantomeno, alla bruciatura di residui di natura vegetale unitamente ad altri materiali

⁽³⁸⁾ Tale deroga è sempre -comunque- esclusa per le aree individuate dalle direttive n. 79/409/CE e n. 92/43/CEE, salva diversa prescrizione della competente autorità di gestione. In mancanza di sanzioni cui assoggettare il contravventore previste dal D.M. n. 30215/2009, sembra che si debba fare riferimento alle norme del d.lgs. 152/2006 o del cod. pen. (art. 674 c.p.).

⁽³⁹⁾ L'art. 256 bis è stato inserito nel d.lgs. 152/2006 ad opera dell'art. 3 del d.l. 136/2013 e, inizialmente, indusse ad interpretazioni piuttosto incerte avuto riguardo alla bruciatura dei residui vegetali poiché la norma risultava per molti profili piuttosto approssimativa. Secondo la formulazione originaria dell'art. 256 bis, avrebbe potuto essere sanzionato anche chi puliva il piccolo giardino di casa con la potatura di pochi alberi e siepi o appiccava il fuoco alle sterpaglie.

⁽⁴⁰⁾ M. Santoloci, *Un quesito su un equivoco di lettura della nuova normativa sulle bruciature dei residui vegetali*, in <http://www.dirittoambiente.com>, settembre 2014.

⁽⁴¹⁾ A. Sciaudone, *I contaminanti negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, f. 3, p. 267, sottolinea come resti, comunque, vietata l'attività di incenerimento di materiali in luoghi diversi da quelli di produzione e che non siano residui della produzione stessa.

⁽⁴²⁾ M. Santoloci, V. Vattani, *Rifiuti, bruciature residui vegetali: ecco le ultime novità*, pubblicato su <http://www.greenreport.it>, il 5 settembre 2014; Id., *Bruciature residui vegetali: il punto della situazione*, in <http://www.dirittoambiente.net>, maggio 2014; Id., *Bruciature residui vegetali: il punto della situazione dopo la conversione in legge del decreto n. 91/2014 (legge n. 116/2014)*, in www.dirittoambiente.com, settembre, 2014; V. Paone, *Abbruciamento di scarti vegetali: quale disciplina?*, in *Ambiente & sviluppo*, 2/2015, p. 73 e ss.

⁽⁴³⁾ A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II, Reati di comune pericolo mediante frode*, in C.F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro (a cura di), *Trattato di diritto penale*, IX, Milano, 2013, p. 89-96, sottolinea come il codice penale già contempli ipotesi criminose (v. artt. 439-440) in cui la tutela ambientale e quella della salute pubblica si compenetrano.

(teloni in plastica delle serre, contenitori per i prodotti usati in agricoltura, plastiche, polistiroli e/o rifiuti di altro genere).

In tal caso, ovviamente, la deroga di cui all'art. 256 bis⁴⁴, 6° comma, non troverebbe applicazione e si dovrebbero configurare le ipotesi di reato di illecito smaltimento e combustione illecita di rifiuti.

I limiti dettati anche in tal caso al proprietario e/o detentore di un fondo che intenda procedere alla combustione delle stoppie sembrano voler anticipare la soglia di tutela del bene protetto a comportamenti prodromici alla propagazione delle fiamme, onde evitare effetti pregiudizievoli ai danni del suolo e dell'aria circostante⁴⁵, con compromissione della salubrità ambientale e della salute dei consumatori.

5.- Oneri reali, obblighi di bonifica e utilizzo limitato della proprietà

Dai valori limite di inquinamento dipenderanno anche gli interventi di risanamento da eseguire sul sito contaminato: dalla messa in sicurezza fino alla bonifica⁴⁶ nel caso di superamento delle concentrazioni soglia di rischio sanitario⁴⁷ (CSR). Il procedimento di bonifica⁴⁸ impone non poche limitazioni all'utilizzo della proprietà, anche se il titolare del diritto de quo non ha alcuna responsabilità nell'evento inquinante⁴⁹.

Secondo la legislazione italiana, non si può imporre al proprietario di un terreno - solo in virtù della titolarità sul bene⁵⁰ - di effettuare la bonifica quando la contaminazione è addebitabile a terzi. In tal caso, la P.A. deve attivarsi d'ufficio per eseguire il risanamento, addossando -tuttavia- in violazione del principio "chi inquina paga", fissato dalla direttiva 2004/35/CE in materia di responsabilità ambientale⁵¹, le spese al proprietario.

⁽⁴⁴⁾ A. Alberico, *Il nuovo reato di "combustione illecita di rifiuti"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2014, p. 7; L. Alfani, *Terra dei fuochi: il nuovo delitto di "combustione illecita di rifiuti"*, in www.giurisprudenzapenale.com, aprile 2014; A. L. Vergine, *Il delitto di combustione illecita di rifiuti ex art. 256-bis T.U.A., introdotto dal D.L. n. 136/2013: commento a prima lettura a valle della Legge di conversione*, in www.giuristiambientali.it, febbraio 2014.

⁽⁴⁵⁾ In tal senso, v. A. Corbo, *Decreto "Terra dei fuochi" - Corte Suprema di Cassazione - Ufficio del Massimario Relazione n. III/04/2013 del 18 dicembre 2013*.

⁽⁴⁶⁾ B. Benozzo, F. Bruno, *Le regole dei siti contaminati tra decreto Ronchi e nuovo codice dell'ambiente*, in *Contratto e impresa*, 2006, p. 829, affermano che la nuova disciplina sulla bonifica ruota intorno alla eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, tanto che la protezione dell'ambiente viene piegata e strumentalizzata al perseguimento della tutela dell'individuo. Sull'argomento, v. anche U. Salanitro, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2006, n. 11, p. 1263 ss.; F. Giampietro (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2001, *Agg. giurisprudenziale*, 2004, p. 19 ss.

⁽⁴⁷⁾ Subordinare il provvedimento di bonifica solo al superamento delle concentrazioni soglia di rischio sanitario (CSR) ha significato circoscrivere notevolmente il numero delle aree considerate contaminate, con una rievocazione della visione antropocentrica dell'ambiente, considerato non come bene giuridico da tutelare di per sé, ma solo in base alle sue utilità per l'uomo.

⁽⁴⁸⁾ V. Abate, *Le problematiche delle bonifiche in riferimento alla normativa nazionale e comunitaria*, in <http://www.ambientediritto.it>; C. Viviani, *Bonifica dei siti contaminati e danno ambientale*, in AA.VV., *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, a cura di P.M. Vipiana Perpetua, Padova, 2002, p. 169; L. Prati, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati*, Milano, 2008, p. 118; Id., *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011; U. Salanitro, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in "Colloqui in memoria di M. Giorgianni", Napoli, 2007, p. 967 ss.

⁽⁴⁹⁾ G. Amendola, *Terreno inquinato da rifiuti e cambiamento di giurisprudenza. Ne risponde sempre anche il proprietario?*, in www.industrieambiente.it, 2013; Id., *Rifiuti e sanzioni, quando a rispondere è il proprietario del terreno*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2009, n. 12, p. 52 e ss.; Id., *Terreni inquinati, parla la Cassazione*, ivi, 2007, p. 64 e ss.; Id., *La responsabilità del proprietario del terreno in caso di abbandono di rifiuti*, in www.industrieambiente.it, 2006.

⁽⁵⁰⁾ Cass. Pen., sezione III, 10 giugno 2014, n. 40528, in *Diritto & Giustizia*, 2 ottobre 2014, esclude che possa configurarsi una responsabilità "di posizione" del proprietario dell'area, anche nell'ipotesi di mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti; e ciò, a condizione che lo stesso non compia atti di gestione o movimentazione, atteso che tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo.

⁽⁵¹⁾ In base al suddetto provvedimento comunitario, "l'operatore che gestisce un sito deve, in linea di principio, sopportare i costi delle misure di prevenzione e riparazione adottate in risposta al verificarsi di un danno ambientale"; "questi costi non sono a suo carico se egli può provare che il danno è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o è conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica" (v. art. 8, paragrafo 3, lettera a, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 20 della stessa).

L'obbligo di bonifica⁵² configura un onere reale; istituto quest'ultimo espunto ormai dal nostro ordinamento, salvo che per un numero ristretto di situazioni⁵³, perché ritenuto incompatibile con le concezioni liberistiche della proprietà fondiaria. Nella fattispecie in esame, tuttavia, l'onere reale si giustifica alla luce del comma 2 dell'art. 42 Cost., affinché la proprietà, anziché rispondere ad un interesse meramente egoistico-individuale, possa assolvere una funzione sociale a salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti come la salute umana e la tutela ambientale.

L'onere reale sulle aree contaminate deve essere iscritto nell'anagrafe dei siti da bonificare⁵⁴ all'atto dell'approvazione del progetto, anche se le attività di disinquinamento non sono ancora concretamente iniziate⁵⁵. Si tratta di un limite legale alla proprietà⁵⁶ che, caratterizzandosi per la c.d. ambulatorietà⁵⁷, si trasferisce - in caso di circolazione del bene - unitamente alla titolarità del diritto, a prescindere dalla conoscenza che di esso abbiano l'acquirente della proprietà e/o di altro diritto reale di godimento⁵⁸. A

tutela dei terzi, inoltre, l'onere reale viene indicato nel certificato di destinazione urbanistica del sito (art. 253, comma 1); il che incide ovviamente - seppur in termini negativi - sulla commerciabilità economica del bene, gravando su quest'ultimo un vincolo di destinazione volto a garantire il recupero delle spese effettuate dalla P.A. Il termine "onere reale" non è stato usato in senso tecnico, e, dunque, non indica che l'amministrazione ha il diritto di pretendere dal proprietario l'esecuzione della bonifica, come se si trattasse di un diritto di credito rafforzato da una garanzia reale sul fondo. Il significato della disposizione è, invece, che il costo della bonifica, anticipato dalla P.A., che non sia stato possibile fare accollare al responsabile dell'inquinamento, debba gravare sul proprietario il quale, però, eseguendo personalmente i necessari interventi, può liberarsi dal vincolo gravante sul suo fondo.

All'onere reale si affianca, poi, anche il privilegio speciale immobiliare⁵⁹ sulle aree oggetto di bonifica, da esercitarsi pure in pregiudizio dei diritti acquistati dai

⁽⁵²⁾ A. L. De Cesaris, *Gli obblighi di bonifica del proprietario incolpevole*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, p. 338; P. Carpentieri, *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati: obblighi del proprietario (I) (II)*, in *Ambiente*, 2002, p. 631 ss., p. 845 e ss., p. 851.

⁽⁵³⁾ E. Carbone, *Obbligazione propter rem e onere reale*, in S. Patti e P. Sirena (a cura di), *Diritto civile. Obbligazioni e contratti*, Milano, 2008, p. 273. T. Campanile, F. Crivellari e L. Genghini, *I diritti reali*, in L. Genghini (a cura di), *Manuali notarili*, 5, Padova, 2011, p. 301-302, specificano che oneri reali sono rinvenibili, oltre che negli artt. 860 e 864 c.c., anche nell'art. 861 c.c., in base al quale i proprietari dei beni situati in una zona soggetta a bonifica sono obbligati ad eseguire i lavori di competenza privata che siano di interesse comune a più fondi; nonché, nell'art. 862, secondo cui i proprietari sono tenuti al pagamento dei relativi contributi, qualora provvedano attraverso consorzi costituiti a tal fine.

⁽⁵⁴⁾ L. Butti e F. Peres, Art. 251. *Censimento e anagrafe dei siti da bonificare*, in AA. VV., *Codice dell'ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aggiornato alla legge 6 giugno 2008, n. 101*, Milano, 2008, p. 2029 e ss., definiscono l'anagrafe dei siti da bonificare come "lo strumento predisposto dalle regioni per il monitoraggio degli interventi nelle aree inquinate del proprio territorio".

⁽⁵⁵⁾ Conseguenza che se il proprietario si dovesse attivare subito dopo l'intervento d'ufficio da parte della PA, saremmo in presenza di un'obbligazione di fare; qualora il proprietario incolpevole dovesse limitarsi a sopportare i costi effettuati dalla pubblica amministrazione, si tratterebbe di un'obbligazione di dare; sarebbe, invece, configurabile un'obbligazione a contenuto misto (di *facere* e di *dare*) se il proprietario dovesse intervenire - a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica - per l'esecuzione dei relativi lavori.

⁽⁵⁶⁾ In tal senso, cfr. V. Corriero, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, in *Rass. dir. civ.*, 1/2012, p. 51; Id., *La "responsabilità" del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, p. 2448 e ss.; A. Nervi, *Tutela ambientale e bonifica di siti contaminati*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, p. 693 ss.

⁽⁵⁷⁾ L. Bigliuzzi Geri, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da Cicu-Messineo, continuato da L. Mengoni, Milano, 1984, pp. 137 e ss.; E. Carbone, *Obbligazioni propter rem e onere reale*, cit., p. 273.

⁽⁵⁸⁾ L'acquirente gravato, a sua insaputa, delle obbligazioni oggetto dell'onere reale, potrebbe chiedere la risoluzione del contratto ed il risarcimento del danno oppure la riduzione del prezzo secondo quanto previsto dall'art. 1480 c.c.. Altro rimedio offerto sempre dalla disciplina codicistica della compravendita, nell'ipotesi in cui ancora non sia stato effettuato il pagamento dell'intero prezzo, è rappresentato dalla facoltà per l'acquirente di sospendere il pagamento ex art. 1482 c.c.. Potrebbe, poi, godere della tutela apprestata dall'art. 1497 c.c. per la mancanza di qualità promesse o essenziali che incidono sulla natura del bene, come nell'ipotesi dell'inquinamento del sito che incide sul valore di mercato, sulla commerciabilità e sul godimento del bene. Sull'argomento, v. L. Prati, *La tutela dell'acquirente nella compravendita dei siti gravati da oneri di bonifica*, in *Ambiente: consulenza e pratica per l'impresa*, 2000, 5, p. 412.

⁽⁵⁹⁾ G. Tucci, *Privilegi I Diritto civile*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, p. 2; Id., *I privilegi*, in *Tratt. dir. priv. Rescigno*, 19, *Tutela dei diritti*. I, 2^a ed., Torino, 1997, p. 575 e ss., spec., p. 583.

terzi sull'immobile, così creando un duplice sistema di garanzie a tutela del credito della P.A. Il privilegio speciale consente alla P.A. di soddisfarsi sul sito, aggredendo direttamente il bene in sede esecutiva per il recupero delle spese sostenute nei limiti dell'aumento di valore del fondo⁶⁰ quando non vi abbiano provveduto l'inquinatore e il proprietario.

Entrambe queste garanzie reali⁶¹ impongono evidenti limiti all'esercizio della proprietà, rivelandosi al contempo strumenti idonei ad incentivare il proprietario a procedere spontaneamente e personalmente alla bonifica⁶².

Di recente, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno coinvolgere la Corte di Giustizia dell'Unione Europea affinché si pronunciasse sulla compatibilità o meno della normativa nazionale con il principio "chi inquina paga" fissato dalla direttiva 2004/35/CE⁶³. La Corte di Giustizia, pronunciatisi il 04.03.2015 (causa C-534/13⁶⁴), ha statuito innanzi tutto che il suddetto principio non è sempre direttamente applicabile nei singoli Paesi membri, potendo ciascuno mantenere un livello

di autonomia tale da prevedere eccezioni. Di poi, si è soffermata sulla necessità invocata dalla dir. 2004/35/CE della sussistenza di un nesso causale tra l'attività dell'operatore ed il danno ambientale, in assenza del quale non sarebbe configurabile una responsabilità diretta per chiedere una riparazione. La mancanza del detto nesso di causalità fa sì che la direttiva in questione non possa trovare applicazione a vantaggio della normativa statale, ritenuta dalla Corte di Giustizia con essa compatibile quando, pur non obbligando il proprietario incolpevole alla bonifica del sito inquinato⁶⁵, ne riconosce la responsabilità patrimoniale. In violazione del principio "chi inquina paga"⁶⁶, le previsioni di diritto interno in materia si sono affidate invero al principio di solidarietà costituzionale (art. 2), onerando - per un verso - la pubblica amministrazione di perseguire interessi costituzionalmente rilevanti (artt. 2, 32 e 117, comma 2, lett. s) ed addossando - per altro - le spese della bonifica al proprietario, il quale, poi, in fin dei conti, beneficia più degli altri dell'intervento di disinquinamento⁶⁷.

⁽⁶⁰⁾ Tar Friuli Venezia Giulia, 17 dicembre 2009, n. 837, annotata da F. Iannone, *L'azione di bonifica non grava sul proprietario incolpevole del sito contaminato*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 379 e ss., ha statuito che il recupero degli oneri di bonifica a carico del proprietario incolpevole potrà avvenire solo nel limite dell'arricchimento di valore che il disinquinamento avrà apportato al fondo.

⁽⁶¹⁾ R. Clarizia, *Garanzie reali e personali. Costituzione, tutele sostanziali e strategie processuali*, Milano 2011, passim.

⁽⁶²⁾ Sia il privilegio sia la ripetizione delle spese possono essere svolti nei confronti del proprietario incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile nonché di esercitare azioni di rivalsa nei suoi confronti ovvero la loro infruttuosità (art. 253, comma 3, cod. amb.).

⁽⁶³⁾ Il Consiglio di Stato ha deciso di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale se "i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, [TFUE] e dalla direttiva [2004/35] (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) – in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del [codice dell'ambiente], che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".

⁽⁶⁴⁾ Nella causa in oggetto, due società italiane (la Tws Automation, Ivan e Fipa Group) sono divenute proprietarie di diversi terreni situati nella provincia di Massa Carrara, in Toscana, contaminati da sostanze chimiche in seguito alle attività svolte dai precedenti proprietari (gruppo Montedison) i quali producevano in tali siti insetticidi e diserbanti. Ancorché i nuovi proprietari non fossero autori della contaminazione, le autorità italiane hanno ordinato loro di realizzare una barriera idraulica di emungimento per la protezione della nappa freatica.

⁽⁶⁵⁾ M. Castellaneta, *Ambiente: obbligo di riparazione solo per chi crea il danno*, pubblicato su <http://www.quotidianodiritto.ilsole24ore.com>, il 5 marzo 2015.

⁽⁶⁶⁾ A. Germanò, *L'agricoltura e il principio "chi inquina paga"*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 261.

⁽⁶⁷⁾ V. Corriero, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, cit., p. 74, osserva che questo congegno normativo, per quanto in linea teorica ben strutturato, rischia di deresponsabilizzare i soggetti coinvolti nel procedimento, "in quanto la difficoltà di individuare il responsabile dell'inquinamento, l'inerzia del proprietario, le difficoltà economiche e tecniche della pubblica amministrazione, salvo casi eccezionali o di emergenze ambientali, giungono a non garantire un'effettiva opera di risanamento ambientale".

Soluzione questa che sembra essere la più plausibile e, comunque, la meno lesiva del principio “chi inquina paga”, sia perché volta a scongiurare “la socializzazione” seppur parziale dei costi di bonifica dei siti inquinati⁶⁸, sia perché idonea ad incentivare il proprietario ad attivarsi personalmente, pur in assenza della sua colpevolezza rispetto al verificarsi dell'inquinamento, senza dover essere costretto in un secondo tempo a subire i vincoli che necessariamente verrebbero a gravare sulla sua proprietà⁶⁹.

6.- Riflessioni conclusive sul rapporto agricoltura-ambiente

Se bene giuridico è un potenziale di utilità idoneo a soddisfare un bisogno, la terra è tale quando diviene oggetto di situazioni giuridiche nelle quali si manifesta l'interesse del singolo all'acquisizione ed alla conservazione (anche nell'uso) della stessa. Ciò non può escludere, tuttavia, la potenzialità del bene-terra di appagare pure altre esigenze e, dunque, di essere al centro di interessi differenti, quali quelli pubblici, divenendo così bene giuridico in un'ottica distinta e per fini diversi.

Nella prospettiva della funzione sociale di cui all'art. 42 Cost., il proprietario della terra deve garantire la protezione di un siffatto bene socialmente rilevante e, di conseguenza, non può che essere obbligato a rispettare ed a fare rispettare sui suoi fondi le norme di tutela ambientale e di sicurezza alimentare pure in

ragione degli scopi-valori perseguiti dall'Unione europea (artt. 1, 2 e 6 del TUE; artt. 2, 3 e 4 del TCE). In concreto, se una terra è destinata a produrre, il diritto ad un ambiente salubre ed alla salute dei consumatori devono essere considerati obiettivi primari ed assicurati attraverso azioni sia preventive sia repressive, pur se ciò possa costituire un limite alla proprietà privata (diritto fondamentale anch'essa!).

Si conferma l'inscindibilità del rapporto agricoltura-ambiente⁷⁰ riconosciuta, peraltro, tra le fonti primarie dell'Unione Europea (art. 191 TFUE) e tra le finalità della stessa PAC che, nel perseguire uno sviluppo sostenibile dell'attività agricola, punta ad un elevato livello di protezione dell'ambiente ed al miglioramento della sua qualità. Le tecniche di sfruttamento agricolo non possono, dunque, non essere compatibili con il razionale uso della terra, in modo da assicurarne la capacità produttiva pure per le generazioni future. In questa prospettiva, l'attività agricola, se esercitata secondo determinate modalità, può svolgere anche un ruolo ambientale nell'interesse della collettività, risultando così destinataria di agevolazioni e/o incentivi a sostegno della funzione di preservazione della biodiversità. Ma, può anche produrre externalità negative in ragione delle quali diventa oggetto di obblighi e prescrizioni come, per l'appunto, in materia di gestione di rifiuti. Una produzione “sana” implica evidentemente un migliore smaltimento dei rifiuti, contribuendo alla riduzione dell'inquinamento e alla difesa dell'ambiente da un punto di vista ecologico. Gli strumenti di tutela sono quelli consegnati dalla normativa europea ed

⁽⁶⁸⁾ A. Serafini, *Socializzazione (parziale) dei costi della bonifica dei siti inquinati realizzata dall'amministrazione competente*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2011, p. 768, afferma che tale parziale socializzazione degli oneri di bonifica, oltre ad essere lesiva dei principi comunitari in materia di responsabilità ambientale, finirebbe per “introdurre un'ipotesi di responsabilità oggettiva estesa ... a tutta la collettività”.

⁽⁶⁹⁾ TAR Friuli Venezia Giulia, 13 gennaio 2011, n. 6, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 298 e ss., con nota di A.L. De Cesaris, *Siti di interesse nazionale: ma quando l'Amministrazione smetterà di fare orecchie da mercante?*; TAR Friuli Venezia Giulia, 10 giugno 2010, n. 387, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2011, p. 502 e ss., con nota di A. R. Stolfi, *Inquinamento di sito e conseguente obbligo di bonifica*; TAR Calabria, 31 maggio 2010, n. 959, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 1006 e ss.; Cons. Stato, 16 giugno 2009, n. 3885, e TAR Toscana, 17 settembre 2009, n. 1448, ivi, 2010, p. 152 e ss., con nota di F. Peres, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*; Cons. Stato, 16 giugno 2009, n. 3849, ivi, p. 153 e ss., con nota di L. Frigerio, *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica e abbandono di rifiuti*.

⁽⁷⁰⁾ M. D'Addezio, *Diritto agrario comunitario e normative C.E.E. in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 384; L. Francario, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1993, p. 519; G. Bivona, *Il rapporto fra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione Europea*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 417; L. Costato, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2007, p. 10.

ispirati, in linea preliminare, ai principi di prevenzione e di precauzione⁷¹. Da qui, l'adozione di politiche volte alla riduzione a monte del pericolo-inquinamento attraverso strumenti quali il riciclaggio, il recupero e il reimpiego dei materiali, nel rispetto peraltro delle previsioni di matrice internazionale, europea e recepite a livello nazionale. La singolarità dell'attività agricola rispetto alle altre iniziative economiche è data dal fatto che essa è in grado di porre rimedio alle esternalità negative che la stessa produce, riutilizzando gli effluenti di allevamento, le acque di scarico, i reflui provenienti da aziende agricole e/o agroalimentari come fertilizzanti, concimi ed ammendanti, con la tecnica del compostaggio e/o della fertirrigazione. Si tratta di pratiche finalizzate a mitigare gli impatti ambientali ed a salvaguardare gli ecosistemi agricoli⁷², se attuate nel rispetto di regole e procedure ormai consolidate. In caso di inosservanza, il pericolo è la produzione di ulteriori forme di inquinamento⁷³ a seguito delle quali il terreno potrà essere dichiarato inutilizzabile per la produzione agroalimentare o idoneo solo per lo svolgimento di determinati tipi produttivi. Qualunque sia la fonte contaminante, diventa - ad ogni buon conto - indispensabile un piano di caratterizzazione del sito contaminato ed una valutazione specifica del rischio, in modo

da sviluppare il metodo più adeguato per il risanamento ed il recupero della qualità del suolo.

Il diritto ad un ambiente salubre è garantito poi dal ripristino dei siti inquinati mediante tecniche tradizionali o anche alternative di bonifica⁷⁴ (biorisanamento, fitodepurazione) che utilizzano strumenti e materiali naturali per eliminare sostanze tossiche e pericolose dalle acque di falda contaminate e dal suolo, con l'effetto di incrementarne la fertilità e di restituirlo alla sua vocazione di risorsa naturale⁷⁵.

Malgrado la proliferazione delle fattispecie di illecito civile, in materia ambientale si registra un arretramento delle regole della responsabilità⁷⁶ ed una funzionalizzazione della proprietà in chiave ripristinatoria. L'inefficiente applicazione da parte del legislatore italiano del principio "chi inquina paga" ha fatto sì che quest'ultimo ricorresse alle regole della proprietà ed, in particolar modo, al desueto istituto dell'onere reale che, inquadrato nell'ottica di una proprietà funzionalizzata alla salvaguardia ed al ripristino ambientale, costituisce un limite legale necessario per assicurare una tutela ripristinatoria effettiva. Dal momento che le regole della responsabilità non consentono di individuare l'effettivo responsabile della contaminazione in base a parametri soggettivi, oltre a non essere sor-

(71) L. Costato, *I problemi giuridici della sicurezza alimentare*, in *Econ. & dir. agroalim.*, 2007, p. 123 e ss. e spec. p. 126 e ss., afferma che "la precauzione appare la chiave di volta del sistema alimentare europeo"; Id., *Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 203 e ss.; A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Atti del convegno Regole dell'agricoltura. Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore* (Pisa, 7-8 luglio 2005) a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Pisa, 2005, p. 37 e ss., ammette che con l'emergere della c.d. *precautionary culture* si cerca un punto di equilibrio, peraltro correggibile, di forte impatto. Ed ancora, v. P. Borghi, *Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 535 e ss.; Id., *Le declinazioni del principio di precauzione* in *Atti del Convegno su Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*, pubbl. in *Riv. dir. agr.*, 2005, f. spec., p. 711 e ss.; F. Albisinni, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, I, p. 201 e ss.

(72) F. Bruno, *Inquinamento e territorio rurale*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di dir. agr.*, vol. 2, Torino, 2011, p. 326 e ss.

(73) M. R. D'Addezio, *Agricoltura e codice dell'ambiente: impatti e opportunità, Aspetti problematici in taluni ambiti disciplinari*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 181.

(74) L. Colella, *Bonifica integrale e tutela dell'ambiente: un'alleanza necessaria per lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2013, n. 2, p. 79 e ss., sottolinea come si sia assistito ad un'evoluzione dell'azione di bonifica che, pur avendo un proprio radicamento nell'agricoltura, si lega indissolubilmente all'ambiente, alla conservazione e valorizzazione del territorio, all'utilizzazione razionale delle risorse idriche e del suolo.

(75) L'applicabilità di tali tecniche è attualmente limitata a causa, soprattutto, dei tempi di impiego relativamente lunghi perché strettamente legati al ciclo di sviluppo delle piante utilizzate, nonché alla scarsa "standardizzazione" delle metodologie. Tuttavia, potrebbero rappresentare un'utile alternativa agli interventi di bonifica drastici, come lo sbancamento del suolo contaminato, il trasporto, il conferimento in discarica per rifiuti pericolosi o l'incenerimento che, invero, non fanno altro che trasferire gli inquinanti da una matrice ad un'altra con costi ambientali, oltre che economici, molto elevati.

(76) A. Jannarelli, *L'articolazione delle responsabilità nell'«abbandono dei rifiuti»: a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non beni sia in concreto sia in chiave prospettica*. in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 128 ss.

rette da criteri di imputazione oggettiva, la funzione sociale della proprietà nella disciplina della bonifica dei siti contaminati risulta essere il rimedio per consentire una concreta tutela ambientale. E ciò, fermo restando che il regime predisposto per la salvaguardia del valore ambientale e di quelli ad esso intimamente collegati può dirsi valido ed efficace solo se articolato su un imprescindibile sistema di prevenzione, cui le misure ripristinatorie e risarcitorie si accompagnano in una logica successione, non potendo queste ultime da sole assicurare una protezione piena degli interessi in gioco⁷⁷.

I limiti finora esaminati, sia se imposti in funzione precauzionale o ripristinatoria, in via ordinaria o eccezionale (v. decreto terra dei fuochi), sono configurabili come vincoli agro-ambientali⁷⁸, consistenti, talvolta, in un non facere (non inquinare); tal'altra, in un facere afflittivo (imputazione dei costi e/o dell'obbligo risarcitorio)⁷⁹, il cui contenuto - in applicazione del principio di proporzionalità - è stato dal legislatore graduato in relazione al livello di protezione da assicurare ai singoli territori. La natura del bene-terra e l'interesse sociale sotteso, nonché la tutela dell'ambiente giustificano così la previsione di vincoli relativi o assoluti a seconda se consentano rispettivamente lo svolgimento di un'attività in una determinata area solo a certe condizioni o se la vietino totalmente.

Le disposizioni limitative o impositive di attività (se produrre, e, nel caso, cosa e come) tuttavia non pos-

sono considerarsi sufficienti in funzione di una effettiva tutela ambientale e della sicurezza agroalimentare dal momento che effetti concreti potrebbero derivare, piuttosto, dalla previsione di incentivi e premialità al comportamento responsabile ed "eco-compatibile" di quei proprietari che tutelano i loro fondi. Ed allora, tra le misure agroambientali dovrebbero essere incoraggiate tutte quelle forme di aiuto economico volte a sostenere la realizzazione di attività funzionali alla tutela ambientale, nell'ottica di un *facere qualificato*⁸⁰. In questa prospettiva, si potrebbe intervenire sul territorio non più in un'ottica meramente conservativa ma promozionale, comprensiva dei profili economici legati anche allo sviluppo di produzioni agricole qualitativamente migliori.

Ma non solo, un'altra proposta potrebbe essere quella di concedere, a seguito di una scrupolosa mappatura dei terreni, un marchio di certificazione sanitaria a quelle terre che risultino incontaminate e, come tali, destinate a realizzare prodotti sani per la salute dei consumatori da immettere sul mercato.

Occorre assegnare sostegni privilegiati all'agricoltura se si vuole salvaguardare il patrimonio agro-alimentare e tutelare la biodiversità dell'ambiente⁸¹ in funzione del rispetto dei valori delle comunità; obiettivi, questi, che devono essere affidati essenzialmente ad interventi volti ad evitare e prevenire abusi e illegalità, piuttosto che a tutele risarcitorie⁸² di difficile attuazione.

(⁷⁷) In tal senso, v. M. Giuffrida, *La tutela del suolo contro le contaminazioni genetiche tra principio di precauzione e responsabilità*, in F. Alcaro, C. Fenga, E. Moscati, F. Pernice, R. Tommasini (a cura di), *Valori della persona e modelli di tutela contro i rischi ambientali e genotossici. Esperienze a confronto*, Firenze, 2008, p. 402.

(⁷⁸) M. D'Addezio, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in *Trattato di dir. agr.*, vol. 2, cit., p. 31 e ss.

(⁷⁹) S. Carmignani, *Misure agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 669; Id., *Le misure agroambientali: considerazioni sulla natura giuridica*, in "Studi in onore di R. Martini", vol. I, Milano, 2008, p. 467 e ss.; F. Adornato, P. Lattanzi e I. Trapè, *Le misure agroambientali*, in *Trattato di dir. agr.*, cit., p. 567 e ss.

(⁸⁰) I pagamenti agroambientali vengono erogati agli agricoltori e gestori del territorio che, volontariamente, assumono impegni che vanno al di là delle norme ambientali obbligatorie fissate dalla normativa comunitaria e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari (art. 27 reg. n. 1974/2006) nonché di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale.

(⁸¹) Per una rivisitazione del diritto dell'ambiente come diritto dello sviluppo sostenibile, v. F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2010, p. 13 e ss.; Id., *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, passim.

(⁸²) Tra i recenti strumenti di tutela, di particolare rilevanza sono le *class actions*, azioni collettive risarcitorie avviate -conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria- ad effettiva garanzia della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente. La l. 24 dicembre 2007, n. 244, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (legge finanziaria 2008), all'art. 2, commi da 445 a 449, ha istituito nel nostro ordinamento le *class actions*, introducendo nel codice del consumo l'art. 140 bis. L'originario art. 140 bis è stato riscritto dall'art. 49, comma 1, della l. 23 luglio 2009, n. 99, che ne ha fissato l'entrata in vigore per l'1 gennaio 2010, e, poi, ulteriormente ritoccato dal D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 27.

ABSTRACT

La proprietà, riconosciuta in ambito europeo come un diritto fondamentale, nel nostro ordinamento rimane comunque conformata e condizionata alla realizzazione di interessi generali, secondo le specifiche previsioni del legislatore. Limiti, vincoli, obblighi e oneri concorrono a formare quella situazione giuridica soggettiva in cui, intorno al diritto che consente al proprietario di soddisfare il proprio interesse, la proprietà privata assolve la funzione sociale prevista dall'art. 42 della Costituzione. In particolare, il proprietario di un fondo rustico (ma anche il titolare di altro diritto reale di godimento) destinato alla produzione agroalimentare e ad un ambiente salubre deve adottare tutte le misure di prevenzione e precauzione necessarie affinché il bene (avente un'evidente rilevanza sociale) non venga contaminato da rifiuti - pure ad opera di terzi - in funzione di quella sicurezza alimentare che costituisce l'interesse primario per i consumatori. Il monitoraggio, l'identificazione e gestione a priori dei rischi impongono limiti al proprietario nell'esercizio del proprio diritto; così come ulteriori limiti sono individuabili allorquando lo stesso - seppur non responsabile dell'evento inquinante - è chiamato a sopportare in prima persona oneri reali e vincoli anche di carattere economico.

The property, which is recognized in Europe as a fundamental right, in our legal system is still shaped and conditioned to the realization of the general interest, according to the specific provisions of the legislature. Limits, restrictions, obligations and charges would form the subjective legal situation in which, around the law that allows the owner to satisfy their interest, private property fulfills its social function under Article. 42 of the Constitution. In particular, the owner of a rustic background (but also the holder of another real right of enjoyment) for the food production and a healthy environment must take all preventive measures and precautions necessary to ensure that the good (having a clear social significance) is not contaminated by trash - well as by other - as a function of the security food is the primary concern for consumers. Monitoring, identification and management of risks impose limits to the owner exercising its right; as well as additional limits can be identified when the same - even not responsible inquinant event - is called to bear firsthand real burdens and constraints also economic.

□