

# STUDI IN ONORE DI LUIGI COSTATO

VOLUME PRIMO

DIRITTO AGRARIO  
E AGROAMBIENTALE

ESTRATTO



Jovene editore  
2014

COMITATO PROMOTORE

Pasquale Nappi - Giulio Sgarbanti - Paolo Borghi  
Luigi Russo - Cristiana Fioravanti - Chiara Agostini  
Silvia Manservisi - Marco Borraccetti - Sebastiano Rizzoli

COORDINAMENTO DI

Silvia Manservisi

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2014

ISBN 978-88-243-2321-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

GIOIA MACCIONI

## SULLA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO DA NITRATI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Vent'anni dopo l'entrata in vigore della direttiva del Consiglio 91/676/CEE: un *busillis* ancora da decifrare? – 3. Il *focus* sulla disciplina italiana. Designazione e riesame delle zone vulnerabili. Come allacciarsi agli scopi di tutela. – 4. L'applicazione concreta della direttiva nitrati e le deroghe possibili a livello nazionale. – 5. La procedura di infrazione avviata dopo le emblematiche affermazioni contenute nell'art. 36 della l. 17 dicembre 2012, n. 221 (il cd. Decreto Sviluppo). – 6. Il riparto di competenze ed il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle regioni del diritto dell'UE. Alcune considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

La disciplina giuridica concernente la tutela delle acque dall'inquinamento si snoda nel tempo ritagliandosi un posto di primo piano nell'ambito degli approfondimenti sui quali si è catalizzata l'attenzione della dottrina agraristica. In questo spazio di riflessione e nell'intreccio dei condizionamenti visibili tra agricoltura, ambiente e paesaggio, la direttiva nitrati rappresenta un tassello da collocare in un vasto quadro di interventi dell'UE<sup>1</sup>. Occorre preliminarmente porre in evidenza che ci troviamo di fronte ad una delle problematiche più trasversali e dense di implicazioni oltretutto giuridiche, tecniche, politiche e storiche che il diritto agrario conosca<sup>2</sup>. Né, d'altro canto, risultano di poco conto taluni ripensamenti (del legislatore), che ci portano ad affron-

---

<sup>1</sup> Al proposito, la bibl. da indicare sarebbe vastissima, cfr. la recente relazione di N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in occasione del convegno *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC* (svoltosi a Bari, 27-28 marzo 2014), in *Atti in corso di pubbl. sulla persistente difficoltà dell'UE – anche nei più attuali interventi - di dare veste giuridica e guidare entro binari codificati gli elementi che vanno a comporre e identificare il binomio agricoltura-ambiente. Occorre prendere le mosse dal quadro (talvolta critico) fornito da A. CARROZZA, Lineamenti di diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 151 ss.; ID., *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 71 ss.; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura ed ambiente*, in L. COSTATO, E. CASADEI, G. SGARBANTI (a cura di), *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, Padova, 1999, 295 ss.; EAD., *Qualche riflessione intorno alla proprietà terriera (in occasione dei nuovi codici)*, relazione alla Tavola rotonda *Il diritto agrario, agroalimentare, agroambientale nei nuovi codici*, svoltasi a Pisa il 27 ottobre 2007, nell'ambito del Convegno *Diritto agrario. Agricoltura-Alimentazione-Ambiente* (26-27 novembre 2007), pubbl. in *Riv. dir. agr.*, 2007, 774 ss., ove si sofferma sulla emersione (troppo spesso in termini negativi) delle relazioni agricoltura-ambiente. Per il quadro, cfr. inoltre A. GERMANÒ, *Le tecniche giuridiche della tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 145 ss.; E. ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in *Dizionari del diritto privato*, IV, *Diritto agrario*, Milano, 1983. Più recentemente cfr. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, spec.p. 281 ss.; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2013.

<sup>2</sup> Cfr. la ricostruzione operata da G. HEINE, *Recenti sviluppi e principali questioni del diritto penale dell'ambiente in Europa*, in *Riv. trim. dir. pen. dell'economia*, n. 1-2/2011, 105 ss. Nell'ambito della vasta letteratura storica, tra gli altri, cfr. E. SORI, *La città e i rifiuti: ecologia urbana dal Medioevo al primo Novecento*, Bologna, 2001; A. CORBIN, *Storia sociale degli odori*, Milano, 2005.

tare un certo disordine di idee visibile nello scenario giuridico, un disordine che ha condotto il nostro paese alla ribalta di fronte alle istituzioni dell'UE, soprattutto alla Corte di giustizia<sup>3</sup>.

## 2. *Vent'anni dopo l'entrata in vigore della direttiva del Consiglio 91/676/CEE: un busillis ancora da decifrare?*

Più di vent'anni fa entrava in vigore la direttiva 91/676/CEE del Consiglio, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, nota come direttiva nitrati. Tale direttiva mira a: «ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola; prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo» (art. 1).

Dobbiamo ammettere che dagli anni novanta ad oggi sono stati raggiunti risultati ragguardevoli in tema di tutela delle acque ed al tempo stesso di difesa del suolo<sup>4</sup>; tuttavia, nonostante gli sforzi profusi ed il risultati positivi conseguiti, l'Italia, al pari di altri paesi europei, deve continuare a confrontarsi con i problemi dell'inquinamento delle acque, *in specie* da nitrati: l'applicazione della direttiva nitrati è considerata infatti ancora «incompleta»<sup>5</sup>.

Gli allevamenti zootecnici, gli scarichi, lo spandimento di deiezioni, insieme alla diffusione di antibiotici ed altri medicinali nei mangimi (anch'essi destinati agli allevamenti), così come anche l'uso di fertilizzanti continuano ad incidere su questo genere di contaminazione<sup>6</sup>.

Ciononostante, da studi recenti si evince che lo stato di inquinamento delle acque da nitrati *non* è solo un problema di origine agricola, in modo particolare derivante dagli allevamenti, anche se i termini di corresponsabilità delle varie fonti

<sup>3</sup> N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente, op.ult.cit.*, tratteggia l'attuale assetto giuridico, ricordando che nell'UE la nozione di ambiente si declina *anche* nella disciplina delle acque e nella sua tutela, nella duplice veste qualitativa e quantitativa.

Secondo A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 11 ss. siamo oggi passati da un diritto agrario *product oriented* e *market oriented* (nel quale siamo ancora in parte immersi), ad un diritto agrario che si delinea (o si dovrebbe delineare) *eco oriented*. Sul punto, cfr. L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2011, 13 ss.; S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambientale sulla PAC*, in *Atti del convegno Dalla Riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, svoltosi Ferrara il 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi, 2011, Napoli, 245 ss.

<sup>4</sup> Sugli obiettivi di tutela ambientale visibili nella Pac fino alle soglie della recente riforma, cfr. F. ADORNATO, P. LATTANZI, I. TRAPÈ, *Le misure agro ambientali*, in *Tratt. di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. 2, *Il diritto agro ambientale*, Torino, 2011, 567 ss.; su talune esternalità positive e negative dell'agricoltura, cfr. F. BRUNO, *Inquinamento del territorio rurale e PAC*, in *Atti del convegno Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona, cit.*, 169 ss.; per un quadro di sintesi, cfr. S. MATTEOLI, *Le acque e la difesa del suolo*, in *Lezioni di diritto forestale e ambientale*, a cura di N. Ferrucci, Parte Speciale, Cleup, Padova, 2012, 147 ss.

<sup>5</sup> Così, testualmente, la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole sulla base delle relazioni presentate dagli Stati membri per il periodo 2004-2007 (COM, 2010, 47) del 13 luglio 2011.

<sup>6</sup> In tal senso cfr. le affermazioni contenute nella decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1386/2013 del 20 novembre 2013, intitolata «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», in part. nell'Allegato.

d'inquinamento (agricole, industriali, civili) non risultano semplici da individuare e da valutare: si tratta di reciproci condizionamenti che si sviluppano nel lungo termine, incidono sullo stato, sulla funzione e sulla produttività degli ecosistemi, sull'ambiente e sul paesaggio, risultando destinati ad interferire con i cambiamenti climatici e con la sicurezza alimentare (*safety e security*)<sup>7</sup>. I processi degenerativi possono essere causati da fattori naturali o da fattori antropici di varia natura. Comportano un impoverimento anche dal punto di vista della fertilità. Si accompagnano per lo più a fenomeni di desertificazione, di salinizzazione, di erosione, favoriscono la persistenza di altri agenti inquinanti<sup>8</sup>. Ciò significa, in sintesi, che il degrado delle acque e quello dei suoli sono processi degenerativi strettamente correlati e si intrecciano con altri problemi<sup>9</sup>.

Vero è che nel linguaggio giuridico si utilizzano sintesi verbali, riassuntive di analisi complesse, altrimenti non esprimibili se non con laboriose ricostruzioni. Il punto anche questa volta è che si rischia di prendere per vero ciò che è vero solo per una sorta di felice artificio verbale e cioè, nel caso di specie, si rischia di prendere per vero che la tutela delle acque dall'inquinamento si realizza facilmente o addirittura esclusivamente con la tutela delle acque dall'inquinamento da nitrati<sup>10</sup>. Invece, ci troviamo di fronte ad una questione complessa.

Sullo sfondo – direi – poco sembra cambiato nel corso del tempo. Talune «intrusioni» nell'ecosistema, come certe attività produttive (non solo agricole), persino i risultati di alcuni progressi della tecnica ci portano ad affrontare bilanciamenti di interessi<sup>11</sup>. Come è stato osservato, due sono le forze che si contendono da sempre il

<sup>7</sup> È sorprendente che ancora oggi siano presenti nelle acque inquinanti che dovrebbero risultare del tutto assenti. In argomento, cfr. A. GRATANI, *L'acqua potabile all'arsenico è un problema sanitario grave, non solo italiano. Conoscerlo e debellarlo è un imperativo imminente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 339 ss.

<sup>8</sup> Vedasi lo studio ISPRA cit. *infra*.

<sup>9</sup> Cfr. AA.VV., *Agricoltura, ambiente e società*, a cura di F. Giarè, A. Povellato, ENEA, suppl. al n. 28/2011 di *Agrisole* del 15 luglio 2011, 11 ss.; AA.VV., *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, a cura di De Filippis, *Quaderni del Gruppo* 2013, Roma, 2012, con interventi di Albisinni, Anania, Blasi, Boatto, Canali, Catania, Sotte, De Filippis ed altri; spec. v. F. ALBISINNI, *Le proposte della Commissione: una lettura in chiave sistemica*, in *La nuova PAC 2014-2020*, sopraccit., 107 ss.; F. ADORNATO, *La Politica agricola comune verso il 2020: tra mercati globali e sistemi territoriali*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2011, 5 ss.

<sup>10</sup> F. GALGANO, *Le insidie del linguaggio giuridico. Saggio sulle metafore del diritto*, Bologna, 2010, 7 ss. e spec. 112 ss. si sofferma sull'uso delle metafore e sulle similitudini che popolano il linguaggio giuridico: a molte di esse, invero, occorre prestare grande attenzione. L'analisi si snoda prendendo in considerazione vari capitoli di disciplina. Può accadere ad esempio (dice l'A.) che molte delle cose che compongono l'*habitat* siano pregiudicate ad opera dell'uomo; può accadere soprattutto che ne sia pregiudicato il loro godimento. In quest'ambito di riflessione include il problema dell'inquinamento delle acque: il diritto anche qui deve intervenire con una disciplina della responsabilità per danno ambientale a tutela dei singoli oltreché della collettività. L'azione di risarcimento del danno ambientale mostra invece diversi problemi di coerenza interna, risultando piuttosto sbilanciata, sia guardando agli interventi (anche recenti) del legislatore (v. specialmente il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 304-310 e 311-318), sia guardando alla giurisprudenza in proposito (per tutte, cfr. Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 649 con nota di GIAMPIETRO). Sulla responsabilità per danno ambientale e sui più recenti interventi del legislatore, cfr. U. SALANITRO, *La novella sulla responsabilità ambientale nella «legge europea» del 2013*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 6/2013, 1309 ss.; M. BENOZZO, *La disciplina del danno ambientale*, in *Comm. al codice dell'ambiente*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, F. Bruno, M. Benozzo, Torino, 2013, 914 ss.

<sup>11</sup> Sulla concezione di ambiente anche prima di poter approdare ad una sua ricostruzione in termini di valore, cfr. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012.

«diritto di parola» su temi che attengono alla tutela dell'ambiente: da un lato vengono in luce i diritti e gli interessi che fanno capo al pubblico interesse, dall'altro lato il profitto privato<sup>12</sup>.

Nella compagine giuridica, al tempo stesso, dobbiamo prendere in considerazione alcuni passaggi significativi. Tra questi, la direttiva quadro sulle acque segna una tappa importante, guardando alla questione nitrati come ad una parte integrante della disciplina contenuta nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 (2000/60/CE), che istituisce appunto il quadro dell'azione comunitaria in materia di acque. Sulla scia della direttiva quadro sulla tutela delle acque (2000/60/CE), si pongono anche le direttive sulla gestione dei rifiuti, che spingono gli Stati verso l'autosufficienza, realizzando un sistema di prevenzione oltretutto di recupero dei rifiuti, limitando altresì il ricorso alla esportazione, minimizzando la loro circolazione e giungendo a valorizzare il rifiuto come risorsa<sup>13</sup>.

Recentemente, il documento intitolato «Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee» ravvisa ancora nell'attuazione della direttiva nitrati e nelle sue misure strumenti importanti per conseguire gli obiettivi indicati nella direttiva quadro in materia di acque<sup>14</sup>.

Nell'ottica tracciata, per ridurre e prevenire l'inquinamento da nitrati – schematicamente – gli Stati sono chiamati ad attivarsi per l'attuazione degli obiettivi, con il monitoraggio dei corpi idrici; l'individuazione delle acque inquinate o a rischio, secondo quanto stabilito negli allegati della direttiva nitrati originaria; la designazione delle zone vulnerabili; la definizione di codici di buona pratica agricola; la definizione di programmi di azione; il riesame e la presentazione alla Commissione europea (almeno ogni 4 anni) di una relazione di valutazione concernente l'attuazione della direttiva n. 676 del 1991. In base alle informazioni ricevute ed in applicazione dell'art. 10 della direttiva nitrati del 1991 sono stati presentati nel corso del tempo gli estremi per formulare interessanti relazioni sullo stato di attuazione della direttiva in questio-

<sup>12</sup> V. l'impostazione di S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, ed. Einaudi, Torino, 2010, *passim* e spec. p. 304 ss.

S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, spec. p. 28 ss. ricorda la Comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2010 sulle «Strategie per una attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali», COM (2010) 573. Recentemente, dal punto di vista dei fondamenti, viene suggerita un'inversione concettuale rispetto alle tradizioni giuridiche del passato. Invece del percorso che va «dai regimi ai beni», l'indirizzo dovrebbe procedere all'inverso, ovvero dalla considerazione «dei beni ai regimi». Vedi i risultati dell'indagine svolta dalla Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), resa disponibile dal Ministero della Giustizia sul proprio sito. Più recentemente (2012) la Commissione Rodotà ha proposto di sviluppare le tematiche *de quo* in maniera più «itinerante»; a questo riguardo, cfr. specialmente S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit.

<sup>13</sup> In tale direzione, v. ad es. la direttiva 75/442/CEE del 15 luglio 1975, mod. dalla direttiva 91/156/CEE del 18 marzo 1991 sui rifiuti e l'impostazione del d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, ripresi successivamente. Cfr. P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 209 ss.; M.P. RAGIONIERI, *I servizi di interesse economico generale: lo smaltimento dei rifiuti nei suoi profili di tutela ambientale*, in *Atti del convegno Servizi di interesse generale, diritto degli utenti e tutela dell'ambiente* (a cura di M.P. Ragionieri, M. Maresca), Milano, 2006, 177 ss. Mi permetto infine di fare riferimento al volume intitolato *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari* (a cura di M. D'ADDEZIO), Esselibri Simone, Milano-Napoli, 2003: di M. D'ADDEZIO vedasi l'*Introduzione* e le *Conclusioni*, il Capitolo 5 (sugli «Aspetti normativi») ed il Capitolo 6 (sulla «Giurisprudenza») sono miei.

<sup>14</sup> COM (2012) 673 def.

ne; in tal modo, la Commissione ha potuto pubblicare anche una recentissima relazione di sintesi (art. 11)<sup>15</sup>.

I punti chiave delle direttrici dell'UE si rinvergono nell'ambito del ventaglio di indicazioni e nelle sfide da affrontare visibili nel VI programma d'azione in materia ambientale (2002-2012) e poi nel VII programma generale, contenuto nella decisione n. 1386/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, dal titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

Già nel VI programma d'azione, il livello di attenzione sembra rafforzato rispetto al passato: l'Unione afferma che intende raggiungere un buono stato di tutte le acque nel più breve tempo, cioè – dichiaratamente – entro il 2015, comprendendo le acque dolci (fiumi, laghi e acque sotterranee), le acque di transizione (estuari e delta) e le acque costiere. Emerge che occorre affrontare una serie di priorità in modo coordinato ed integrato tra loro<sup>16</sup>. Il VI programma di azione per l'ambiente si è concluso nel luglio 2012, ma molte delle misure e delle azioni avviate nell'ambito di tale programma risultano ancora in via di realizzazione.

La recente decisione n. 1386/2013/UE, sul programma generale di azione dell'UE in materia ambientale, ovvero l'attuale VII programma generale (visto l'art. 192, paragr. 3 TFUE) intende perseguire, in vista del 2020, una serie di obiettivi. Si parla di «proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione». La prosperità economica e il benessere dell'UE dipendono dal suo capitale naturale, «compresi gli ecosistemi (...) e le acque (...)». Nel *corpus* legislativo volto a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE viene inclusa anche l'attuazione della disciplina contenuta nella direttiva quadro sulle acque (v. l'Allegato della decisione UE). Come risulta da una recente indagine, infatti, l'inquinamento delle acque rientra ancor oggi tra i principali problemi da affrontare in relazione alla tutela dell'ambiente<sup>17</sup>.

Lo scenario, così come congegnato, ha sollevato qualche dubbio e qualche perplessità, sia in ordine agli impegni richiesti agli Stati, sia in ordine a quelli richiesti agli agricoltori. A questo proposito, in un quadro di carattere sistematico, occorre valutare l'incidenza dei recenti interventi dell'UE, che fanno capo ai nuovi regolamenti sulla PAC (2014-2020) n. 1305, n. 1306 e n. 1307 del 2013<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> COM (2013) 405 def. del 4 ottobre 2013. Gli ultimi dati (2012-2013) hanno consentito alla Commissione europea di presentare una propria relazione al Consiglio ed al Parlamento europeo nell'ottobre 2013, dove si mettono in rilievo i progressi, i punti di debolezza e le sfide che gli Stati membri devono ancora affrontare e si evincano i margini (non molti, in verità) per la concessione di eventuali deroghe ai limiti ed ai vincoli previsti.

<sup>16</sup> Cfr. *amplius* la decisione n. 1386/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020, «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», del 20 novembre 2013, cit.

<sup>17</sup> Speciale Eurobarometro 365 (giugno 2011).

<sup>18</sup> Ovvero: il reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008; il reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio; il reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati

Tra gli interventi contemplati negli ultimi regolamenti dell'UE sulla nuova PAC, il regolamento n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale fa scorgere gli obiettivi tematici, i principi e le «regole» della programmazione, pur ricordando le «limitate risorse» di cui dispongono gli Stati membri per realizzare gli obiettivi (come si evince fin dai primi considerando del reg. n. 1305/2013, oltrech  negli altri regolamenti sopracitati). L'UE potr  intervenire (*ex art. 5 TUE*) in base al principio di sussidiariet , limitandosi a quanto necessario per conseguire gli obiettivi secondo il principio di proporzionalit .

Seppur nell'ottica delle limitazioni di spesa conseguenti alla crisi, l'art. 30 del regolamento n. 1305/2013 (rubricato «Indennit  Natura 2000 e indennit  connesse alla direttiva quadro sull'acqua») contiene un segnale eloquente del significato «disciplinare» (non solo incentivante) assegnato alle misure previste<sup>19</sup>.

Nell'art. 30 sopracitato, il sostegno previsto dalla misura viene «erogato annualmente, per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta, per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli occasionati, nelle zone interessate, dall'applicazione della direttiva 92/43/CEE, della direttiva 2009/147/CE e della direttiva quadro sulle acque» (1° comma). Il medesimo art. 30, al paragr. 4° aggiunge che il sostegno agli agricoltori in relazione alla direttiva quadro sulle acque   concesso unicamente per specifici requisiti che: *a*) «sono stati introdotti dalla direttiva quadro sulle acque, sono conformi ai programmi di misure dei piani di gestione dei bacini idrografici ai fini del conseguimento degli obiettivi della direttiva e vanno al di l  delle misure necessarie per attuare le altre normative dell'Unione in materia di protezione delle acque»; *b*) «vanno al di l  dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche ed ambientali (...);»; *c*) «vanno al di l  del livello di protezione offerto dal diritto dell'Unione vigente al momento dell'adozione della direttiva quadro (...);»; infine ammettendo che *d*) si «richiedono cambiamenti rilevanti riguardo al tipo di utilizzo del suolo e/o limitazioni rilevanti della pratica agricola (...))»<sup>20</sup>.

---

dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio; il reg. (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.

<sup>19</sup> F. ALBISINNI, *Le proposte della Commissione: una lettura ecc.*, in *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, a cura di Fabrizio De Filippis, cit., 107 ss., si concentra sul «modello di diritto regolatorio, chiamato in senso proprio a fornire un quadro disciplinare generale, che dichiaratamente ambisce ad una dimensione di sistema» della nuova Pac. Cfr. inoltre ID., *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 206 ss., in part. p. 223 ss. Criticamente, sulla riforma in via di strutturazione, vedasi L. COSTATO, *La PAC riformata, ovvero la rinuncia ad una politica attiva*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 592 ss.; cfr. infine F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 266 ss.

<sup>20</sup> Sulle caratteristiche della attuale condizionalit , sulle incongruenze e sulle aspettative cfr. L. RUSSO, *Le «nuove» condizionalit  e il greening*, in *Quaderni dei Georgofili*, n. 1/2012, *La riforma della PAC (Incontro svoltosi a Firenze, il 30 gennaio 2012)*, Firenze, 2012, 51 ss.; L. COSTATO, *Regime disaccoppiato Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agr.Ist.Merc.*, cit., 13 ss.; S. BOLOGNINI, *La carenza idrica nella politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 415 ss. si sofferma sull'uso razionale dell'acqua, «condizionale» per accedere ai contributi europei; M. D'ADDEZIO accenna alle funzioni dei



Ora, quanto al contenuto «incentivante» della norma, occorrerà valutare se la corresponsione dell'indennità potrà essere realizzata o meno da parte degli agricoltori a causa della difficile composizione tra le esigenze sopra esposte; relativamente al contenuto «disciplinare», l'ottemperanza delle disposizioni contenute nella direttiva nitrati, facendo parte integrante della disciplina quadro di cui alla direttiva 2000/60/CE, risulterebbe imprescindibile, condizionando l'erogazione degli aiuti.

Non sono mancate le valutazioni critiche sulla riproposizione di un sistema che complessivamente doveva essere molto semplificato rispetto al passato ed invece per molti aspetti sembra piuttosto caratterizzato dalla «inefficienza»<sup>21</sup>.

### 3. *Il focus sulla disciplina italiana. Designazione e riesame delle zone vulnerabili. Come allacciarsi agli scopi di tutela*

Come meglio vedremo in seguito, una delle questioni da affrontare riguarda il coordinamento delle disposizioni europee con la disciplina italiana (statale e regionale). Dal dettato della disciplina italiana emerge che, per conseguire gli obiettivi di tutela, occorre mettere a punto parametri, modelli di gestione e di controllo delle attività – *in specie* dell'attività agricola – oltreché tecniche volte a ridurre gli effetti negativi legati ad una gestione pericolosa di certe attività e dei reflui; nonché recuperare il massimo valore (possibile) fertilizzante di taluni reflui. In ordine alla realizzazione degli obiettivi, l'approccio è estremamente rigoroso, specialmente nei settori che coinvolgono le attività agricole e la gestione dei reflui agricoli<sup>22</sup>. Il Codice dell'ambiente emanato con il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (più volte aggiornato), affronta il problema principalmente nella sua Parte III (integrata dai d.lgs. n. 116/2008, n. 30/2009, n. 219/2010), dove assumono rilevanza alcune norme.

bacini idrografici nel ragionamento *Sub art. 857 c.c.*, in *Commentario al Codice Civile*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F. Busnelli, Sezione III, *Della bonifica integrale*, Milano, 2013, spec. pp. 236-243 e 344 ss.; EAD., *I vincoli agroambientali di vecchia e nuova generazione*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. 2, *Il diritto agro ambientale*, Torino, 2011, 33 ss., ove richiama i più moderni interventi in tema di tutela ambientale; cfr. anche l'interpretazione fornita da N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, 140-142, che fa riferimento alle opere destinate al risanamento ambientale, tra cui la bonifica; sulla rilevanza delle competenze, cfr. I. CANFORA, *Gli usi produttivi delle risorse idriche e il ruolo degli enti locali alla luce della nuova normativa nazionale*, in *Atti del convegno Acqua, Agricoltura, ambiente* (Siena, 24-25 novembre 2000), Milano, 2002, 260 ss.

<sup>21</sup> Cfr. la Relazione speciale della Corte dei Conti europea n. 8/2008, intitolata *La condizionalità costituisce una politica efficace?* Inoltre cfr. le osservazioni critiche di L. RUSSO, *Le «nuove» condizionalità*, cit. in precedenza.

<sup>22</sup> In tema di possibili riutilizzazioni dei reflui agricoli, lo dimostra per primo l'art. 59, comma 11 *ter* del d. lgs. n. 152/99, che afferma: «chiunque effettui l'utilizzazione agronomica (...) di cui all'art. 38 al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste, ovvero non ottemperi al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito (...) è punito con l'ammenda da due milioni a quindici milioni o con l'arresto fino ad un anno. La stessa pena si applica a chiunque effettua l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente». E lo conferma l'art. 137, ult. comma del decreto n. 152 del 2006, che continua a sanzionare penalmente.

Gli artt. 133 e 134 del d.lgs. 152/2006 contemplano oggi le ipotesi degli illeciti amministrativi in tema di tutela delle acque dall'inquinamento. Mentre le condotte illecite rilevanti penalmente sono prese in considerazione nell'art. 137 (riformulato dalla l. n. 36 del 25 febbraio 2010). A tale proposito, risultano interessanti la recenti sentenze della Corte di Cass., Sez.III, n. 11256 del 24 marzo 2010 e n. 15043 del 2 aprile 2013, che confermano la rigidità dell'approccio.

Anzitutto, l'art. 73 del d.lgs. n. 152 del 2006, Parte III, Sez. II, «Tutela delle acque dall'inquinamento» (e succ. mod. ed integr.) reca le «Finalità»<sup>23</sup>. Mentre il successivo art. 74, dedicato alle definizioni, pone problemi concettuali e di metodo, che risultano fondamentali per capire quale sia la disciplina applicabile alle differenti fattispecie, ovvero anche alle aree a rischio, alle zone vulnerabili e via discorrendo. Non-dimeno interessano gli «aggiustamenti» normativi e giurisprudenziali, che incidono (in qualche misura) sulle discipline.

L'art. 74, lett *pp*) dell'attuale Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) definisce le zone vulnerabili come: «zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati di origine agricola o zootecnica in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali tipi di scarichi».

<sup>23</sup> Vale la pena ricordare il contenuto dell'art. 73 (Finalità): 1. Le disposizioni di cui alla presente sezione definiscono la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee perseguendo i seguenti obiettivi:

a) prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;  
b) conseguire il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi;

c) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;  
d) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate;

e) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a:  
1) garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo;

2) ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee;  
3) proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli  
4) accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino, allo scopo di arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, le emissioni e le perdite di sostanze pericolose prioritarie al fine ultimo di pervenire a concentrazioni, nell'ambiente marino, vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche;

f) impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico.

2. Il raggiungimento degli obiettivi indicati al comma 1 si realizza attraverso i seguenti strumenti:

a) l'individuazione di obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione dei corpi idrici;  
b) la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun distretto idrografico ed un adeguato sistema di controlli e di sanzioni;

c) il rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché la definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore;

d) l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato;

e) l'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili;

f) l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche;

g) l'adozione di misure per la graduale riduzione degli scarichi delle emissioni e di ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose o per la graduale eliminazione degli stessi allorché contenenti sostanze pericolose prioritarie, contribuendo a raggiungere nell'ambiente marino concentrazioni vicine ai valori del fondo naturale per le sostanze presenti in natura e vicine allo zero per le sostanze sintetiche antropogeniche;

h) l'adozione delle misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali secondo un approccio combinato.

3. Il perseguimento delle finalità e l'utilizzo degli strumenti di cui ai commi 1 e 2, nell'ambito delle risorse finanziarie previste dalla legislazione vigente, contribuiscono a proteggere le acque territoriali e marine e a realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia.

Com'è facile comprendere, il problema dell'inquinamento si presenta in modo più grave nelle aree a rischio, soprattutto nelle aree in cui le acque di falda contengono o possono contenere, ove non si intervenga, una percentuale di nitrati superiore a quella consentita. A questo proposito, si è intervenuti a più riprese, sia a livello statale che regionale.

Il legislatore italiano prevede infatti alcune regole peculiari per le zone vulnerabili (come richiede il 2° comma dell'art. 73, e come emerge specialmente dagli artt. 92-94 e dall'art. 112 del Codice dell'ambiente), in ragione della loro particolare situazione di «crisi ambientale», facendo riferimento alle regole (in certi casi obbligatorie) contenute nel Codice di buona pratica agricola ed ai programmi d'azione<sup>24</sup>.

Dopo aver individuato in una prima *tranche* di interventi le aree a rischio, il nostro legislatore rinvia la questione alle regioni, che avranno il compito di intervenire (art. 92, 5° e 6° comma del d.lgs n. 152/2006).

Ebbene, tanto basta per percepire che fin dall'inizio emerge la difficoltà di coordinare la disciplina europea con quella statale e quella regionale.

#### 4. *L'applicazione concreta della direttiva nitrati e le deroghe possibili a livello nazionale*

Uno dei punti cardine su cui si fonda la direttiva nitrati riguarda il quantitativo di effluente di allevamento e quindi di azoto consentito per ettaro, che deve essere stabilito in modo da non pregiudicare gli obiettivi enunciati nella direttiva nitrati (art. 1). Risultano interessate aree a forte vocazione zootecnica, ma (com'è intuibile) a rischio, dove il mantenimento del vincolo di 170 Kg di azoto per ettaro originariamente previsto, potrebbe comportare una drastica riduzione degli allevamenti: una situazione che si è rivelata piuttosto pesante per la zootecnia e per l'economia nazionale (peraltro, già deficitaria di derrate alimentari di origine animale)<sup>25</sup>. L'Italia ha così proposto di rivedere i rigidi limiti previsti dalla direttiva nitrati n. 676 del 1991: un comportamento del tutto legittimo<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Su questi profili di inadempimento nei confronti della disciplina europea e sull'importanza dei piani e dei programmi nel settore zootecnico, A. GRATANI, *Piani e programmi ambientali nel settore zootecnico*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2011, 250 ss. commenta la sentenza della Corte di giust. CE, Sez.IV, del 17 giugno 2010, in cause riun. C-105/99 e C-110/09 e la sentenza della Corte di giust. CE, Grande Sez., del 29 giugno 2010, in causa C-526/08.

<sup>25</sup> L'All. 3 della direttiva nitrati fa riferimento al fatto che il «quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno, compreso quello distribuito dagli animali stessi, non superi un determinato quantitativo per ettaro. Il suddetto quantitativo per ettaro corrisponde al quantitativo di effluente contenente 170 kg di azoto. Tuttavia, a) per i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono accordare un quantitativo di effluente contenente fino a 210 kg di azoto; b) durante e dopo i primi quattro anni del programma di azione, gli Stati membri possono stabilire quantitativi diversi da quelli indicati in precedenza. Questi quantitativi devono essere fissati in maniera tale da non compromettere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1 e devono essere giustificati in base a criteri obiettivi (...).

<sup>26</sup> Con l'Accordo sull'applicazione della direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, siglato in data 5 maggio 2011, le Regioni, le Province autonome ed i Ministeri dell'ambiente e delle politiche agricole hanno convenuto di procedere ad uno studio, affidato all'ISPRA (Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale), volto anche ad aggiornare le zone vulnerabili ed adeguare poi i programmi d'azione ai risultati conseguiti.

La tesi sostenuta dall'Italia per ottenere una revisione dei parametri di applicazione della direttiva nitrati si è basata su due aspetti fondamentali:

Sulla base della normativa che attua la direttiva 91/676/CEE e istituisce i programmi di azione nelle regioni interessate si può valutare lo stato dell'arte. È infatti possibile presentare una richiesta di deroga (ai sensi dell'All. III, punto 2, 3° comma della direttiva 91/676/CEE). Alcuni paesi europei, pertanto – non solo l'Italia – l'hanno chiesta ed ottenuta<sup>27</sup>. I dati presentati dal nostro paese e pervenuti in sede europea hanno mostrato una tendenza alla diminuzione della concentrazione dei nitrati, perciò la deroga è stata concessa. Per tale ragione, la discussione circa la deroga, almeno in un primo momento, non riguarda l'*an*, bensì il *quantum*, coinvolgendo le aree vulnerabili nelle quali rientrano i terreni agricoli di talune regioni italiane, ovvero delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto<sup>28</sup>. Si tratta di una deroga che sarebbe applicabile fino al 31 dicembre 2015 purché siano rispettate «rigorosamente» le condizioni indicate (secondo quanto si può leggere nel testo della decisione della Commissione 2011/721/UE del 3 novembre 2011 e nell'11° considerando).

La Commissione europea – in altre parole – aprendosi alla possibilità di una revisione, con la citata decisione 2011/721/UE, ha concesso all'Italia una deroga che risulta finalizzata a consentire l'applicazione di un quantitativo di effluente di allevamento *superiore* rispetto a quello in precedenza previsto, quindi superiore rispetto agli stretti termini imposti dalla direttiva nitrati. Tale deroga si applica a certe condizioni, su base individuale-aziendale ed è riferita a ben precisati limiti massimi di spandimento di azoto rispetto a quelli fissati dalla direttiva più volte menzionata, ovvero: *da 170 Kg di azoto di origine organica si può passare a 250 Kg ammissibili per ettaro*.

La questione merita un approfondimento sotto il profilo giuridico.

5. *La procedura di infrazione avviata dopo le emblematiche affermazioni contenute nell'art. 36 della l. 17 dicembre 2012, n. 221 (il cd. Decreto Sviluppo)*

Deve essere richiamato in argomento il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221.

La l. 17 dicembre 2012, n. 221 («Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», cd. Decreto Sviluppo), prevede che per l'anno 2013 le aziende agricole possano arrivare a distribuire nei campi fino a 340 chilogrammi di azoto per ettaro, anziché i 170 previsti originariamente dalla direttiva per le zone vulnerabili e quindi *ben oltre* i 250 Kg cui si faceva cenno or ora.

---

*a)* le nuove conoscenze tecniche e scientifiche, che non scagionano, ma limitano la responsabilità degli allevamenti zootecnici; *b)* la valutazione della corresponsabilità di altri inquinanti (civili e industriali). A sostegno di ciò sono giunti proprio i risultati dell'indagine ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) che, insieme al ministero, ha avuto il compito di «affinare il livello conoscitivo circa l'origine del contenuto dei nitrati».

<sup>27</sup> Può risultare interessante menzionare la deroga concessa ai Paesi Bassi fino al 31 dicembre 2013, dapprima con decisione della Commissione 2005/880/CEE, prorogata da ultimo con decisione 2014/291/UE fino al 31 dicembre 2017; quella accordata alla Germania fino al 31 dicembre 2013 con decisione 2006/1013/CEE, prorogata con decisione 2009/753/CE; ancora, la decisione 2007/696/CE, prorogata con decisione 2011/127/UE, accordata all'Irlanda ed applicabile fino al 31 dicembre 2013; la decisione 2007/863/CE, prorogata dalla decisione 2011/128/UE, accordata al Regno Unito per l'Irlanda del Nord, applicabile fino al 31 dicembre 2014; la decisione 2008/64/CE, prorogata dalla decisione 2011/489/UE, accordata al Belgio per le Fiandre e applicabile fino al 31 dicembre 2014.

<sup>28</sup> Cfr. la decisione 2011/721/UE della Commissione del 3 novembre 2011.

Com'era prevedibile, la Commissione UE ha immediatamente aperto una procedura d'infrazione contro l'Italia, minacciando di interrompere anche il pagamento dei premi comunitari agli agricoltori non in regola con le cd. norme agro-ambientali.

Il comma 7-ter dell'art. 36, d.l. n. 179/2012 convertito in l. n. 221/2012 impone alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano di procedere, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, all'aggiornamento delle aree vulnerabili ai nitrati di origine agricola, di cui alla direttiva 91/676/CEE del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. In ogni caso, laddove non si sia provveduto entro un anno, l'aggiornamento è effettuato dal governo nell'esercizio del suo potere sostitutivo.

Invece, il comma 7-quater del medesimo art. 36 stabilisce che, nelle more dell'aggiornamento e, comunque, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, alle zone vulnerabili si applicheranno le disposizioni previste per le zone non vulnerabili.

In sostanza, il comma 7-ter non fa altro che chiedere alle regioni ed alle province autonome l'effettuazione, entro termini definiti, della revisione delle zone vulnerabili, che la stessa direttiva nitrati chiede loro di operare almeno ogni quattro anni. Allo stesso tempo, disponendo la sospensione dell'applicabilità delle disposizioni riguardanti le zone vulnerabili, il comma 7-quater pone in essere anche una evidente violazione della direttiva. Di questo le autorità italiane si sono dichiarate «consapevoli», esprimendo l'«intenzione» di procedere all'abrogazione del comma 7-quater con gli opportuni strumenti normativi. Tuttavia, dato il rango legislativo della norma e del comma in questione, ciò non sarebbe potuto avvenire che per via legislativa (come affermato dal ministro competente), via legislativa che in un primo momento sarebbe stata impedita dallo scioglimento anticipato del Parlamento nazionale deciso a seguito della crisi di governo del dicembre 2012.

Si è trattato di un *escamotage* dilatorio?

Orbene, con riferimento alla richiesta di chiarimenti della Direzione Generale Ambiente della Commissione europea, in merito all'applicazione dell'articolo 36, commi 7-ter e 7-quater, della citata legge 17 dicembre 2012, n. 221, il ministero ha reso nota la risposta che, ovviamente, non ha interrotto l'*iter* concernente l'infrazione, avviato in sede europea<sup>29</sup>.

Il ministero ha precisato che era stato predisposto il testo di una norma abrogativa del comma 7-quater, testo che si intendeva proporre, non appena insediato, al governo salito in carica dopo le elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, al fine del suo inserimento in un apposito decreto legge (il cui contenuto viene posto in allegato al documento inviato all'UE).

Nel frattempo, tra i dossier-documenti del Servizio Studi del Senato si poteva consultare il testo della norma e del disegno di legge che faceva riferimento all'art. 36 del decreto-sviluppo sopramenzionato<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> La lettera in questione, tra l'altro, è stata pubbl. sul *Sole 24 Ore* del 9 febbraio 2013. Dobbiamo rilevare, in effetti, che la rassegna stampa sull'argomento è molto vasta.

<sup>30</sup> Nel commento al testo predisposto si poteva leggere che l'abrogazione della norma si era resa necessaria a seguito dell'apertura da parte della Commissione europea della procedura di infrazione 2013/2032 ed a seguito dell'invio in data 21 febbraio 2013 della lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 258 del TFUE, per violazione dell'art. 5, in combinato disposto con gli Allegati II e III della direttiva

Il disegno di legge (Modifica al decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati. Procedura di infrazione 2013/2032) stabiliva espressamente: «1. Il comma 7-*quater* dell'articolo 36 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, è abrogato». Tale assunto è stato confermato nel dettato della l. 6 agosto 2013, n. 97 (concernente le «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013»).

6. *Il riparto di competenze ed il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle regioni del diritto dell'UE. Alcune considerazioni conclusive*

A ben vedere, la legge poco sopra menzionata tocca una sola delle questioni su cui verte la discussione. L'altra questione investe, per competenza, le determinazioni delle regioni. Invero, *medio tempore*, le amministrazioni regionali competenti hanno convenuto che esisteva pur sempre un obbligo (a loro carico) derivante dal primato del diritto dell'Unione europea di disapplicare, nelle more della sua abrogazione, la disposizione di cui al comma 7-*quater* contrastante con la direttiva nitrati<sup>31</sup>.

Da parte delle regioni si è quindi convenuto di procedere in tempi rapidi alla revisione delle zone vulnerabili imposta dal comma 7-*ter* dell'art. 36, così da far venir meno, per questa via, il presupposto della sospensione illegittimamente prevista dal comma 7-*quater*. Al riguardo, va rilevato, che hanno subito provveduto in questo senso le regioni Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto, anzitutto confermando le zone vulnerabili già in essere. Ed altre regioni si sono avviate nella stessa direzione.

Com'è noto, la Corte di Giustizia UE ha più volte affermato la esclusiva responsabilità dello Stato a rispondere nell'ambito delle procedure di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE (*ex* 226 TCE) anche nei casi in cui l'inadempimento deriva da un ente diverso, quindi indipendentemente dalla circostanza che uno Stato abbia affidato alle regioni l'attuazione delle direttive nell'ambito del riparto di competenze Stato-Regioni: «ogni Stato è libero di ripartire, come crede opportuno le competenze normative», senza che ciò incida sulla valutazione dell'inadempimento<sup>32</sup>.

L'art. 43 della l. n. 234/2013 («Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'UE») stabilisce che al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure di infrazione di cui agli artt. 258 ss. TFUE o per porre termine alle stesse, le regioni, le provincie, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici «adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'UE» (art. 43, 1° comma). Eventualmente, «lo Stato (...) esercita

91/676/CEE. Cfr. l'art. 28 («Modifiche al decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati-Procedura di infrazione 2013/2032) del Disegno di legge A.S. n. 588 («Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea- Legge europea 2013»), del maggio 2013, n. 16, XVII legislatura, Servizio Studi del Senato.

<sup>31</sup> L'art. 29 della citata l. n. 234/2012 stabilisce che «lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea».

<sup>32</sup> Cfr., tra le altre, la sentenza della Corte di giust. (Terza Sez.) del 15 luglio 2010, in causa C-573/08, Commissione c/ Italia; in particolare, v. il § 66.

i poteri sostitutivi necessari» (art. 43, 2° comma)<sup>33</sup>; ed «ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni» (art. 43, 3° comma).

In una cornice siffatta, non sembra del tutto improbabile che si possa pervenire a più di una sentenza di condanna nei confronti dell'Italia, non già per le conseguenze derivanti da inottemperanza delle regioni – in questo caso, direi, consapevoli e diligenti – quanto piuttosto per un ormai fisiologico ritardo nell'adeguamento italiano ai propri obblighi, correlato ai periodi di transizione nel passaggio di consegne tra una elezione e/o una crisi di governo e l'altra<sup>34</sup>. Inoltre, un atteggiamento (del nostro legislatore nazionale) così disinvolto ci pone in uno stato di pericolosa attesa delle conseguenze... piuttosto che di fronte a soluzioni concrete e puntuali volte all'attuazione delle politiche e delle azioni dell'UE in materia ambientale, qui in materia di tutela delle acque dall'inquinamento da nitrati. Le conseguenze (concernenti anche l'eventuale erogazione di contributi) sono destinate a riflettersi sugli operatori, senza che essi siano responsabili – sotto certi profili – dell'inadempimento nei confronti dell'UE e senza che possano intervenire<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> In proposito, cfr. A. GRATANI, *L'esercizio del potere sostitutivo e il riparto di competenze nel diritto comunitario ambientale: le pronunce della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 527 ss.

<sup>34</sup> È forse opportuno ricordare che già l'art. 16 *bis* della l. 4 febbraio 2005, n. 11 (oggi abrogata dall'art. 61 della l. n. 234/2012) prevedeva che per «prevenire» o «porre termine» alle procedure di infrazione, le regioni «adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni loro imputabili degli obblighi derivanti dalle sentenze», ex art. 260 TFUE. Sul tema cfr. O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *Dir.dell'UE*, 2011, 407 ss.; P. BERTOLINI, *Il colpevole ritardo italiano nella realizzazione di reti fognarie e di impianti di trattamento delle acque reflue*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2013, 57 ss., che si occupa anche delle conseguenze dell'inadempimento da parte dello Stato italiano e del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto europeo; per l'impostazione v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2003, 184 ss.

<sup>35</sup> Al coinvolgimento (più o meno) corretto degli agricoltori nello scenario programmatico dell'UE (2014-2020) fa riferimento M. D'ADDEZIO, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale, vincoli idrogeologici*, sub artt. 857-865, in *Commentario al Codice Civile*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F. Busnelli, Sezione III, *Della bonifica integrale*, cit., 221 ss., spec. pp. 290-291; in senso critico su diversi tratti della riforma, cfr. L. COSTATO, *L'agricoltura, Cenerentola d'Europa*, nella prolusione svolta in occasione dell'Inaugurazione del 260° A.A., Accademia dei Georgofili, 16 aprile 2013, pubbl. in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 213 ss. Per altri spunti, dello stesso A., vedasi *Più agricoltura e meno disaccoppiamento*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1/2013, 1 ss.

