



Il difficile bilanciamento tra il diritto di proprietà privata e la tutela dell'ambiente nell'Unione europea

DI PATRIZIA DE PASQUALE *

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il diritto di proprietà nell'ordinamento dell'UE: una sintesi. - 3. L'ambiente quale "bene" di interesse generale. - 4. I vincoli sul godimento di beni terrieri. - 5. *Segue*: le misure sull'energia rinnovabile. - 6. La direttiva sulle "case green". - 7. Conclusioni

1. Premessa

Le molteplici iniziative intraprese dalle istituzioni dell'Unione europea per contrastare il progressivo degrado degli ecosistemi¹, in ottemperanza anche a impegni assunti a livello internazionale², finiscono spesso per incidere sul pieno godimento del diritto di proprietà, garantito dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, Carta). Il contenuto di tale disposizione, che espressamente riconosce ad ogni individuo il diritto di possedere, utilizzare, disporre e trasmettere beni legittimamente acquisiti, come noto, è ispirato all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU³. L'uno e l'altro testo - simili, ma non identici - per come interpretati dalla giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia hanno dato vita ad una "nozione europea" di proprietà più dinamica, che integra i principi di

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Solo per citare un'iniziativa recente, essendo le altre oltremodo note, cfr. la recente comunicazione della Commissione, del 26 febbraio 2025, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM (2025) 85 final.

² Tra questi, l'Accordo di Parigi del 2015 (disponibile qui: unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf)

³ Cfr. Corte giust., 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, punto 17: «[...] il diritto di proprietà è tutelato alla stregua dei principi comuni alle Costituzioni degli Stati membri, recepiti nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo». In dottrina, v. A. VIGLIANISI FERRARO, *Il diritto di proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la necessità di una maggiore tutela dello stesso a livello nazionale*, in *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 2020, p. 335 ss.

solidarietà e responsabilità collettiva⁴. Nella sostanza, tale nozione non si discosta molto da quella comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, in quanto riconosce a tale diritto la funzione sociale progressivamente attribuitele dalla scienza civilistica nazionale⁵, subendone pure le diverse evoluzioni e trasformazioni.

Invero, proprio il rispetto delle esigenze ambientali ha contribuito ad un ripensamento della portata del diritto di proprietà privata che, non più circoscritta nel modello individualistico, è stata definita in modo più elastico, al fine di conciliarla con le istanze di salvaguardia dell'ecosistema⁶. Così, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi decenni testimonia un progressivo superamento del regime proprietario pubblico o privato, a favore di una maggiore attenzione rivolta alla funzione sociale, più adeguata – per quanto qui di interesse – a garantire l'economia sociale che, è risaputo, si dipana attraverso valori che vanno ben oltre il solo binomio mercato-concorrenza e che richiamano la nuova collocazione, tra gli obiettivi primari dell'Unione, della tutela dei diritti sociali e dell'ambiente⁷.

Nondimeno, gli adattamenti teorico-concettuali non hanno compiuto una transizione definitiva verso un diritto della proprietà ecologicamente orientato, perpetrando la tensione tra tale diritto, riconosciuto come uno dei diritti fondamentali della persona, e la protezione dell'ambiente, che costituisce una priorità collettiva, sempre più spesso elevata a interesse pubblico primario e, in alcuni ordinamenti, a diritto fondamentale. Di talché, la ricerca di un equilibrio tra interessi individuali e collettivi attribuisce al legislatore e all'interprete un ruolo fondamentale per garantire il rispetto del diritto di proprietà privata, senza però sacrificare le esigenze di tutela dell'ambiente.

In questo contesto, il perimetro concettuale di “proprietà privata” continua a rappresentare uno dei nodi giuridici più complessi e controversi⁸, anche perché, ai sensi dell'art. 345 TFUE, sin dall'inizio del processo di integrazione è risultata chiara la volontà dei redattori dei Trattati di non interferire con il regime di proprietà esistente negli Stati membri⁹. Va precisato, però,

⁴ R. SAPIENZA, M. RICOLFI, *Art. 17*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano 2017, p. 328 ss. Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, v. M. FRIGO, *Le limitazioni al diritto di proprietà e all'esercizio delle attività economiche nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1998, p. 51 ss.; M. JAEGER, *Il diritto di proprietà nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C. SALVI, (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, p. 25 ss. Sull'interazione tra l'ordinamento dell'UE e quello della CEDU, v. L. DANIELE, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, p. 53 ss.

⁵ A titolo esemplificativo, per l'ordinamento italiano, cfr. artt. 832 e 834 c.c.; nonché artt. 42-44 Cost. Nella letteratura, v. R. ARTARIA, *La proprietà fra Costituzione e Carte europee*, Milano, 2012, spec. p. 113 ss.

⁶ A tal riguardo, è stato rilevato che le risorse naturali assumono una funzione prioritaria sotto il profilo della loro conservazione e manutenzione, prescindendo da qualsiasi considerazione relativa alla loro eventuale circolazione: v. A. NERVI, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 42.

⁷ Sia consentito rinviare a P. DE PASQUALE, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *St. int. eur.*, 2014, p. 265 ss., nonché cfr. O. PALLOTTA, *L'ordinamento UE ai tempi della crisi energetica e della transizione ecologica: prove generali di una nuova politica economica*, in *Dir. Un. eur.*, 2024, p. 329 ss.

⁸ Si ricorda che, secondo autorevole dottrina, «perché un istituto come la proprietà possa presentare una normativa unitaria a livello europeo è, in linea di principio, necessario che si realizzi preventivamente nella cultura giuridica dei vari paesi un comune sentire, un modo se non identico, almeno compatibile di concepire l'istituto, considerato sul piano della tecnica legislativa»: M. TRIMARCHI, *Proprietà e diritto europeo*, in *Eur. dir. priv.*, 2002, p. 709.

⁹ V. le conclusioni dell'avv. gen. Capotorti, 8 novembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, pp. 3759 e 3760. Per una ricostruzione dell'evoluzione della nozione di diritto di proprietà nell'ordinamento dell'Unione, v. A. GARDELLA, *Art. 345 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 2509 ss. Sulla disposizione, v. anche A. V. ROCCHI, *Article 345 TFEU and the Right to Property: a Possible Limitation to the*

che la “neutralità” dell’Unione rispetto alle scelte degli Stati membri sul regime di proprietà, soprattutto con riguardo alla proprietà delle imprese¹⁰, non è mai stata considerata assoluta¹¹, in quanto l’esercizio delle competenze statali è stato subordinato da subito al rispetto dei vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione e mai si è potuto tradurre in una negazione dei principi fondamentali dell’ordinamento sovranazionale¹². A tal riguardo, in modo chiaro e preciso, la giurisprudenza della Corte ha stabilito che «tale diritto fa parte dei principi generali del diritto comunitario, ma non costituisce una prerogativa assoluta, in quanto va considerato alla luce della sua funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all’esercizio del diritto di proprietà, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile che leda la sostanza stessa dei diritti così garantiti»¹³.

Alla luce di queste brevi considerazioni, che rappresentano comunque l’equilibrio precario tra le due forze in campo, il presente contributo intende esaminare se le limitazioni imposte dalla più recente legislazione adottata dalle istituzioni nell’ambito della politica ambientale ed energetica, pur rispondendo ad una logica di sistema, tesa ad assicurare un miglioramento delle condizioni degli ecosistemi, impongano restrizioni eccessive al diritto di proprietà privata, minacciandone il nucleo essenziale.

Si precisa che lo studio sarà limitato esclusivamente all’analisi della proprietà privata dell’individuo, lasciando al di fuori del campo d’indagine la disciplina applicabile alla proprietà delle imprese, poiché queste ultime rispondono a logiche giuridiche ed economiche che meritano una trattazione autonoma e specifica.

La necessità di affrontare tale indagine nasce, da un lato, dalla crescente rilevanza delle molteplici e varie questioni ambientali, che hanno progressivamente messo in discussione i tradizionali principi e paradigmi elaborati nel corso del tempo dalla scienza giuridica, specificamente relativi al diritto di proprietà; dall’altro lato, dalla consapevolezza che l’erosione

Principle of Free Movement? The Analysis of the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, in costituzionalismo.it, 2013.

¹⁰ V. le conclusioni dell’avv. gen. Colomer, 3 luglio 2001, cause riunite C-367/98, C-483/99 e C-503/99, *Commissione c. Portogallo, Francia e Belgio*, punto 52. Si ricorda, inoltre, che nella sentenza *Costa c. Enel* (Corte giust., 15 luglio 1964, causa 6/64), la Corte ha sottolineato che la neutralità del trattato in tema di nazionalizzazioni non poteva pregiudicare le regole del trattato in materia di concorrenza e libera circolazione.

¹¹ In particolare, l’avv. gen. Colomer ebbe ad affermare che «l’espressione “regime di proprietà” di cui all’art. 295 CE [oggi 345 TFUE] non rinvia all’ordinamento civilistico dei rapporti patrimoniali - ramo, del resto, completamente estraneo agli obiettivi dei Trattati -, bensì all’insieme ideale di norme di ogni genere, tanto di origine giuridico-privatistica, quanto afferenti al diritto pubblico, atte ad attribuire la titolarità, in senso economico, di un’impresa, ossia quelle norme che permettono a chi ha la titolarità di influire sulla definizione e sull’attuazione di tutti o di alcuni tra gli obiettivi economici dell’impresa. Parallelamente, dall’interpretazione finalistica si deduce che, agli effetti del Trattato, la distinzione tra imprese pubbliche e private non può ricondursi alla mera composizione della struttura azionaria, bensì dipende dalla possibilità per lo Stato di imporre determinati obiettivi di politica economica, distinti dalla ricerca del massimo profitto che caratterizza l’attività privata. In definitiva, il rispetto, da parte del Trattato, del regime di proprietà esistente negli Stati membri, consacrato dall’art. 295 CE, si deve estendere a ogni provvedimento che, attraverso l’intervento nel settore pubblico, secondo l’accezione economica del termine, permette allo Stato di contribuire alla configurazione dell’attività economica nazionale» (conclusioni alla causa *Commissione c. Portogallo, Francia e Belgio*, cit., punti 54-56).

¹² In tal senso, Corte giust., 13 luglio 1966, cause riunite 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig c. Commissione*; 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco*, punto 147.

¹³ In particolare, Corte giust., 11 luglio 1989, causa 265/87, *Schröder*, punto 15; 5 ottobre 1994, causa C-280/93, *Germania c. Consiglio*, punto 78; 29 aprile 1999, causa C-293/97, *Standley e a.*, punto 54; 10 dicembre 2002, causa C-491/01, *British American Tobacco*, cit., punto 149.

di tale diritto è in rapida espansione, giacché ogni attività, sebbene circoscritta all'azione di un singolo individuo e apparentemente irrilevante dal punto di vista statistico rispetto all'equilibrio complessivo degli ecosistemi, risulta potenzialmente significativa se sommata all'insieme delle condotte di tutti gli esseri umani, determinando una proliferazione di norme (talvolta eccessiva) per ridurne l'impatto. Tale erosione invita a riflettere sul rispetto del principio di proporzionalità che, quale ago della bilancia tra i diversi interessi in gioco, impone che le misure restrittive adottate per proteggere l'ecosistema siano necessarie, indispensabili e adeguate rispetto agli obiettivi prefissati, evitando così eccessi o arbitri.

In tale ottica, dopo aver dato brevemente conto delle disposizioni che tutelano nell'ordinamento dell'Unione la proprietà privata e dei principali indirizzi giurisprudenziali, si analizzeranno i limiti e i vincoli imposti dalla legislazione dell'Unione con riferimento al godimento dei beni immobili (terreni e case).

2. Il diritto di proprietà nell'ordinamento dell'UE: una sintesi

Occorre osservare che, l'art. 17 della Carta, come detto il principale fondamento normativo del diritto di proprietà privata nell'ordinamento dell'Unione europea, stabilisce che nessuno può essere privato della sua proprietà, se non per causa di pubblica utilità, nei casi e alle condizioni previsti dalla legge, e dietro pagamento di un giusto indennizzo¹⁴. Esso ben specifica quanto sancito dall'art. 52 della Carta, ai sensi del quale «le limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla [...] Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»¹⁵.

Il sistema delineato dalla Carta – occorre ribadire – non si limita a proteggere il diritto alla proprietà nella sua dimensione arcaicamente individualistica, ma ne riconosce implicitamente una funzione sociale che emerge chiaramente dall'interazione tra i diritti dei singoli e gli obblighi delle istituzioni, chiamate a garantire che la proprietà sia esercitata in un quadro di compatibilità con altri interessi pubblici rilevanti.

Dal canto suo, la Corte di giustizia ha inserito per via pretoria il diritto di proprietà nel contesto della salvaguardia dei diritti fondamentali ben prima del riconoscimento operato dalla Carta, ancorché nella sua originaria specificità di contenuto patrimoniale, e ciò sin dalle sentenze *Nold*¹⁶ e *Hauer*¹⁷. In particolare, la Corte ha ravvisato già in queste pronunce, e poi di seguito sistematicamente, il valore del diritto di proprietà come diritto fondamentale della persona, seppur sempre nella cerchia dei diritti economicamente rilevanti, e, in quanto tale, come espressione di un principio generale del diritto comunitario, elevando l'art. 1 del Primo

¹⁴ In argomento, *amplius*, F. WOLLENSCHLÄGER, *Article 17(1) - right to property*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, München, 2023, II ed., p. 489 ss.

¹⁵ F. FERRARO, *Art. 52*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1065 e 1066 ss.; in tema, v. anche R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ... Con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 19 ss.

¹⁶ Corte giust., 14 maggio 1974, causa 4/73.

¹⁷ Corte giust., 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, cit.

Protocollo addizionale alla CEDU al ruolo di norma-parametro, ferma restando la non assolutezza di esso in tutte le tradizioni costituzionali degli Stati membri, e perciò ammonendo circa la necessità di considerare, nell'ambito di un bilanciamento, altresì la funzione sociale dei beni e delle attività oggetto di tutela.

Precisamente, nella sentenza *Nold*, il giudice di Lussemburgo ha chiarito che i diritti di proprietà «lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni [...]. Per questa ragione, la garanzia concessa ai diritti di tal sorta fa generalmente salve le limitazioni poste in vista dell'interesse pubblico. Nell'ordinamento giuridico comunitario, appare legittimo sottoporre tali diritti a taluni limiti giustificati dagli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non resti lesa la sostanza dei diritti stessi»¹⁸.

Nella successiva causa *Hauer*¹⁹, essa ha individuato «due forme di possibili lesioni dei diritti del proprietario, vale a dire quelle consistenti nel privare il proprietario del suo diritto e quelle consistenti nel limitare l'esercizio di questo», per poi aggiungere che la liceità delle restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà va valutata alla luce di quanto giudicato dagli Stati «necessario» ai fini della tutela dell'«interesse generale».

Se, dunque, è innegabile che il diritto di proprietà privata possa subire limitazioni, è altrettanto vero che esse devono essere proporzionate ai fini di interesse generale che intendono perseguire e non devono ledere la sostanza del diritto stesso.

Per quanto riguarda il primo “controlimite”, il nesso eziologico tra proprietà e interessi generali implica che il diritto di proprietà privata non può essere scardinato dall'intero sistema definito dai Trattati, nel quale esso si inserisce come elemento cardine e, di conseguenza, va interpretato attraverso la lente dei valori e degli obiettivi che sovrintendono il processo di integrazione. Difatti, sia pure implicitamente, il rispetto dei valori della dignità umana, della libertà e del rispetto dei diritti umani (art. 2 TUE) rimanda al riconoscimento e alla protezione della proprietà privata quale strumento necessario per il pieno sviluppo della persona e della comunità. Allo stesso modo, ponendo l'accento sull'impegno dell'Unione a promuovere uno sviluppo sostenibile basato su un'economia sociale di mercato altamente competitiva, l'art. 3 TUE vincola, tacitamente, la tutela della proprietà privata ad un'equa redistribuzione delle risorse e, per quanto qui rileva, alla salvaguardia ambientale. Anzi, l'intera disciplina è ispirata da tali logiche; ad esempio, da ultimo, nella comunicazione relativa al *Green Deal*²⁰, la Commissione europea ha affermato chiaramente che l'Unione mira «a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini [...] Allo stesso tempo, tale transizione deve essere giusta e inclusiva».

¹⁸ Corte giust., 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold*, cit., punto 14.

¹⁹ Corte giust., 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, cit., punto 19.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final; per commenti, si vedano A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto “Fit for 55%”*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 117 ss.; M. E. HARRIS, *The normative values of the European Green Deal*, *ivi*, n. 2, 2024, p. 116 ss.; ma anche D. BEVILACQUA, *Il Green Deal, l'economia circolare e lo “Stato conformatore”*, in *Riv. giur. amb. online*, 2023; A. M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale n. 1/2024, p. 1 ss.

Tale impostazione sistemica e di interazione dinamica consente di interpretare la proprietà privata non solo come diritto individuale, ma anche come veicolo per la realizzazione degli obiettivi collettivi di economia sociale, sostenibilità ambientale e solidarietà²¹.

Quanto, invece, al secondo “controlimite”, la sostanza del diritto va definita alla luce della funzione sociale²² attribuita alla proprietà dalla maggior parte delle costituzioni degli Stati membri e dalla stessa disciplina dell’art. 17 della Carta e dell’art. 1 del Primo Protocollo della CEDU; precisamente, tale diritto non garantisce poteri di godimento e disposizione del bene illimitati, bensì i poteri del proprietario sono quelli, e solo quelli, che ne assicurano un uso «conforme» all’interesse pubblico. Esiste però un nucleo minimo essenziale del diritto di proprietà, all’interno del quale il proprietario è libero di scegliere, di godere e disporre delle cose come crede. Se il legislatore incide su questo spazio minimo, il proprietario ha diritto ad essere indennizzato²³.

Peraltro, l’art. 17 della Carta, interpretato in connessione con altre disposizioni che riguardano categorie particolari di beni - come l’ambiente e la cultura - riflette una concezione della proprietà nella quale i beni sono aggregati secondo le loro caratteristiche e hanno ciascuno di essi uno statuto particolare, pur costituendo il centro di imputazione di interessi giuridici non

²¹ A titolo esemplificativo, la Corte ha considerato «finalità di interesse sociale preminente» impedire l’eccessivo depauperamento degli *stock* di tonno e, di conseguenza, ha ritenuto legittima la limitazione dell’attività di pesca introdotta dal 530/2008 e non incompatibile con il diritto di proprietà di cui all’art. 17 della Carta (14 ottobre 2014, causa C-611/12, *Giordano*, punto 50). Si ricorda altresì la copiosa giurisprudenza in materia di congelamento dei beni dei terroristi con la quale la Corte ha dovuto trovare un equilibrio tra il diritto alla proprietà privata con altre esigenze, quali la sicurezza internazionale e i diritti sociali (ad es., 30 luglio 1996, causa C-84/95, *Bosphorus*; 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*).

²² Come ben ricostruisce G. ALPA, «L’espressione funzione sociale della proprietà, quale clausola generale, ha diversi contenuti, a seconda che si muova da una particolare posizione ideologica. Nella concezione cattolica, infatti, si descrive la funzione sociale secondo modelli interpretativi che addirittura risalgono a Tommaso d’Aquino, il massimo teologo medievale. Infatti, si ritiene che spetti all’individuo, in quanto proprietario, il compito di assicurare una funzione sociale alla proprietà, perseguendo, insieme con il proprio, anche l’interesse generale. In altri termini, poiché i beni di questo mondo sono stati dati in dono dal creatore agli uomini, chi è privilegiato deve farne parte agli altri, che ne sono sprovvisti, e deve usarne in modo da soddisfare il bene comune. Si tratta quindi di una iniziativa che viene assunta dallo stesso titolare dell’interesse (il proprietario) sulla base di un principio morale (perseguire il bene comune) che non ha però valore di imperativo giuridico. La concezione cattolica ha in parte influito sulla nozione corporativa di proprietà, quale risulta dalla ideologia fascista. Nella concezione laica liberale, funzione sociale della proprietà è formula semplicemente programmatica, che deve esser temperata con la garanzia assicurata al singolo; in primo luogo, la proprietà è libera, e tutelata in capo all’individuo; in secondo luogo, lo Stato può limitarla, ma tutte le volte che vi appone limiti che ne snaturano il contenuto, e ne circoscrivono il valore economico, a vantaggio della collettività, deve indennizzare il proprietario. Come è evidente, questa concezione della funzione sociale è assai riduttiva del disposto della Costituzione. Nella concezione laica, radicale e marxista, la funzione sociale della proprietà ha invece un grande rilievo, perché segna la fine dell’individualismo esasperato e l’avvio delle prime forme di socialismo: gli interessi della collettività, in materia di rapporti economici, prevalgono sugli interessi dell’individuo; il proprietario intanto è garantito dallo Stato, intanto può pretendere tutela dei beni di sua proprietà, in quanto segua la funzione sociale. La funzione sociale, in questo senso, non è però un limite che il singolo si pone, seguendo un imperativo morale: è il complesso dei limiti che lo Stato impone alla proprietà, sì da circoscrivere i poteri del proprietario già dall’origine. In altri termini, la funzione sociale non opera come i limiti di natura inferiore (ad esempio luci e vedute e, in genere, rapporti di vicinato), come una barriera al di là della quale il proprietario non può spingersi, ma al di qua della quale può fare ciò che vuole; opera invece come modo di usare la proprietà, e quindi come modo di essere proprietario: non vi sono poteri infiniti, via via limitati; vi sono poteri che già nascono circoscritti, perché conformati dal legislatore» (*Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di «conformazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, p. 599 ss.).

²³ Un esempio significativo è rappresentato dalle politiche di espropriazione per pubblica utilità, che consentono agli Stati membri di acquisire beni privati per realizzare opere di interesse generale. Così, il vincolo di inedificabilità posto da un piano regolatore, rendendo economicamente improduttiva, perché inutilizzabile se non a scopi agricoli, un’area, costituisce una vera e propria “espropriazione larvata”, che deve essere indennizzata.

solo del proprietario, ma dell'intera collettività; interessi meritevoli di tutela che trascendono cioè la posizione soggettiva di vantaggio assunta dal titolare.

3. L'ambiente quale "bene" di interesse generale

In tale linea speculativa, la dottrina e la giurisprudenza hanno considerato l'ambiente come un "bene comune"²⁴, delineandone le modalità di preservazione in una prospettiva perlomeno di mantenimento, di gestione razionale e di miglioramento delle condizioni naturali (acque, aria, suolo e territorio), di salvaguardia dei patrimoni genetici, terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in essi vivono allo stato naturale e, dunque, di tutela della persona umana in tutte le sue estrinsecazioni²⁵. Esso si configura cioè come bene collettivo e transgenerazionale, la cui tutela è indispensabile per la stessa sopravvivenza dell'umanità²⁶.

La stessa Corte di giustizia ha riconosciuto, da diversi anni, che la tutela dell'ambiente rientra nella categoria di interesse generale²⁷ ed è idonea a giustificare una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà²⁸. In più, ha costantemente affermato che i beni naturali (come l'acqua, l'aria e il suolo) sono centrali per la sopravvivenza stessa dell'umanità e, in quanto tali, devono essere gestiti nell'interesse comune²⁹.

In realtà, è stata soprattutto l'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile, sancito sia a livello internazionale sia nel diritto dell'Unione europea (art. 11 TFUE e art. 37 della Carta), a rendere necessario l'approntamento di nuove modalità di gestione dell'ambiente tali da garantire un godimento plurimo del bene. E a imporre un duplice limite al legislatore: da una parte, egli ha il compito di eliminare ogni ostacolo che possa precludere la tutela ambientale; dall'altra, è tenuto ad astenersi da interventi che, per il benessere umano, possano alterare l'equilibrio naturale dei cicli biologici che regolano la vita di flora e fauna. Inevitabilmente le numerose misure introdotte per garantire la tutela dell'ambiente hanno avuto una forte

²⁴ V. E. MARSEGLIA, *La funzione ambientale della proprietà*, in *Giust. civ.*, 2024, p. 605 ss.

²⁵ In tal senso, la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto il bene "ambiente", come un'entità organica, che esprime un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987).

²⁶ R. TRAVIA, *La tutela ambientale come limite alla proprietà privata*, in *Ratio Iuris*, 2021, disponibile qui: ratioiuris.it/la-tutela-ambientale-come-limite-alla-proprietà-privata/; G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale*, cit. 2022, p. 599 ss.

²⁷ Corte giust., 9 marzo 2010, cause riunite C-379/08 e C-380/08, *ERG e a.*, punto 81. Inoltre, v. 7 febbraio 1985, causa 240/83, *ADBHU*, punto 13; 20 settembre 1988, causa 302/86, *Commissione c. Danimarca*, punto 8; 2 aprile 1998, causa C-213/96, *Outokumpu*, punto 32.

²⁸ Corte giust., 15 gennaio 2013, causa C-416/10, *Križan e a.*, punto 114.

²⁹ A titolo esemplificativo, v. Corte giust., 4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, dove è stato sottolineato che l'acqua è un bene essenziale per la vita e deve essere regolamentata in un'ottica di sostenibilità e accesso universale; 8 marzo 2011, causa C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, in essa viene ricordato il principio secondo cui le risorse naturali devono essere salvaguardate nell'interesse della comunità e delle generazioni future; 11 settembre 2012, causa C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias*, che ha riconosciuto la rilevanza della protezione ambientale nella gestione delle risorse idriche, evidenziando che le normative nazionali ed europee devono tener conto del valore collettivo di queste risorse e garantire il loro utilizzo sostenibile; 13 gennaio 2015, cause riunite C-401/12 P e C-403/12 P, *Consiglio e a. c. Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, con la quale è stato evidenziato che i beni naturali hanno un'importanza collettiva cruciale.

incidenza anche sui beni di proprietà privata³⁰, richiedendone un utilizzo e una gestione conforme agli stringenti vincoli di sostenibilità a lungo termine.

Nondimeno, la prassi evidenzia numerose discrasie e punti di frattura, soprattutto perché le politiche ambientali richiedono investimenti significativi, che non sempre sono compatibili con le risorse disponibili degli Stati membri e dei singoli individui. Non a caso le condizioni ambientali determinano spesso sperequazioni sociali e talvolta sono foriere di diseguaglianza sostanziale; ad esempio, come sarà sottolineato in seguito, la transizione energetica e la riduzione delle emissioni di gas serra possono comportare costi elevati non soltanto per le imprese, ma altresì per i privati cittadini, sollevando questioni di equità e giustizia sociale.

4. I vincoli sul godimento di beni terrieri

Una prima esemplificazione degli effetti derivanti dalla crescente valorizzazione degli interessi ambientali si rinviene nelle scelte e, soprattutto, nei vincoli che l'Unione europea ha imposto e continua ad imporre alla gestione del territorio. Tali scelte hanno dato vita a un inedito equilibrio tra diritti individuali e interessi collettivi, determinando una significativa riduzione delle facoltà di sfruttamento assoluto del bene immobile da parte del singolo individuo.

In particolare, la questione si è posta con la direttiva “*Habitat*” 92/43/CEE e la direttiva “*Uccelli*” 2009/147/CE³¹ e, più di recente, con il regolamento 2024/1991 sul ripristino della natura³² che completa le misure precedenti.

Al di là della diversa portata, tali atti si propongono di contribuire ad invertire il degrado degli ecosistemi dell'Unione, di ripristinare e migliorare lo stato di conservazione degli *habitat* naturali e di salvaguardare la biodiversità e mantenere i servizi ecosistemici.

Gli ambiziosi obiettivi, ancorché condivisibili, pongono almeno due ordini di problemi³³. Il primo, di carattere generale e trasversale, nasce dall'imposizione di limiti diretti o indiretti sulle proprietà private situate nelle aree interessate dalla riforestazione, dalla protezione degli *habitat* naturali o dalla creazione di corridoi ecologici. Al riguardo, il considerando 46 del regolamento 2024/1991 sancisce che «Per sostenere il ripristino e il non deterioramento degli *habitat* terrestri, di acqua dolce, costieri e marini, gli Stati membri hanno la possibilità di [...] promuovere misure di conservazione dei terreni privati».

³⁰ Sulla spinta centripeta verso l'attrazione delle competenze in materia ambientale a livello dell'Unione, sia consentito rimandare a P. DE PASQUALE, *Is there truly a competence 'competition' in shared matters? Towards a reform of the EU competences system*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, spec. p. 216 ss.

³¹ Rispettivamente direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e direttiva 2009/147/CE, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

³² Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, su cui v. M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *federalismi.it*, n. 24, 2024, p. 114 ss. e D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *Riv. giur. amb. online*, 2024.

³³ Si segnala che, durante i negoziati che hanno portato all'adozione del regolamento sul ripristino della natura, è stato ampiamente dibattuta la questione della disponibilità di risorse finanziarie per la sua attuazione, stimata dalla Commissione in circa 6-8 miliardi di euro all'anno fino al 2030, escludendo i costi per gli ecosistemi marini, urbani e per gli impollinatori. In questo ambito, il diritto di proprietà privata è stato modellato agli interessi pubblici prevalenti, quali la tutela della salute, la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la valorizzazione del paesaggio e la protezione dell'ambiente.

Il secondo problema, più specifico, riguarda i fondi agricoli e urbani interessati da procedimenti volti a rendere la proprietà conforme alle esigenze ambientali ed eco-compatibili. A titolo esemplificativo, l'art. 11 e l'allegato IV del regolamento prevedono che, per rafforzare la biodiversità degli ecosistemi, i terreni soggetti a ripristino non possono essere sfruttati a fini di produzione agricola (compresi pascoli o produzione di foraggio) e non possono essere trattati con fertilizzanti o pesticidi. Inoltre, l'allegato VII contiene un elenco dettagliato di misure di ripristino per contribuire alla resilienza degli ecosistemi che configurano una restrizione indiretta del diritto di proprietà; così, ad es., la richiesta di introdurre fasce tampone, margini dei campi con fiori autoctoni, siepi, alberi, *etc.*

È evidente che tali misure, quantunque giustificate dalla necessità di tutelare gli *habitat* naturali e le specie protette, limitano significativamente la libertà dei proprietari di gestire le loro attività economiche, influenzando direttamente sulla produttività e sul valore economico delle proprietà agricole, alle quali viene riconosciuta la specificità di soddisfare peculiari interessi sociali connessi alla tutela dell'ambiente, rientrando tra le tipologie delle servitù pubbliche. Si tratta, invero, di limiti intrinseci (connaturati con la natura stessa del bene) che richiedono una maggiore attenzione/cura nell'esercizio delle attività, ma non l'annullamento della possibilità di esercitare l'attività.

La problematica, sorta già con riguardo alla rete Natura 2000 (RN2000)³⁴ - strumento chiave per la realizzazione degli obiettivi della direttiva *Habitat* e della direttiva Uccelli - ha portato all'istituzione di un meccanismo di indennità³⁵ per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dei proprietari dei terreni inclusi in queste aree.

Al riguardo è importante ricordare due pronunce pregiudiziali promosse dalla Corte Suprema della Lettonia che hanno contribuito a definire l'estensione e i confini dell'indennizzo. Con la prima, la Corte ha subito sottolineato che il recepimento e l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle suddette direttive hanno inevitabilmente ripercussioni sul diritto di proprietà delle persone cui appartengono gli immobili situati nelle zone rientranti nella rete, dal momento che, come minimo, esse subiscono restrizioni all'uso di tali beni³⁶. Purtuttavia, dopo aver ribadito che il diritto di proprietà di cui all'art. 17 della Carta non è una prerogativa assoluta e, dunque, il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni, giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, ha stabilito che esso conferisce un diritto di indennità soltanto qualora vi sia una privazione (completa) del diritto di proprietà, come nell'ipotesi di un'espropriazione. Ed ha escluso l'indennizzo nel caso in cui il vincolo fosse già noto all'acquirente al momento dell'acquisizione del terreno³⁷.

Con la seconda pronuncia, il giudice dell'Unione ha affermato che l'indennizzo concesso da uno Stato membro possa essere anche sensibilmente inferiore ai danni effettivamente subiti

³⁴ Si precisa che circa il 18% del territorio europeo è interessato da questo particolare regime di tutela, mentre su scala nazionale interessa circa il 15% della superficie territoriale. Natura 2000 è la più grande rete coordinata di aree protette al mondo, istituita nel 1992.

³⁵ Introdotto dal regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³⁶ Corte giust., 27 gennaio 2022, causa C-234/20, *Sātiņi-S*, punti 60-67.

³⁷ Nella fattispecie, l'indennità Natura 2000 non è stata riconosciuta al proprietario di una torbiera rientrante nella rete, in quanto la restrizione a un'attività economica esercitabile in tale torbiera, segnatamente è stato vietato di piantarvi mirtilli rossi, era nota al momento dell'acquisto dell'immobile.

da un operatore economico in ragione delle misure di protezione applicabili in una zona RN2000, in forza della direttiva Uccelli³⁸.

La giurisprudenza della Corte si attesta, quindi, in modo fermo sull'assenza, nell'ordinamento dell'Unione, di un principio generale che imponga la concessione di un indennizzo in ogni circostanza. Tale diritto risulta configurabile esclusivamente nei casi in cui si verifichi una privazione totale del diritto di proprietà su un determinato bene, mentre può essere escluso o limitato nelle ipotesi di mere restrizioni all'uso del medesimo³⁹.

Con l'adozione del regolamento 2024/1991, la questione è tornata alla ribalta in misura ancora più ampia, in quanto le aree che necessitano di misure di ripristino sono quelle in cui le attività economiche, come ad esempio l'agricoltura, la silvicoltura e il turismo, hanno un impatto significativo. Ancora una volta le limitazioni sono state accompagnate dalla necessità di prevedere incentivi economici, quali, compensazioni per i cambiamenti dell'uso del suolo, sussidi per l'adozione di pratiche agricole e forestali sostenibili, e supporto finanziario per lo sviluppo di attività economiche legate ai servizi ecosistemici e al turismo rurale. D'altronde, è indiscutibile che le misure di ripristino obbligatorie nelle aree agricole e forestali hanno un pesante impatto sulla produttività agricola e sulla sostenibilità economica delle aziende agricole, compromettendo la sicurezza alimentare e la stabilità economica delle aree rurali. Non vi è altresì dubbio che il sistema di compensazioni sarà oggetto di future pronunce della Corte, chiamata a delinearne con precisione la portata applicativa e i presupposti di operatività, anche alla luce dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

5. Segue: le misure sull'energia rinnovabile

Per analoghe ragioni di valorizzazione degli interessi ambientali, la disciplina relativa alla transizione energetica verso fonti rinnovabili comporta inevitabili ripercussioni sulla proprietà privata⁴⁰.

Difatti, a fronte di un sistema che rende quanto mai importante mettere a fuoco una visione di grande respiro, che sappia rispondere ai bisogni di integrazione e di interconnessione dei mercati energetici e sappia salvaguardare l'ecosistema, l'Unione ha dovuto superare le differenze tra le normative nazionali, fissando parametri e condizioni "unitari" per accompagnare l'economia verso un sistema in cui prevalgano le fonti rinnovabili⁴¹. In tale prospettiva, ha adottato atti sempre più puntuali, pure nel caso di direttive⁴² che lasciano agli Stati membri sottili margini di manovra in fase di recepimento e sono sottoposti ad un controllo severo da parte della Commissione.

³⁸ Corte giust., 27 gennaio 2022, causa C-238/20, *Sātiņi-S*, punti 30-37, con nota di V. BASSANI-WINCKLER, *Environnement - Zone Natura 2000 : indemnisation des pertes causées par les oiseaux sauvages protégés*, in *Europe 2022*, n° 3 Mars, comm. 93.

³⁹ Corte giust., 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, punto 85; 9 giugno 2016, cause riunite C-78/16 e C-79/16, *Pesce e a.*, punti 84-86.

⁴⁰ Cfr. art. 194 TFUE.

⁴¹ V., sul punto, il Pacchetto Energia pulita per tutti gli europei, il *Green Deal* e il Piano REPowerEU, che, come noto, mirano a ridurre la dipendenza dalle fonti di energia non rinnovabili e a promuovere l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili, rappresentando passi cruciali verso l'obiettivo di un'Europa neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050.

⁴² Ad esempio, v. direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (RED III).

Infatti, l'installazione di impianti eolici e solari, essenziali per ridurre le emissioni di gas serra e favorire la decarbonizzazione, richiede spesso l'uso di terreni privati o l'imposizione di vincoli di utilizzo. Vale a dire che i proprietari di terreni sono soggetti, in molti casi, a restrizioni legate alla destinazione d'uso dei loro beni (finanche all'espropriazione), al fine di consentire la costruzione di parchi eolici o fotovoltaici. Infatti, il tema della "idoneità" delle aree ad uso agricolo a ospitare impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili è da tempo al centro dell'attenzione, in quanto tali impianti, soprattutto di medie e grandi dimensioni, possono essere installati, secondo la normativa, anche in tali zone. In questo quadro la giurisprudenza ha in più occasioni sottolineato la necessità di motivare adeguatamente i provvedimenti che si pronunciano, favorevolmente o sfavorevolmente, in merito all'installazione di parchi eolici, per rendere manifeste le valutazioni alla base di essi⁴³.

Pertanto, essendo tali impianti considerati dalla legislazione dell'Unione d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la salute e la sicurezza pubblica, in considerazione della loro funzione⁴⁴, nella valutazione di impatto gli Stati membri devono tener conto della capacità addizionale di produzione di energie rinnovabili che possa essere integrata nel sistema energetico.

Ancor di più, a seguito della guerra tra Russia e Ucraina e della conseguente crisi energetica, è stata assicurata la prevalenza dell'interesse energetico anche in talune zone agricole di "rispetto".

Un giusto bilanciamento, almeno in teoria, è stato stabilito dalla legislazione italiana che, in ottemperanza alla normativa dell'Unione, ha chiarito che, ai fini dell'autorizzazione dei progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità ovvero di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, deve essere verificato che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non compromettano o interferiscano negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni di sostegno del settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, nonché del patrimonio culturale e del paesaggio rurale⁴⁵.

Al di là di tali precisazioni, va notato che si è, via via, affermata l'idea che i due interessi contrapposti, proprietà privata e tutela dell'ambiente, possano e debbano coesistere, riconoscendone la mutua compatibilità e complementarità.

Inoltre, in linea con l'orientamento dell'Unione, in Italia è stato evidenziato che «la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (in particolare, consentendo l'esercizio di un'agricoltura sostenibile e la conservazione dell'ecosistema, entrambe precondizioni alla conservazione del paesaggio rurale)»⁴⁶.

⁴³ In generale, sull'autorizzazione a installare tali impianti, v. Corte giust., 25 giugno 2020, causa C-24/19, *A e a.* (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), su cui v. I. MICHALIS, *L'effet utile de la directive 2001/42 sur l'évaluation stratégique environnementale conforté*, in *Rev. jur. env.*, 2021, p. 695 ss.

⁴⁴ Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (c.d. RED III), considerando 44.

⁴⁵ Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, approvate con d. min. del 10 settembre 2010 (MISE).

⁴⁶ Cons. Stato, sez. IV, 23 marzo 2016, n. 1201, richiamata, di recente, da TAR Campania - Salerno sez. II, 3 gennaio 2024, n. 73 e 24 gennaio 2024, n. 246; nonché CGARS, 28 marzo 2022, n. 380. Pure, la Corte

D'altronde, sebbene molte associazioni ambientaliste siano contrarie ai “nuovi mulini a vento”, è pur vero che escludere genericamente da ogni area agricola la possibilità di produrre energia elettrica mediante impianti eolici costringerebbe ad usare altri sistemi di produzione, probabilmente più inquinanti, determinando una maggiore lesione dell'ambiente e della salute.

In sostanza, se è vero che la transizione energetica costituisce un ulteriore elemento di compressione della proprietà privata, ciò non appare «distonico rispetto allo “spirito” dei Trattati per come tracciato dopo Lisbona»⁴⁷.

6. La direttiva sulle “case green”

Le perplessità maggiori sulla proporzionalità (e finanche sulla legittimità) di vincoli al diritto di proprietà riguardano la disciplina introdotta dalla direttiva 2024/1275, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia (c.d. direttiva “case green”)⁴⁸.

In considerazione di dati molto preoccupanti che testimoniano la responsabilità degli edifici del 40 % del consumo totale di energia nell'Unione e del 36 % delle emissioni di gas a effetto serra associate all'energia, la nuova disciplina si propone di conseguire un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050. Si tratta, invero, di un obiettivo molto ambizioso, giacché il 75 % degli edifici dell'Unione è tuttora inefficiente sul piano energetico. Per tale motivo ai proprietari di immobili nuovi e preesistenti vengono imposti taluni obblighi particolarmente stringenti per la riqualificazione energetica; obblighi che dovranno essere dettagliati in un piano nazionale di ristrutturazione degli edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici sia privati, che gli Stati sono tenuti ad elaborare in ossequio a quanto prescritto dalla direttiva.

Fermando l'attenzione sui vincoli che riguardano gli edifici residenziali di proprietà privata va osservato, innanzitutto, che la loro portata risulta amplificata dalla definizione di “edificio” fornita dall'art. 2, n. 1, della direttiva, ovvero qualsiasi costruzione «dotata di tetto e muri, per la quale l'energia è utilizzata per il condizionamento degli ambienti interni»⁴⁹.

In secondo luogo, limitazioni al diritto di proprietà emergono dai dettami relativi alla scelta dei materiali da costruzione e ristrutturazione. Difatti, come stabilito dall'art. 5 della direttiva, sia per gli edifici esistenti sia per quelli di nuova costruzione gli Stati membri sono tenuti a definire «gli elementi edilizi che fanno parte dell'involucro dell'edificio e hanno un impatto significativo sulla prestazione energetica dell'involucro dell'edificio quando sono sostituiti o rinnovati, al fine di raggiungere almeno livelli ottimali in funzione dei costi». Più precisamente, la scelta di tali elementi è diretta ad assicurare, entro il 2050, che gli edifici residenziali esistenti subiscano una vera e propria trasformazione energetica; mentre tutti gli edifici di nuova costruzione, a decorrere dal 1° gennaio 2030, devono essere almeno ad energia quasi zero. Tali prescrizioni riguardano altresì gli edifici locati; restano invece escluse le residenze temporanee, come le case di vacanza, gli immobili inferiori ai 50 mq. e gli immobili sottoposti a vincolo storico o architettonico.

costituzionale, con sentenza n. 364/2006, ha considerato l'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabile di pubblico interesse e di pubblica utilità, e le opere relative indifferibili e urgenti e ha messo in luce come tali impianti attengano primariamente all'interesse della collettività all'approvvigionamento energetico.

⁴⁷ O. PALLOTTA, *op. cit.*

⁴⁸ Per alcune considerazioni critiche v. K. ZABRODINA, *The Energy Performance of Mixed-use Buildings in Italy and in the United States. Treatment Criteria and Tools for Financing Energy Adaptation*, in *The Italian Law Journal*, Special Issue, 2024, p. 195 ss.

⁴⁹ In una prospettiva più generale sono fin troppo evidenti i vincoli imposti alla politica edilizia degli Stati membri.

A sensi dell'art. 14, anche le pertinenze delle abitazioni sono soggette al rispetto di criteri specifici. Infatti, gli edifici residenziali di nuova costruzione e quelli sottoposti a ristrutturazioni importanti, con più di tre posti auto, devono prevedere l'installazione del pre-cablaggio per almeno il 50 % dei posti auto e delle canalizzazioni (condotti per cavi elettrici, per i posti auto rimanenti), così da consentire, in una fase successiva, la messa in opera di punti di ricarica per veicoli elettrici, cicli con pedalata assistita elettricamente e altri veicoli simili; e devono contemplare almeno due posti bici per unità immobiliare.

Sempre al fine di migliorare la prestazione energetica, gli Stati membri devono assicurare la collocazione di impianti solari adeguati, se tecnicamente, economicamente e funzionalmente fattibile, entro il 31 dicembre 2029 su tutti i nuovi edifici residenziali e entro il 31 dicembre 2029 su tutti i nuovi parcheggi coperti adiacenti agli edifici.

L'accento posto, in maniera così forte, sulle ristrutturazioni energetiche e sulla creazione di un ambiente edificato più sostenibile incide anche sulla mobilitazione degli investimenti, dal momento che la realizzazione degli interventi richiede ingenti spese iniziali, spesso fuori dalla portata di molti cittadini, soprattutto appartenenti alle fasce più vulnerabili della popolazione.

Nondimeno, se l'accesso al credito diviene un elemento chiave per consentire ai proprietari di finanziare i costi di ristrutturazione e di adeguamento, è pur vero che orientare i flussi di capitali verso investimenti finalizzati al potenziamento dell'efficienza energetica (tra cui prestiti, mutui ipotecari per la ristrutturazione, regimi di incentivazione fiscale, come detrazioni fiscali e sistemi di detrazione in fattura, fondi di garanzia e altri incentivi dedicati alle ristrutturazioni profonde), può determinare un atteggiamento di minor favore verso i prodotti finanziari ordinari.

La problematica appare ancora più insidiosa se si considera che la stretta correlazione tra l'efficienza energetica di un immobile e il valore patrimoniale dello stesso contribuirà, sia pure indirettamente, a una svalutazione degli edifici che non rispettano i nuovi *standard*, rendendo più difficile per i proprietari utilizzare tali immobili come garanzia per ottenere finanziamenti. Di conseguenza, chi non dispone delle risorse necessarie per avviare i lavori di adeguamento rischia di trovarsi in un circolo vizioso, dove l'accesso al credito è reso impossibile proprio dalla mancata conformità agli *standard* previsti dalla normativa.

In più, l'assenza di un attestato di prestazione energetica genererà significative difficoltà nel trasferimento della proprietà immobiliare, giacché, ai sensi dell'art. 18 della direttiva, tale attestato deve essere rilasciato qualora gli edifici o le unità immobiliari siano costruiti, sottoposti a ristrutturazione profonda, venduti o locati ad un nuovo locatario o in sede di rinnovo del contratto di locazione. In queste ipotesi l'attestato deve essere mostrato al potenziale acquirente o locatario e consegnato al momento dell'acquisto o dell'affitto; inoltre, l'indicatore e la classe energetica riportati nell'attestato devono essere inclusi negli annunci pubblicitari, sia *online* che *offline*, compresi i portali immobiliari (art. 20).

In ultimo, non può revocarsi in dubbio che i costi connessi alla ristrutturazione energetica degli edifici o delle unità immobiliari residenziali finiranno per gravare sui canoni di locazione, determinando un significativo pregiudizio per le categorie sociali più deboli. Sul punto l'art. 17 della direttiva prevede espressamente che gli Stati membri adottino misure idonee a prevenire gli sfratti correlati alle operazioni di ristrutturazione, ad esempio introducendo specifici limiti agli incrementi dei canoni.

È evidente che questi limiti sono idonei ad incidere in modo significativo sul diritto di proprietà degli immobili, in quanto comportano una compressione delle facoltà tipiche del proprietario, in particolare quella di determinare liberamente il valore economico derivante dalla concessione in locazione del proprio bene. In altri termini, viene ridotta la possibilità del titolare dell'immobile di adeguare i canoni locatizi all'aumento dei costi sostenuti per la ristrutturazione energetica, comprimendo così il godimento e la redditività del bene.

7. Conclusioni

Dalle osservazioni che precedono possiamo dedurre che le restrizioni introdotte da talune norme in materia ambientale ed energetica, siano eccessive al punto di incidere sul nucleo essenziale del diritto di proprietà? Oppure possiamo affermare che le scelte operate siano uno strumento di tutela che, in ossequio ai *dicta* dell'economia circolare⁵⁰, riescano a proporre un bilanciamento quantomeno accettabile?

I quesiti inducono a talune considerazioni ulteriori.

È necessario innanzitutto partire da una riflessione di carattere generale che attiene all'innegabile forza espansiva delle competenze dell'Unione europea in materia di politica ambientale ed energetica, una forza capace di oltrepassare persino i limiti posti a tutela del diritto di proprietà. Infatti, la crescente esigenza di affrontare sfide sempre più complesse legate alla protezione dell'ecosistema ha spinto le istituzioni europee a adottare misure di armonizzazione progressivamente più penetranti, tali da intaccare in maniera significativa ambiti tradizionalmente riservati esclusivamente agli Stati membri, come l'uso del territorio, la gestione delle risorse idriche e la regolamentazione delle emissioni. Ma soprattutto, è stato evidenziato come anche il regime di proprietà non sia rimasto immune da tali interventi, in apparente contrasto con quanto stabilito dall'articolo 345 TFUE.

Da ciò scaturisce una seconda considerazione, che si concentra su un dato incontrovertibile: il diritto alla proprietà privata, sebbene costituisca un valore fondamentale nell'ordinamento dell'Unione, è sempre soggetto al *balancing test* con gli interessi collettivi. Ciò comporta una sua interpretazione dinamica, orientata dal principio di proporzionalità e finalizzata a garantire un'armoniosa integrazione con obiettivi essenziali, quali lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente e la promozione della giustizia sociale. In altri termini, la funzione ambientale della proprietà deve guidare tanto l'interpretazione quanto l'applicazione delle norme, sia in sede giudiziaria sia amministrativa, con specifico riferimento alla conformazione e all'individuazione di vincoli nell'uso dei beni.

Sulla base di questo assunto, l'accento va posto sul ruolo che il singolo cittadino riveste nelle dinamiche dell'economia sociale, avendo la responsabilità di perseguire, attraverso l'uso e la gestione del bene di proprietà privata, obiettivi di natura ambientale, in ottemperanza di un equilibrio definito a monte dal legislatore, prima dell'Unione e poi nazionale.

Pertanto, la conformazione della proprietà privata agli interessi ambientali impone al proprietario dei beni immobili precisi obblighi di *facere*, ad esempio di provvedere al miglioramento energetico dell'unità residenziale; ma altresì di *non facere*, ad esempio di non

⁵⁰ Di recente, lo stesso esecutivo europeo ha annunciato che «nel 2026 la Commissione adotterà un atto legislativo sull'economia circolare che permetterà di accelerare la transizione circolare sfruttando il mercato unico»: v. comunicazione *Il patto per l'industria pulita*, cit., par. 5.2.

alterare lo stato di un terreno o fondo agricolo per salvaguardarne le finalità paesaggistiche o ambientali.

Ad una prima valutazione sembra, dunque, che, da un lato, il diritto di proprietà risulti indebolito, in quanto il titolare non è più completamente libero di utilizzare il bene oggetto di proprietà; dall'altro lato, che esso sia addirittura rafforzato dal collegamento funzionale agli interessi pubblici di protezione dell'ecosistema e dal legame con il territorio, la comunità di riferimento e l'*habitat* naturale.

Di talché, l'emergere dell'interesse collettivo-ambientale all'interno dei beni a rilevanza privatistica, nonché dei beni privati di interesse comune, conduce all'individuazione di specifici doveri e obblighi per i proprietari, tra cui quello di garantire il mantenimento del bene in uno stato di conservazione idoneo a preservarne le funzioni ambientali. Tali doveri e obblighi sono perfettamente collocabili nella cornice dell'economia sociale che rappresenta, ai sensi dell'art. 3 TUE, uno degli obiettivi del processo di integrazione.

Una terza considerazione concerne i limiti invalicabili che ogni bilanciamento non dovrebbe superare, cioè le ipotesi in cui le restrizioni poste alla facoltà di godimento del bene si traducano in una compressione intollerabile (sproporzionata) del potere del proprietario o in un annullamento del godimento del bene stesso.

Il problema è aggravato dall'alea di incertezza che avvolge la concessione dell'indennizzo. La questione è tanto delicata quanto spinosa perché, come stabilito dalla Corte di giustizia, non è rinvenibile nell'ordinamento dell'Unione un principio generale che imponga la concessione di un indennizzo in ogni circostanza e l'ampia discrezionalità lasciata al legislatore e al giudice non è priva di conseguenze negative, consentendo margini di apprezzamento troppo ampi.

In linea generale, nelle ipotesi di esproprio, l'indennizzo deve essere effettivo, fatta salva la presenza di circostanze eccezionali di ricostruzione economico-sociale di uno Stato che possono giustificare un'indennità inferiore al valore di mercato del bene⁵¹.

Di converso, nelle ipotesi di natura conformativa si integra una prescrizione tesa a funzionalizzare la proprietà privata alla realizzazione di obiettivi generali di pianificazione del territorio ai quali non può attribuirsi carattere espropriativo (o sostanzialmente espropriativo), ancorché il contenuto del diritto di proprietà risulti svuotato, incidendo sul godimento del bene, in modo tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone il suo valore di scambio. Il vincolo conformativo ambientale non produce, quindi, alcun effetto risarcitorio, né potrà risultare suscettibile di indennizzo se non nella misura e nei limiti previsti dalla legislazione *ad hoc*.

Per aggirare tali "paletti", sono state previste svariate forme di indennità che hanno lo scopo di compensare i sacrifici economici sostenuti dai proprietari, garantendo non solo un ristoro per i mancati guadagni, ma anche un incentivo a preservare e valorizzare i beni naturali di cui sono custodi. Tale compensazione, strutturata in maniera equa e proporzionata, deve tener in giusto conto le peculiarità del territorio e le specificità delle attività tradizionalmente svolte, al fine di assicurare un equilibrio tra tutela ambientale e diritti individuali.

I meccanismi introdotti dall'Unione volti a compensare i proprietari dei terreni inclusi nella RN2000, dei costi e della perdita di ricavi derivanti dalle attività tradizionalmente praticate, hanno disegnato, però, in fase di attuazione, un quadro molto eterogeneo, frutto della mancanza

⁵¹ V. Corte EDU, 6 marzo 2007, *Scordino c. Italia*, ric. n. 36813/97.

di un indirizzo unitario e di criteri che variano significativamente. Così, si va dalle indennità erogate per l'esecuzione di interventi specifici, a quelle concepite per produrre effetti permanenti e duraturi nel tempo; da quelle orientate alla risoluzione di criticità reddituali di breve termine, a quelle che si proiettano nel lungo periodo. In alcuni casi, i proprietari dei terreni hanno potuto beneficiare di programmi di compensazione strutturati, in grado di garantire un supporto stabile e prevedibile; in altri, invece, gli aiuti si sono rivelati frammentari e insufficienti, generando disuguaglianze significative nell'accesso ai fondi. Di talché sarebbe necessario definire criteri uniformi e procedure più trasparenti, che possano garantire sia la sostenibilità ambientale sia la giustizia economica per i soggetti coinvolti.

Un'ultima considerazione riguarda gli aspetti più propriamente economico-finanziari. Le misure contenute negli atti esaminati richiedono ingenti investimenti, per i quali è previsto il sostegno di strumenti finanziari dell'Unione (REPowerEU, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo per una transizione giusta, Fondo sociale per il clima). Tuttavia, tali risorse non si rivelano sufficienti e richiedono interventi di finanziamento anche da parte degli Stati membri che non sempre sono in grado di farvi fronte. In particolare, un dibattito dai toni molto accesi si è già aperto sui costi elevatissimi della direttiva *case green*, che ha ben messo in evidenza la difficoltà degli Stati, soprattutto di quelli economicamente più fragili.

Al riguardo e nell'intento di dare contenuto ad una nozione di proprietà privata ecologicamente orientata, è stata persino avanzata la proposta di introdurre un sistema di tassazione della proprietà progressivo in base all'impatto ambientale del bene. L'obiettivo finale sarebbe una nuova "codificazione" dei beni ambientali, capace di bilanciare, *ex ante*, i diversi interessi contrapposti e definire con maggiore chiarezza diritti, facoltà, poteri e obblighi dei proprietari in relazione alle specifiche tipologie di beni.

Il vero nodo della questione risiede, dunque, nella difficoltà di reperire le risorse necessarie a coprire il "costo" della tutela ambientale di fronte al quale, con i limiti indicati, il diritto di proprietà recede. Quantunque, però, il prezzo da pagare possa apparire attualmente gravoso, esso è destinato a tradursi, nel lungo periodo, in un beneficio collettivo che trascende il semplice valore economico, preservando l'equilibrio degli ecosistemi, la salute pubblica e le risorse naturali. Pertanto, non sembra peregrino immaginare che i costi economici legati alla tutela ambientale possano essere affrontati attraverso una combinazione di strategie (sgravi fiscali, sovvenzioni, meccanismi di credito di imposta) e attraverso la promozione di un'economia circolare e di mercati verdi che può favorire lo sviluppo di settori economici capaci di autofinanziarsi.