GIOVANNI D'ELIA

Dottorando di ricerca in diritto pubblico dell'economia presso il Dipartimento di
Giurisprudenza dell'Università di Pisa
giovanni.delia@phd.unipi.it

**POTERE ECONOMICO E “CATTURA” DELLA SCELTA
PUBBLICA: IL CASO PORSCHE IN PUGLIA**

**ECONOMIC POWER AND THE ‘CAPTURE’ OF PUBLIC CHOICE:
THE PORSCHE CASE IN APULIA**

SINTESI

L'articolo argomenta come il potere economico sia in grado di “catturare” la scelta pubblica a diversi livelli di governo in uno scenario giuridico caratterizzato dal predominio del neoliberismo e dimostra come determinati interessi meritevoli di tutela, quali l'ambiente ed i diritti sociali delle comunità locali, diventino così recessivi al cospetto dell'idea del libero mercato e degli interessi da quest'ultimo garantiti. A tal riguardo, sul piano empirico, il lavoro analizza il caso Porsche in Puglia, il quale esemplifica la teoria della “cattura” del regolatore regionale, mettendo in evidenza come il forte potere economico dell'impresa privata (uno dei maggiori gruppi automobilistici a livello mondiale) sia in grado di influenzare la scelta pubblica nella procedura di esproprio di una vasta area boschiva tutelata dal diritto europeo con la direttiva Habitat.

ABSTRACT

The article presents a theoretical argument concerning the phenomenon of economic power exerting influence over public decision-makers at various levels of government within a legal context characterised by the dominance of neoliberalism. It illustrates how certain interests, such as those pertaining to ecology and the social rights of local communities, tend to become eclipsed in the face of the prevailing ideology of the free market and the interests it espouses. With regard to this matter, the empirical evidence presented in the work is exemplified by the Porsche case, which serves to illustrate the theory of

the 'capture' of administrative decision-makers. It demonstrates how the economic power of a private company (one of the world's largest automobile groups) can influence the public choice in the expropriation procedure of a vast wooded area protected by European law directive Habitat.

PAROLE CHIAVE: teoria della scelta pubblica, cattura del regolatore, potere economico, interesse pubblico, interessi ambientali e sociali.

KEYWORDS: public choice theory, capture of the state regulator, economic power, public interest, environmental and social interests.

INDICE: 1. Introduzione. - 2. Il caso Porsche in Puglia e la "cattura" dell'amministrazione regionale. - 3. Neoliberalismo e "cattura" della scelta pubblica. - 4. La rinnovata protezione legale dell'ambiente nel diritto positivo europeo e italiano - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'articolo sostiene come il potere economico possa "catturare" la scelta pubblica a diversi livelli di governo in uno contesto giuridico contrassegnato dalla supremazia del neoliberalismo e verifica come determinati interessi meritevoli di tutela, quali l'ambiente ed i diritti sociali delle comunità locali, possano diventare recessivi di fronte al libero mercato e agli interessi da quest'ultimo garantiti¹.

A tal riguardo, sul piano empirico, il contributo porta all'attenzione del lettore un *leading case study*, il caso Porsche in Puglia, in quanto esso mette nitidamente in risalto la teoria della cattura della scelta pubblica ad un livello di governo locale. In particolare, la vicenda pugliese della Porsche mostra come, quando si è in presenza di un forte potere economico, le decisioni delle amministrazioni pubbliche possono essere influenzate e orientate verso finalità pro-

1 Questo contributo è frutto, nei suoi tratti essenziali, del lavoro di ricerca svolto dall'autore nell'estate del 2023. La parte empirica del lavoro è stata agevolata grazie alla lettura degli atti amministrativi riguardanti l'Accordo di programma tra Regione Puglia e NTC Srl. A seguito è stato fondamentale il confronto col GRUPPO DI INTERVENTO GIURIDICO di Cagliari, Italia NOSTRA APS di Roma, Comitato CUSTODI DEL BOSCO D'ARNEO di Nardò (LE) e ILLAVACAVALLI – ONDA VERDE FACCIAMO RETE APS di Bari, che desidero ringraziare per aver fornito spunti fondamentali e materiale informativo indispensabili per la redazione di questo contributo. Desidero altresì ringraziare l'organizzazione ambientalista non governativa ROBIN WOOD di Bremen (Germania) che ha contribuito a far conoscere la vicenda oltre i confini provinciali. Infine, ma non infine, desidero ringraziare Donato Vese per la revisione scientifica di questo saggio nonché il Direttore di *Questa Rivista*, Luca R. Perfetti per la lettura critica e per averne permesso la pubblicazione.

prie degli interessi privati e a discapito dell'interesse pubblico, costituito nel caso di specie dalla tutela ambientale di una vasta area boschiva oggetto di protezione da parte del diritto europeo con la nota direttiva Habitat².

L'obiettivo del lavoro è dunque quello di approfondire il rapporto tra potere economico e scelta pubblica³ nella prospettiva della tutela ambientale del territorio locale, gettando anche uno sguardo critico al modello economico predominante nell'attuale momento storico: il neoliberismo. Modello che è stato oggetto di recenti e severe critiche da parte della dottrina che ha avuto il coraggio di dire francamente come il neoliberismo (quale tendenza più recente del capitalismo) abbia prodotto una crisi climatica senza precedenti nella storia dell'umanità, tramite un "imperialismo ecologico" che fa dipendere la sua sopravvivenza dal «*saccheggio delle periferie, dove però, nello stesso tempo, dirotta le proprie contraddizioni*»⁴. E di periferie e di "governo del territorio"⁵ (di quelle periferie)

2 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (G.U. L. 206 del 22 luglio 1992, pag. 7).

3 James M. Buchanan, Premio Nobel per l'Economia nel 1986, ha analizzato approfonditamente il meccanismo della scelta pubblica, mettendo in risalto come economia e potere istituzionale siano profondamente intrecciati. Egli ha studiato i meccanismi politico-costituzionali non dal punto di vista normativo, ma di quello della massimizzazione degli interessi particolaristici degli attori in campo: partiti, elettori, finanziatori privati. Il sistema partitico nelle democrazie mature, secondo l'Autore, tende alla massimizzazione del numero di voti e gli attori politici attuano le proprie scelte, una volta al governo ovvero all'opposizione, anche tenendo conto dei finanziamenti privati che ricevono durante le proprie campagne elettorali, generando così un *mercato politico* e definendo una serie di modelli politico-costituzionali che possono variare a seconda del grado di interazione tra i vari soggetti dell'arena politica. La teoria è stata sviluppata sin dal 1962, nell'opera *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, ma trova compiuta espressione in M. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, Il Mulino, Bologna, 2006.

4 Il riferimento è a K. SAITŌ, *Il Capitale nell'Antropocene*, Einaudi, 2024, p. 32. Per un'analisi approfondita del libro di Kōhei Saitō si rimanda alla recensione di D. VESE, in *Questo numero di Questa rivista*, il quale mette in luce gli aspetti giuridici ed economici fondamentali del recente contributo del filosofo giapponese studioso di Marx.

5 Vi è una vasta produzione della dottrina giuridica, specie di quella amministrativistica, che usa il termine "governo del territorio" per indicare la gestione tramite norme giuridiche degli interessi di natura ambientale ricadenti nelle comunità locali (si v., di recente, il lavoro di A. GALDERISI, M. DI VENOSA, G. FERA, S. MENONI (a cura di), *Geografie del rischio. Nuovi paradigmi per il governo del territorio*, Donzelli, Roma, 2020; e, meno recentemente, anche quello di R. GIOVAGNOLI, S. MORELLI (a cura di), *Urbanistica e governo del territorio. Normativa e giurisprudenza ragionata*, Giuffrè, Milano, 2014). È evidente, tuttavia, che nessun "governo" del territorio può dirsi legittimo ed equo senza il rispetto dei diritti ambientali delle stesse popolazioni (umane e non umane) che quei territori abitano. La posizione di questo articolo si pone in distonia con

si discuterà nel presente contributo, ovvero di come esse siano da tempo bersaglio di forti poteri economici del mercato che fanno leva sulla cattura della scelta pubblica per condurre le amministrazioni locali a cedere un elemento essenziale, vitale e basilare per la stessa esistenza delle periferie: appunto, il territorio⁶.

Nella scienza economica si deve al premio Nobel George Stigler⁷ una prima ed efficace ricostruzione della c.d. *regulatory capture theory*. Secondo Stigler, quando si è in presenza di un forte potere economico i regolatori possono essere oggetto di cattura normativa, nel senso che i privati e le imprese agiscono attraverso *lobbying* e finiscono per influenzare e orientare le decisioni verso interessi di parte.

Aspetto che è, ad avviso di chi scrive, anche storicizzato, inserito in un contesto di rapporti sociali, frutto di un certo tempo e spazio⁸. Vero è che, richiamando l'acuto pensiero di Fredric Jameson, i problemi del diritto non do-

chi pretende di “governare” il territorio senza quel rispetto dei diritti basilari.

6 In tema di uguaglianze e disuguaglianze, di “centro” e “periferia”, s'è discusso molto in *Questa Rivista*. Tra i tanti, PERFETTI L.R. (2021), *Eguaglianza vs. disuguaglianze, l'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, su *Questa Rivista*, n. 2/2021. Inoltre, in merito alle esternalizzazioni del centro verso la periferia ed in riferimento al concetto di Sud globale, il quale subisce le esternalizzazioni e gli effetti negativi dello *sviluppo*, si rimanda al S. KÖHEI, *cit.*, p. 17, il quale, in riferimento al concetto di Sud globale, precisa che si tratta di un «(...) termine che indica i territori e le popolazioni che subiscono gli impatti negativi della globalizzazione. Il problema che grava sul Sud globale è quello che da tempo viene chiamato la «divisione Nord-Sud». Con l'affermarsi delle economie emergenti e con le emigrazioni di massa verso i paesi più sviluppati, però, la disuguaglianza tra «Nord» e «Sud» non ha più necessariamente una connotazione geografica, o comunque ne ha in misura sempre minore. Anche all'interno dei paesi sviluppati esistono zone in cui si soffre per la povertà e la discriminazione, come esistono in quelli in via di sviluppo strati privilegiati di popolazione in grado di condurre stili di vita tali da far impallidire quelli delle nazioni sviluppate».

7 G.J. STIGLER, *The Theory of Economic Regulation*, in *Bell Journal of Economics*, 2, 1, 1971, 3-21; G.J. STIGLER, *Public Regulation of The Securities Markets*, in *The Journal of Business*, 1964, 117-142. La teoria della Regulatory capture, in sintesi, sostiene che gli organismi preposti alla regolamentazione di determinate attività (Autorità di vigilanza e regolazione, enti pubblici di varia natura), agiscono in favore degli interessi privati o speciali dominanti nel settore oggetto della regolamentazione anziché perseguire l'interesse pubblico.

8 A.A. CERVATI, *Alessandro Giuliani e lo studio comparativo del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, I, Napoli, Jovene, 2011, p. 773 osserva che «Lo studioso di diritto (...) non dovrebbe “... arrestarsi alla concezione del mondo prevalente in una certa epoca, restare immanente alle opinioni dominanti tra gli specialisti delle singole materie, ma ben può interrogarsi sugli elementi costitutivi del diritto, sulle esigenze umane fondamentali, sui mutamenti che caratterizzano lo sviluppo storico dell'umanità”»

vrebbero per forza essere risolti nel diritto⁹, come a dire che per comprendere l'esercizio del potere amministrativo e le ragioni che lo sottendono, non è sufficiente utilizzare gli strumenti propri del diritto, ma occorre anche volgere lo sguardo altrove, interrogare altre scienze, al fine di tentare di rispondere all'interrogativo sul perché la pubblica amministrazione abbia operato una data scelta e se detta scelta sia stata effettuata per promuovere l'interesse pubblico ovvero, rispettato formalmente il diritto, per favorire gli interessi di un soggetto privato, a scapito di interessi fondamentali dell'ordinamento¹⁰.

Oggi ci si limita solo a porre alcuni brevi interrogativi e tratteggiare alcune – giocoforza lacunose – possibili risposte, abbozzando altresì un metodo di indagine che, partendo da una breve ricostruzione, operata dalle scienze extra-giuridiche, relativamente al quadro concettuale in cui operano sia il mercato che le istituzioni pubbliche, ne comprenda il rapporto sotteso, a seguito della ricostruzione interpretativa delle fonti normative che consentono ai *policy makers* determinate deroghe in materia di tutela ambientale, favorendo così un libero esercizio, quasi un arbitrio, in punto di esercizio della discrezionalità amministrativa. Discrezionalità che, se da un lato, viene usata in modo da rispettare formalmente il dettato normativo, dall'altro ne elude la sostanza. Ed è precisa-

9 Difatti in una delle sue opere più celebri, Fredric Jameson spiega come le attività umane quali l'arte, o la musica, persino la stessa religione, siano un prodotto di un dato tempo e spazio, frutto dunque di determinati sistemi di valore ma sono da considerarsi atti simbolici del presente, che elabora attivamente la realtà che li genera. F. JAMESON, *The Ancients and the Postmoderns: On the Historicity of Forms*, Verso Books, 2015.

10 In campo giuridico un'analisi sulla violenza del potere nell'adozione di atti discrezionali viene da Luca R. Perfetti, il quale si interroga sul problema dell'integrazione della legge. «*Quest'integrazione opera, almeno in parte, al di fuori della legge e, quindi, il potere, per la parte non regolata dalla legge, si presenta come violenza (...)*». Continua l'autore, «*(...) lo Stato di diritto non garantisce affatto che la decisione del potere esecutivo sia assunta secondo legge. (...) La dominazione della sovranità continua ad operare per mezzo di una serie di fattori potentissimi: la legge, che si vorrebbe generale ed astratta, è pur sempre il prodotto di un corpo dello Stato (il Parlamento, per divenire in tempi recenti sostanziale appannaggio del Governo); "l'interesse generale" viene sostituito da quello "pubblico", vale a dire da quello assunto come tale dall'autorità; la legge viene ricostruita sempre più attraverso le visioni kelseniane della pura legalità formale, sicché il primato della legislazione è anche primazia dell'efficacia priva di collegamenti con la sostanza, prescinde dal contenuto ed involontariamente apre la via ai totalitarismi. La garanzia della legalità, quindi, appare davvero inefficace a limitare il potere se non per via del suo stesso self restraint, talché essa appare per lo più ottativa*». L.R. PERFETTI, *L'ordinaria violenza della decisione amministrativa nello Stato di diritto*, in questa Rivista n. 1/2017, su <https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/view/1250/1148>

mente in tale frangente che, a parere di chi scrive, la scelta pubblica viene “catturata”, finendo così per favorire determinati interessi (*i.e.* economici) a discapito di altri interessi parimenti meritevoli di protezione (*i.e.* ambientali e sociali)¹¹.

Il caso Porsche in Puglia, da noi preso in esame per condurre l'indagine sul piano empirico, è piuttosto emblematico e mette bene in luce proprio un fenomeno di cattura della scelta pubblica, specie quando sono in gioco interessi di natura economica.

Dal punto di vista legale, al centro della vicenda vi è l'Accordo di programma che ha consentito alla società automobilistica tedesca di ottenere dall'amministrazione della Regione Puglia, un provvedimento di ampliamento del sito produttivo di proprietà della Porsche A.G., andando a ledere preminenti interessi ambientali. In particolare, nel caso di specie si trattava di un'estesa area boschiva (200 ha), situati nella penisola Salentina, un biotopo critico e antico tutelato dal diritto comunitario ai sensi della direttiva Habitat¹², nonché di una vasta area (278 ha) di notevole pregio naturalistico, stante il fatto che detta area risulta costituita da numerosissime specie vegetali tipiche della macchia mediterranea. Il che genererebbe, in linea con la visione dell'economia neoliberista, un impoverimento della ricchezza locale a favore della concentrazione della proprietà terriera nelle mani di pochi imprenditori commerciali¹³.

11 Nel diritto italiano, specie con riguardo allo studio dei rapporti tra interesse economico e scelta pubblica, tale tesi è avanzata da D. VESE, *Stato, Mercato, Nomos. sulla funzione dell'amministrazione nel sistema produttivo globale*, in *questa Rivista*, 1, 2020, pp. 453 ss. Secondo l'A. la *regulatory capture* è essenzialmente una forma di *market failure*, poiché può generare gravi e incontrollati fenomeni di esternalità negative. La conseguenza immediata che tale fenomeno provoca è la perdita di neutralità, terzietà e oggettività, da parte degli organismi di regolamentazione, appannaggio di una spiccata interpretazione dei fenomeni e delle dinamiche di mercato molto vicina a quella delle imprese regolate.

12 Si tratta della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

13 È in atto, in Puglia, un processo di trasformazione geografica anche a seguito della vicenda del disseccamento rapido degli ulivi (c.d. CoDiRo), per cui, nelle dottrine sociali, si è parlato di processi di land grabbing. Tra i diversi contributi si V. M. CIERVO, *Emergenza Xylella in Salento (Puglia): una questione geopolitica*, in *Rivista semestrale di studi e ricerche di geografia*, Numero Speciale, supplemento al fascicolo 2/2023. Sulla questione, con uno sguardo sul fenomeno dell'accentramento fondiario da un punto di vista giuridico, sia consentito rinviare a G. D'ELIA, *Il rapporto tra Scienza e Diritto nel Piano di rigenerazione olivicola della Puglia, stato dell'arte e criticità*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti locali*, 2022.

Solo a seguito di un'azione collettiva “buona”¹⁴, da parte di associazioni titolari di interessi diffusi di portata regionale, nazionale e sovranazionale (come i gruppi ambientalisti tedeschi), i quali hanno attivato la macchina della giustizia amministrativa e sollecitato l'intervento della Commissione Europea, l'Accordo di programma è stato sospeso a data da destinarsi. Eppure, a nostro avviso, vi sono validi motivi per ritenere che detto accordo sia illegittimo e debba pertanto essere annullato in via di autotutela o in via giurisdizionale. E ciò che vedremo a tempo debito nel corso della trattazione.

2. Il caso Porsche in Puglia e la “cattura” dell'amministrazione regionale

Il caso pugliese della Porsche, da noi prescelto per l'indagine sul piano empirico è, come anticipato, un potente esempio di “cattura” della scelta pubblica e va senz'altro preso in seria considerazione se si vuole comprendere appieno il meccanismo che innesca e alimenta un simile fenomeno di “cattura” della scelta pubblica. Una prima disamina del caso Porsche è allora essenziale anzitutto per comprendere il contesto giuridico (legislativo e normativo) e il livello di governo (nazionale e regionale) in cui è venuta a maturare la “cattura” del decisore pubblico. I dati normativi e legislativi sono un'efficace cartina al tornasole che dimostrano come il legislatore regionale abbia messo in campo una serie di atti non per soddisfare l'interesse pubblico come interesse della collettività, derivante dalla massimizzazione dei diritti delle persone, ma l'interesse particolare ed individualistico dell'attore economico di cui la società Porsche era titolare nel procedimento di concessione dell'area demaniale boschiva.

Ma andiamo con ordine. L'esame dei fatti procedurali principali impone di ricostruire l'intero *iter* burocratico del caso di specie. Occorre, dunque, partire con un breve salto nel passato, precisamente negli anni '70 dello scorso secolo. Qui, nell'ambito del piano di sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (d'ora in poi

¹⁴ Su cui si v. A. ALEMANNI, *The good lobby. Partecipazione civica per influenzare la politica dal basso*, Tlon, 2021.

“CIPE”), con provvedimento del 23 gennaio 1970, deliberava il Programma di Investimenti FIAT per il biennio 1970-1972, il quale includeva anche la realizzazione di una pista per la prova dei motori, nel territorio del Comune di Nardò, un comune in provincia di Lecce.

Il Piano veniva approvato con decreto del Presidente della Regione Puglia n. 905 del 3 maggio 1976 e, ancor prima, il Comune di Nardò approvava il Piano Regolatore Generale (PRG), sotto la spinta della decisione del CIPE¹⁵, individuando l'area interessata come zona D1 “Zone industriali”. Nel corso del tempo la pista venne ampliata e fu dapprima ceduta al gruppo “Prototipo” per i test di automobili di varie case automobilistiche.

In estrema sintesi, questo è ciò che avvenne a partire dagli anni '70. Sino a quando, nel maggio del 2012, la pista automobilistica fu ceduta al gruppo tedesco Porsche A.G., che istituì la società commerciale Nardò Technical Center S.r.l. (d'ora in poi “NTC”).

Di seguito la nostra disamina si focalizza sui dati attuali, prendendo in considerazione i principali atti amministrativi che suffragano la nostra argomentazione per quanto riguarda la teoria della cattura del regolatore regionale.

Un dato iniziale appare di rilievo. Il 26 ottobre 2021 la NTC S.r.l. trasmette alla Regione Puglia una bozza di accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 del Testo Unico degli Enti Locali (d'ora in avanti “TUEL”), tra Regione Puglia, Comune di Nardò, Comune di Porto Cesareo e Consorzio ASI di Lecce. Il documento ha ad oggetto un apposito piano di sviluppo della società NTC, la quale, come detto, fa parte del gruppo di Porsche A.G.

L'accordo è notevole dal punto di vista dell'interesse sociale e ambientale, dal momento che è costituito da rilevanti opere di interesse pubblico e del loro piano di gestione, finalizzato a realizzare una serie di infrastrutture incidenti persino su di un Sito di Importanza Comunitaria (c.d. SIC)¹⁶, quale la nota area naturalistica regionale pugliese denominata “Palude del Conte-Dune

15 D.G.R.P. n. 1438 del 30 maggio 1974.

16 Poi designato Zona Speciale di Conservazione (ZSC) con D.M. 28. Dicembre 2018.

di Punta Prosciutto". Tale area è ricadente in larga parte proprio nel Comune di Nardò, oggetto della vicenda di cui ci si occupa.

Vero è che l'area naturalistica in questione è classificata come sito di massima tutela ambientale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento e al ripristino degli *habitat* di varie specie animali. D'altra parte, detta area rappresenta una rara testimonianza di foresta primaria nel Sud della Puglia in cui, nel corso degli ultimi due secoli, si è assistito ad un intenso processo di disboscamento e di riconversione agricola¹⁷.

Sorprendentemente, con atto legislativo *ad hoc*, vale a dire il D.G.R. n. 53 del 31 gennaio 2022, la Regione Puglia ha dichiarato di interesse pubblico il piano di sviluppo della società NTC (e dunque della Porsche A.G.), promuovendo la procedura per la sottoscrizione di un Accordo di Programma, ai sensi dell'art. 34 TUEL, tra la stessa Regione e i principali attori coinvolti a vario titolo nell'iter amministrativo¹⁸.

17 Il geografo G. Arditi osservava che «Stando qui, nel territorio, non posso però ristarmi dal riferire e deplorare a caldi occhi due difetti, anzi due colpe, e colpe late: la smania inconsulta adesso più che mai cresciuta di abbattere e distruggere i boschi e le selve cedue; e le paludi che infestano quasi tutti i bordi della Provincia, meno un breve tratto nelle Cenate di Nardò, e la lunga costiera da Otranto – Leuca fino a S. Gregorio. I boschi richiamano le piogge, di cui si ha tanto bisogno, e rettificano l'aria, perché gli alberi in massima decompongono l'acido carbonico, assorbendo il carbonio improprio alla respirazione animale ed emettendo l'ossigeno ch'è il gas necessario alla vita. Quei tali guardano il guadagno d'un momento, divorano in un giorno l'opera dei secoli, e poi? Un danno diuturno ed irreparabile pel pubblico e per loro stessi! L'asino solo guarda il presente, l'uomo sta in piedi, sta tra gli uomini, può e deve guardare ogni onde per sé e pel suo simile, e il sapere sta nel prevedere. La costituzione fisica della nostra penisola e la sua positura topografico-geografica c'impongono di favorire in essa l'incremento della flora arborea piuttosto che sminuirlo e disolarla». G. ARDITI, *Corografia fisica e storica della Provincia di Terra d'Otranto*, Lecce, 1879-1885, pp. XV ss.

18 La proposta di dichiarazione di rilevanza dell'interesse pubblico è stata fatta da NTC Srl con istanza del 26.10.2021. Nella Delibera di Giunta n. 53/2022 l'Accordo è stato motivato nel seguente modo: *La realizzazione del centro di elisoccorso, equipaggiato con attrezzature sanitarie di primo intervento, consente di integrare il sistema sanitario di emergenza della Regione Puglia, migliorando la copertura nel Salento e bilanciando la copertura già attiva nel nord della regione grazie al centro di elisoccorso attualmente presente a Foggia; un intervento tempestivo risulta, infatti, fondamentale per le urgenze, gli interventi di primo soccorso e le patologie tempo-dipendenti; - Il progetto di riqualificazione e valorizzazione ecologico-ambientale e paesaggistica, che prevede un processo programmato di interventi di naturalizzazione all'esterno della proprietà del Nardò Technical Center, integrando aree demaniali ed ulteriori aree da acquisire, consentirà un sensibile ampliamento delle aree boscate e di interesse paesaggistico, garantendo in tal modo anche una maggiore fruibilità delle aree protette, oltre che il miglioramento degli habitat e delle specie di interesse conservazionistico; al contempo si realizzerà un incremento della funzionalità e della qualità ambientale a livello territoriale grazie ai corridoi ecologici di connessione tra entroterra e mare; tali opere potranno essere utili anche al fine del superamento degli aspetti relativi all'incidenza negativa dell'intervento sulle componenti naturali che interessano l'area (presenza di habitat di importanza comunitaria); - La realizzazione del Centro Visite Polifunzionale*

Ed è su detto provvedimento che a nostro avviso si verifica un intenso fenomeno di “cattura” della scelta pubblica che influenzerà in modo decisivo l'amministrazione regionale, portando quest'ultima a garantire l'interesse economico dell'attore privato a discapito dell'interesse sociale e ambientale della collettività. Basti notare che il piano di sviluppo dell'opera e dell'attività privata delle società Porsche A.G. e NTC ha previsto la concessione amministrativa che in concreto implica la rimozione di una vasta area boschiva (più di 200 ha), per rendersi conto della portata assunta dalla “cattura” del regolatore regionale nel caso da noi preso in esame.

Insufficienti, quando non del tutto risibili, peraltro, sono da ritenersi le opere di compensazione proposte dalle società Porsche A.G. e NTC¹⁹. Non vi è da stupirsi, d'altra parte, se si tiene conto che questa tipologia di “scambio” tra la concessione del demanio pubblico e una controprestazione economica sia ricollegabile alla logica neoliberista oggetto della nostra critica (cfr. *supra* par. 2).

Un importante iter amministrativo si è poi svolto nell'autunno del 2022, nell'ambito della Conferenza dei Servizi per l'approvazione del piano di sviluppo dell'impianto di NTC e Porsche A.G.²⁰. Ad esito della conferenza dei servizi, con la determina n. 389 del 16 novembre 2022, il Servizio VIA/VInCA²¹ della

rappresenta una nuova polarità per il territorio, che consentirà di tutelare e valorizzare la Riserva Naturale e la Zona Speciale di Conservazione (ZSC), mediante la promozione e la divulgazione di attività culturali ed educative per la tutela dell'ambiente e delle naturalità esistenti; - Il Nardò Technical Center nel corso dell'ultimo decennio è stato già protagonista di continue azioni di salvaguardia dell'ambiente, con un costante monitoraggio e un servizio antincendio proattivo in affiancamento e/o sostituzione dei Vigili del Fuoco; tale attività ha limitato notevolmente il numero di focolai e di incendi sia all'interno della proprietà NTC sia nelle aree limitrofe di proprietà pubblica e/o privata, grazie ad un'azione coordinata con il Corpo dei Vigili del Fuoco e con gli Enti Territoriali preposti;

19 Nella proposta della Porsche A.G. si legge: «realizzazione di opere di rinaturalizzazione e forestazione naturalistica finalizzate alla valorizzazione paesaggistica ed ecologica del territorio ampliando boschi e macchia mediterranea in aree demaniali esistenti, sia in aree di proprietà del Nardò Technical Center che in ulteriori aree da acquisire e integrare a quelle esistenti per ampliare le zone di rilevanza per l'habitat caratteristico dei luoghi».

20 La Conferenza dei Servizi fa parte, infatti, della procedura armonizzata per la definizione sia del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (c.d. PAUR) sia dell'Accordo di Programma di cui all'art. 34 del D.lgs 267/2000.

21 La Valutazione di incidenza ambientale (VInCA) è un particolare tipo di analisi obbligatoria per valutare tutte quelle opere, progetti o azioni che possono incidere,

Regione Puglia ha valutato positivamente e votato all'unanimità²² le misure di compensazione proposte nell'ambito del piano di sviluppo industriale di NTC e Porsche. Sicché il provvedimento è passato al Ministero della Transizione Ecologica per l'avvio delle procedure comunitaria davanti alla Commissione Europea, ai sensi dell'art. 6, par. 4 della direttiva UE *Habitat*.

Di conseguenza, con delibera della Giunta regionale n. 600 del 03 maggio 2023 è stata dichiarata la sussistenza di “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”, in termini di salute umana per il sistema sanitario pugliese e in termini di sicurezza pubblica per la popolazione connessi alla realizzazione del piano di sviluppo di NTC e Porsche. Il che ha permesso l'avvio della procedura di esproprio pubblico dell'area boschiva e messo in luce, per quanto da noi argomentato, la “cattura”, a più riprese, dell'amministrazione regionale e delle sue scelte istituzionali, facendo avverare una sorta di “tirannia” dell'interesse economico dell'attore privato sull'interesse sociale e ambientale della comunità locale.

3. Neoliberismo e “cattura” della scelta pubblica

Nella scienza giuridica, una lunga tradizione ha studiato le patologie degli atti amministrativi, chiarendo i meccanismi che sono alla base dell'illegittimità

direttamente o indirettamente, su un Sito di Interesse Comunitario (SIC) o su una Zona di Protezione Speciale (ZPS), che fanno parte della Rete Natura 2000.

22 Sebbene con parere del 28.7.2022, il Comitato Regionale VIA (VINCA) quanto alla valutazione di incidenza ambientale riteneva che: “*esaminata la documentazione relativa alla Valutazione d'Incidenza Ambientale ed in particolare lo Studio di Incidenza allegato allo SIA e valutate le entità delle interferenze tra le opere previste dal MasterPlan di progetto e gli habitat e specie anche d'interesse prioritario presenti sul territorio, il comitato ritiene che gli impatti su tali componenti siano negativi e significativi in quanto non è possibile concludere il Piano di Sviluppo di NTC non determinerà incidenze significative durante la fase di realizzazione e di attuazione dell'opera. In ragione dell'assenza di localizzazioni alternative e verificate e valutate le alternative progettuali proposte dal proponente, tra cui l'alternativa zero; trattandosi di un progetto per la realizzazione di opere d'interesse pubblico (giusta DGR 53/2022), può trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 6 comma 4, della direttiva 92/43/CEE habitat*”. A motivo di ciò, con Determinazione del Servizio VIA/VINCA n. 374 del 28.10.2022 si deliberava di ratificare il predetto parere del Comitato VIA e di proseguire, nonostante le preoccupazioni sollevate, il procedimento istruttorio per la deroga delle prescrizioni contenute nell'art. 6 par. 4 della Direttiva habitat.

dei provvedimenti delle pubbliche amministrazioni²³. Sullo sfondo, tuttavia, è rimasta un'indagine che chiarisca la matrice teorica dei vizi di legittimità della scelta pubblica quando questi derivano dalla contrapposizione degli interessi in gioco. Si tratta di patologie della scelta pubblica che difficilmente possono essere inquadrare e spiegate alla luce delle tradizionali categorie di invalidità offerte dalla scienza amministrativistica.

Per essere sicuri, la nostra tesi è che detta matrice teorica abbia a che fare con il modello economico predominante nella società contemporanea: il neoliberismo. Appare opportuno, dunque, ricostruire, sebbene a grandi linee, il quadro teorico del neoliberismo, in modo da comprendere meglio come si genera e alimenta il fenomeno oggetto della nostra indagine, ossia quella “cattura” della scelta pubblica. Fenomeno che se lasciato solo allo studio della scienza giuridica e di quella amministrativistica in particolare, sarebbe destinato ad essere diagnosticato semplicemente come “illegittimo” (o meno), senza quindi un'analisi volta a comprendere i potenti meccanismi alla base di una simile illegittimità utili a formulare una migliore prognosi in punto di protezione legale dei diritti coinvolti da detto fenomeno.

Avviamoci allora a ricostruire, seppure brevemente e con un'opportuna selezione degli argomenti utili allo scopo della ricerca, alcuni tasselli concettuali basilari di tale scuola di pensiero, per meglio comprendere il retroterra culturale

23 Sarebbe impossibile, anche solo tentare, in questa sede, di richiamare tutti gli studiosi e le Scuole che, a vario titolo, hanno contribuito all'elaborazione ed evoluzione della ricerca giuridica sull'invalidità degli atti amministrativi. Sia consentito rinviare ad alcuni studi della dottrina amministrativistica classica che sono particolarmente preziosi in materia: F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione amministrativa*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1950, p. 1 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, p. 118 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 991 ss. e p. 1117 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, p. 280 ss.; A. PIRAS, *Invalidità*, (dir. amm), in *Enc. Dir.*, XXII, Giuffrè, Milano, 1972, p. 599 ss.; G. PASTORI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, II, p. 3165 ss.; A.M. SANDULLI, *Considerazioni sul concetto di invalidità degli atti giuridici (1941)*, in ID., *Scritti giuridici*, III, Jovene, Napoli, 1990, p. 3 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Tra diversità e devianza. Appunti sul concetto di invalidità*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1127 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, II, p. 299 ss.; F. LUCIANI, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 187 ss.,

da cui deriva il fenomeno della cattura della decisione pubblica²⁴ e dunque contestualizzarlo nell'ambito di questo lavoro. Iniziamo dunque questo breve percorso ricostruttivo. Come il lettore potrà constatare, si tratta di pochi passaggi, ma invero molto utili nell'economia della presente indagine.

Il neoliberismo²⁵ rappresenta una corrente di pensiero dell'economia politica relativamente recente. La sua fortuna si deve alla severa critica nei confronti dell'intervento dello Stato nella sfera economica²⁶. L'idea della preminenza del mercato sullo Stato è al centro della visione neoliberista che promuove così vigorosi processi di deregolamentazione delle norme amministrative, privatizzazione dei servizi pubblici e liberalizzazione delle attività produttive delle imprese private.

Com'è noto, a seguito del crollo del Muro di Berlino, che ha segnato la cessazione della guerra fredda ed il dissolvimento del modello socialista sovietico, l'Occidente è stato oggetto di due importanti fenomeni, studiati dalle scienze extragiuridiche, la *morte delle ideologie*²⁷ e l'ascesa del neoliberismo. Uno dei teorici importanti del neoliberismo, Francis Fukuyama, sosteneva che il model-

24 In punto di tassonomia giuridica appare utile avvisare il lettore che nel presente articolo ho inteso usare i termini di "scelta" e "decisione" come sinonimi. Su tali termini il lettore troverà utile i lavori contenuti nel fascicolo n. 1, 2017 di questa Rivista cui si rinvia per maggiori approfondimenti.

25 Sul versante tassonomico si utilizzerà il termine "neoliberismo" anziché "neoliberalismo" (*neoliberalism* in lingua inglese) aderendo alla distinzione, nella dottrina italiana, di cui al fondamentale dibattito tra B. Croce e L. Einaudi (Si V. nota 31) tra l'ambito economico (liberismo e, oggi, neoliberismo) e quello etico-sociale (liberalismo).

26 Nel diritto dell'economia, per un'acuta critica si v. D. VESE, *Pubblico e privato nella sfera economica: Cassa Depositi e Prestiti e la ricerca di una disciplina generale per il socio pubblico*, in *Riv. Dir. Banc.*, 4, 2023, pp. 561 ss.

27 Sarebbe pressoché impossibile citare la dottrina sociologica o antropologica o, ancora, politologica, storiografica, che si è occupata del tema. Qui basti citare uno dei più noti e originali sociologi che, attraverso una metafora, è stato in grado di spiegare il passaggio da società occidentali basate su determinati pilastri a quelle caratterizzate dallo smantellamento delle pregresse strutture religiose ed ideologiche. Il riferimento è a Zygmunt Bauman, il quale, utilizzando la metafora della solidità e della liquidità, descrive il postmodernismo, una categoria sociologica legata inscindibilmente al neoliberismo, per spiegare il passaggio dalla solidità (caratterizzata da stabilità, nelle appartenenze politiche, sindacali o religiose, da una vita organizzata attorno alla produzione, al rispetto dogmatico delle norme, al rispetto dei ruoli e delle autorità) alla liquidità (una società basata sul disimpegno, sul passaggio dal concetto di autorità a quello di autorevolezza, sul dissolvimento dei legami affettivi e familiari e organizzata attorno al modello del consumo, caratterizzata altresì dalla seduzione e dall'edonismo e privata delle regolamentazioni normative). Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

lo socioeconomico statunitense, fondato essenzialmente sul *Reaganomics*²⁸, ossia sul modello di politica economica adottato dagli Stati Uniti durante la presidenza dal presidente Ronald Reagan, dal 20 gennaio 1981 al 20 gennaio 1989, rappresentava, nel suo sviluppo massimo, la *fine della storia*²⁹. In altre parole, il politologo statunitense riteneva che, specie a seguito della caduta dell'Unione Sovietica, il processo di evoluzione sociale, economica e politica dell'intera umanità avrebbe raggiunto una fase matura, con l'avvento della democrazia liberale, trovando il suo apice alla fine del XX secolo, secondo una visione per cui la storia procede per evoluzioni e non, dialetticamente, anche per salti³⁰.

Questo modello è stato definito liberale o liberal-democratico, sebbene non condivida molto – nei suoi tratti attuali – con la liberal-democrazia³¹ né è

28 G. GABELLINI, *Reaganomics, anatomia di una controrivoluzione*, in *Osservatorio Globalizzazione*, 29 giugno 2020.

29 F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992 pp. 7 ss.

30 D. LOSURDO, *Ipocondria dell'impolitico. La critica di Hegel ieri e oggi*, Milella, Lecce, 2001, p. 11, in cui, analizzando il pensiero di Hegel, sostiene che la storia si basa sulla contraddizione oggettiva e sul salto qualitativo che il filosofo ha voluto esporre nella *Logica*, studiando la Rivoluzione francese. Hegel criticava aspramente Kant, per cui la storia avanza a passo lento, ma infallibile verso il progresso. Di pari modo anche Fichte, secondo il Losurdo, ammette che la storia compie delle trasformazioni radicali, accanto al progresso lento e graduale, sebbene il pensiero di Fichte cozza con quello di Hegel nella contrapposizione tra il fatalismo del primo ed il movimento dialettico dello Spirito che permette il divenire del secondo.

31 Al di fuori dall'Italia il termine utilizzato è quello di neoliberalismo (*neoliberalism*), mentre solo in Italia si usa il termine neoliberismo e, raramente, neoliberalismo nel parlare di processi economici. Ciò è dovuto, in larga parte, al proficuo dibattito tra Luigi Einaudi e Benedetto Croce, negli anni venti del secolo scorso, in cui si scorge la prima differenza tra liberismo e liberalismo, una differenza tutta italiana, germogliata nelle riflessioni filosofiche dei due autori, i quali, in buona sostanza, relegano il liberismo ad una matrice puramente economica, mentre il liberalismo ha a che vedere con le libertà individuali ed il rapporto tra individuo e Stato. Einaudi ritiene che il liberismo non sia una scienza economica, ma uno strumento servente le scelte operate dal politico o filosofo-politico. Il liberismo, in altre parole, è un metodo. In tal senso, essendo uno strumento, può venire utilizzato dallo Stato nella risoluzione dei casi concreti, accanto ad altri strumenti di matrice socialista, interventista, ecc. Ogni problema, dunque, troverebbe una soluzione sua propria, il che riconosce il potere di intervento dello Stato nell'economia e critica aspramente la teoria del *laissez-faire* elaborata da J.-C.-M.-V. de Gournay (1712-1759). Croce, dal canto suo, critica il liberismo non in quanto metodo, non nella sua dimensione di libera iniziativa privata, ma nella sua pretesa che i principi di carattere utilitaristico surclassino le libertà fondamentali tanto da divenire «regola e legge suprema della vita sociale». Croce riconosce certamente che l'economia liberista sia fondata sull'utilitarismo e sulla somma di scelte egoistiche che portano benefici all'intera collettività. Non mette in discussione i presunti vantaggi del liberismo, ma si interroga se un sistema sociale possa fondarsi e reggersi solo su questi criteri. L'utilitarismo, secondo Croce, andrebbe ristretto ad una limitata parte della vita sociale di uno Stato e non si dovrebbe commettere l'errore di fondare un intero

possibile più scorgere gli elementi che, invece, caratterizzavano il c.d. primo liberismo, quello teorizzato dal padre dell'economia moderna Adam Smith³². Difatti il modello economico sorto a seguito degli eventi cui s'è accennato è caratterizzato dalla conferma delle premesse dell'economia liberista classica, ma dalla negazione dell'intervento dello Stato nell'economia, in quanto «ritenuto spesso inefficace, sempre tardivo, pesante e facile a degenerare in costrizione»³³.

È stato acutamente osservato, nella dottrina giuridica, che non è ad oggi possibile «(...) comprendere il reale significato dell'espressione, che evoca un fenomeno complessissimo, quanto a natura e caratteristiche, privo di una definitiva sistemazione in letteratura. In simile prospettiva, non è poi dato identificare l'esistenza stessa di un "diritto neoliberale", se non evocando l'idea di un diritto "caratterizzato da uno stile neoliberale"»³⁴. E difatti è pressoché impossibile rinvenire, anche nelle scienze extragiuridiche, una definizione univoca e condivisa del concetto, se non nei suoi tratti più salienti, sebbene vi sia persino chi ne disconosce il concetto³⁵.

sistema politico-normativo basato su un'idea di mercato. La soluzione che suggerisce Croce è di riconoscere il primato non al liberismo (economico) ma al liberalismo (etico), per cui il liberismo ed i problemi economici andrebbero trattati in rapporto al liberalismo etico. Il liberalismo «(...) aborre dalla regolamentazione autoritaria dell'opera economica in quanto la considera mortificazione delle facoltà inventive dell'uomo, e perciò ostacolo all'accrescimento dei beni [...] Ma non può accettare che beni siano soltanto quelli che soddisfano il libito individuale, e ricchezza solo l'accumulazione dei mezzi a tal fine (...)». Per una lettura sintetica ma al contempo completa del dibattito Si Vedano L. EINAUDI *Liberismo, borghesia e origini della guerra, in Il buongoverno. Saggi di economia politica*, (1897-1954), in E. Rossi (a cura di), vol. 1, Laterza, Bari, 1954 e B. CROCE, L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, in P. Solari (a cura di), Riccardo Ricciardi, Milano e Napoli, 1957.

32 Adam Smith riteneva che il mercato fosse un sistema di decisioni decentrate fondate su una serie di negoziazioni degli operatori economici che vi operano all'interno. Ognuna di dette negoziazioni prevede un'offerta ed una domanda in cui acquirenti e venditori prendono le proprie decisioni sulla base del proprio egoistico interesse. Dalla somma degli egoismi di ciascun operatore si trae un beneficio collettivo per la società, che consiste nella stabilità dei prezzi, nella produzione di grandi varietà di beni e servizi e, infine, nella distribuzione ottimale delle risorse. Tutto ciò è stato sintetizzato da Smith nella *invisibile hand*, A. SMITH, *The Wealth of the Nations*, tr. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1975.

33 La citazione è presa da <https://www.treccani.it/enciclopedia/neoliberismo/>. Ultima visita, 6 dicembre 2024.

34 Così F. SARTORI, *Il diritto dell'economia nell'epoca neoliberale tra scienza e metodo*, in *Riv. dir. banc.*, 2022, I, 309 ss., il quale richiama F. DENOZZA, *Regole e mercato nel diritto neoliberale*, in *Regole e mercato*, vol. II, Rispoli Farina, Sciarrone Alibrandi, Tonelli (a cura di), Torino, 2017.

35 F. BONI e O. RICCI, «*Il neoliberismo non esiste*». *Pratiche partecipative nella definizione di un concetto controverso*, 2020, disponibile su <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9a3-7492-748b-e053-3a05fe0a3a96/Boni%2C%20Ricci%20-%20II%20neoliberismo%20non%20esiste%20-%20Rev.pdf>

I padri fondatori di detta visione economica, gli economisti neoclassici della Scuola austriaca Friedrich A. von Hayek³⁶, Ludwig von Mises³⁷ e il francese Jacques L. Rueff³⁸, gettarono le basi di quella che poi fu denominata Scuola di Chicago³⁹, fondata presso l'omonima università negli anni '30 del secolo scorso e poi sviluppatasi anche negli Stati Uniti negli anni '50 ad opera, soprattutto, dall'economista Milton Friedman⁴⁰. La Scuola austriaca si caratterizzerà per essere particolarmente critica nei confronti dell'intervento dello Stato nell'economia, ritenendo che solo grazie allo sviluppo delle forze capitalistiche nella storia e solo attraverso la libertà economica, si può giungere alla libertà politica⁴¹. Tuttavia i *Chicago Boys* (come vennero, popolarmente, soprannominati gli studiosi di tale Scuola) divennero consiglieri strategici del governo dittatoriale militare cileno di Augusto Pinochet, il quale, dopo aver esautorato il governo Allende (inviso agli Stati Uniti) attraverso un colpo di stato, per circa 17 anni pose in essere numerose azioni repressive nei confronti della popolazione locale, realizzando molteplici privatizzazioni (in particolare istruzione, sanità, trasporti) tanto da portare il Cile ad essere il primo esempio di paese neoliberista della storia, ma anche – sino ad oggi - uno dei principali paesi al mondo per livelli di disuguaglianza sociale⁴².

36 Tra i tanti, F. VON HAYEK, *La società libera (The Constitution of Liberty, 1960)*, Rubbettino Editore, 2007

37 L. VON MISES, *Economic Policy. Thoughts for Today and Tomorrow* (trad. it. *Politica economica. Riflessioni per oggi e per domani*, Liberilibri, Macerata, [1999], 2007)

38 J. RUEFF, *La Fin de l'ère keynésienne*, in *Le Monde*, 1976.

39 Un testo fondamentale del neoliberismo è quello di H.C. SIMONS, *A Positive Program for Laissez Faire: Some Proposals for a Liberal Economic Policy*, University of Chicago Press, 1949 in cui l'A., nell'analizzare le relazioni e l'interdipendenza tra istituzioni e ambito economico, non si esime dal criticare come il capitalismo, nella sua fase postbellica, sarebbe giunto a forme pervasive e limitatrici delle libertà individuali e sociali, le stesse che, idealmente, si prefiggeva di proteggere e sviluppare.

40 Si V. M. FRIEDMAN, *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, 1956; ID., *A Theory of the Consumption Function*, 1957

41 M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, 1962, University of Chicago Press.

42 Secondo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2018, oggi circa il 10% della ricchezza nazionale è controllato da meno di 550 famiglie, il 50% più povero ha una ricchezza media di 5.000 dollari, il 10% più ricco ha una ricchezza media di 760.000 dollari, l'1% più ricco ha una ricchezza media di oltre 3.000.000 di dollari. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5a4765e3-47c5-4ed2-bf2d-273af7927e4f/content>. In questo senso e con uno sguardo verso i paesi che hanno abbracciato

Di neoliberalismo, tuttavia, si parlava già ampiamente negli ambienti accademici francesi. La genesi del neoliberalismo è stata analizzata in modo pregevole da Michel Foucault, nel suo celebre corso al *Collège de France* del 1978-1979, in cui, nell'analizzare lo sviluppo delle politiche economiche in Francia, Germania e Stati Uniti, dimostrava come i meccanismi del mercato abbiano condotto lo Stato a «(...) lasciare intatto il gioco economico (...) lasciare che la società si sviluppi come una società d'impresa» in quanto il neo-liberismo, specie negli Stati Uniti (il cui modello s'è diffuso in Europa sin dal dopoguerra), è «(...) una maniera di essere e di pensare», (...) una sorta di nucleo utopico che viene continuamente riattivato, (...) un metodo di pensiero, una griglia di analisi economica e sociologica, (...) stile generale di pensiero, di analisi e di immaginazione»⁴³. All'interno di questa analisi, Foucault rileva, citando Robbins, uno dei padri del neoliberalismo, che «l'economia è la scienza del comportamento umano, inteso come una relazione tra fini e mezzi rari, i quali hanno utilizzazioni che si escludono reciprocamente»⁴⁴. In altre parole, secondo l'intellettuale francese, l'economia, nella visione neoliberale, non è più l'analisi logica e storica dei processi, ma diventa l'analisi di un'attività umana, della razionalità interna, della programmazione strategica dell'attività degli individui.

Ciò che qui interessa è che, già nella visione del neoliberalismo di Foucault si può intravedere una prima concettualizzazione del fenomeno giuridico ed economico della “cattura” della scelta pubblica. Non a caso, a nostro modo di vedere, il pensiero neoliberale non è solo un fatto economico e giuridico, ma è anche un fatto antropologico, capace di orientare e influenzare i comportamenti sulla base di una bussola ideologica calata nel contesto in cui il decisore

il modello neoliberalista, un Autore come Thomas Piketty ricostruisce la storia della distribuzione del reddito e della ricchezza, evidenziando il ruolo fondamentale dell'ideologia neoliberalista nel giustificare il regime di distribuzione ineguale esistente oggi. T. PIKETTY, *Capitale e ideologia*, La Nave di Teseo, Milano 2020.

43 M. FOUCAULT, *La nascita della biopolitica: Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, 2005, spec. 153-175 (sull'ordoliberalismo e neoliberalismo tedesco e francese) e 176-216 (sul neoliberalismo degli Stati Uniti).

44 L. C. ROBBINS, *Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Macmillan, London, 1962

opera. E l'economia si serve del decisore pubblico e del suo potere amministrativo al fine di rimodellare le attività umane.

In questo senso appare pregnante l'analisi prodotta da Naomi Klein⁴⁵, che ha dimostrato come le crisi economiche, sociali o politiche vengano spesso sfruttate da governi e grandi *corporations* per introdurre politiche economiche radicali, tipicamente neoliberiste, che altrimenti non riceverebbero il consenso popolare.

Klein argomenta la sua tesi sostenendo che le crisi, siano esse naturali (terremoti, uragani) o provocate dall'uomo (guerre, crisi finanziarie), vengono spesso utilizzate, dietro il pretesto dell'emergenza, come un'opportunità per introdurre politiche economiche impopolari, come robuste deregolamentazioni, privatizzazioni e definanziamenti per i servizi pubblici. L'elemento chiave di dette operazioni è la velocità con cui vengono attuate tali politiche. Approfitando del disorientamento e della paura causati dalla crisi, i governi agiscono rapidamente, spesso senza un adeguato dibattito pubblico, per implementare le loro riforme. Inoltre Klein sostiene che il consenso popolare viene spesso manipolato attraverso la paura e la propaganda. I media, secondo l'autrice, giocano un ruolo fondamentale nel diffondere il messaggio che le riforme radicali sono necessarie per superare la crisi. Infine, i benefici di dette politiche vanno principalmente a vantaggio di una ristretta *élite* economica, mentre la maggior parte della popolazione ne subisce le conseguenze negative. Il che significa privatizzare i profitti e socializzare le perdite. L'opera di Klein, da noi qui presa in esame, ha suscitato aspre critiche da parte della dottrina economica⁴⁶, anche a seguito dell'emergenza sanitaria COVID-19, in cui il suo testo è stato *riscoperto* ed attualizzato alla luce delle politiche pandemiche del biennio 2020-2022.

In sostanza, a nostro avviso, tale visione dell'economia politica produce due fenomeni apparentante antitetici rispetto alle teorie dalla stessa propugna-

45 N. KLEIN, *Shock economy: L'ascesa del capitalismo dei disastri* (traduzione di I. Katerinov), Rizzoli, 2008.

46 Tra le tante, V. FILOSO, *Sulla domanda di economia irrazionale: Naomi Klein vs. Milton Friedman*, in *Il Politico*, Vol. 75, No. 1 (223) (Gennaio-Aprile 2010), pp. 85-98.

te: *i*) sebbene professi in maniera incondizionata una fede per il libero mercato, essa ha in realtà bisogno dell'apparato statale e del potere pubblico per poter esercitare la sua influenza, sia nell'economia che nel sistema dei diritti sociali e civili; *ii*) condiziona e determina, talvolta, le politiche normative oltre che l'azione amministrativa forte del fatto che il pensiero neoliberista formi la classe dirigente e ne orienti le decisioni.

Sotto il primo profilo non si può sottacere come un recente contributo di Wolfgang Streek⁴⁷, ponga l'accento sul fatto che «*[g]li stati, soprattutto se al plurale, rappresentano per principio il nemico numero uno del neoliberismo, per sua natura globalista (...). Gli stati hanno confini e sono mezzi politicamente strumentalizzabili al servizio di interessi radicati in un territorio, dunque particolaristici*». Fin quando l'entità statale e le sue politiche particolari non saranno definitivamente sostituite da un ordinamento generale, immune alla sovranità popolare il potere statale, prosegue l'Autore «*(...) continuerà a essere uno strumento imprescindibile per il neoliberismo*». Il capitalismo globale, infatti «*non è un ordine naturale, ma sociale, (...) è un regime che necessita di essere fondato e difeso contro chi lo rifiuta. Il capitalismo cioè richiede una politica, la politica dello stato. Pur con tutta la loro esibita ostilità verso lo stato, neoliberismo e globalismo dipendono dalla statualità in modo essenziale*». Ma, secondo Streek, «*devono anche ristrutturare quest'ultimo in vista dei propri scopi, in modo che il particolarismo sociale alla base di ogni stato, cui questo è tenuto a dare ascolto, non sia d'intralcio all'universalismo del mercato globale*». Il liberismo, in altre parole, deve essere «*“autoritario”, conclusione cui già Carl Schmitt era giunto, alla vigilia della presa del potere da parte dei nazisti*».

Ma è sotto il secondo profilo, per quanto sinora abbiamo argomentato, che c'è un ulteriore e cruciale elemento della corrente neoliberista che risulta tuttora poco esplorato nella dottrina giuridica italiana. Si tratta del fenomeno della “cattura” della scelta pubblica da parte degli attori economici che detengono forti poteri di mercato. In sostanza, quando all'interno della matrice neoliberista vi sono in gioco forti poteri economici, gli attori (imprese private) che

⁴⁷ W. STREEK, *Globalismo e Democrazia, L'economia politica del tardo neoliberismo*, Feltrinelli, 2024, p. 159

li detengono “catturano” i decisori pubblici (amministrazioni) spingendo questi ultimi verso provvedimenti e altre regolazioni del tutto sbilanciate a favore dei primi. Il risultato è che assisteremo quasi sempre ad una predominanza degli interessi economici sulle altre tipologie di interessi (sociali e ambientali). D'altra parte, noi riteniamo che proprio nelle pieghe del neoliberismo si celino i meccanismi di sviluppo del potere privato, capace di orientare la decisione pubblica a proprio vantaggio⁴⁸.

Il fenomeno di ingerenza del potere economico in quello politico-istituzionale è da ricollegarsi alla teoria della *regulatory capture* di Georg Stigler. Come spiegato dalla dottrina giuridica, la teoria di Stigler ci fa capire molto bene in che modo l'attore privato, a causa della forza di mercato di cui dispone, «“catturati” gli organi istituzionali (stato e amministrazioni locali), che così sono spinti ad emanare leggi o provvedimenti favorevoli all'interesse perseguito dall'attore economico; e ciò anche se l'interesse economico privato vada palesemente a scapito di altri interessi della collettività». In altre parole, la cattura del regolatore da parte del regolato può consistere in atti e azioni amministrative favorevoli nei confronti dell'attore privato.

Di fronte ad simile scenario, il nostro obiettivo è quello di dimostrare, anche attraverso l'analisi del caso di studio oggetto del prossimo paragrafo, che la “cattura” della scelta pubblica trovi precisi limiti e condizioni invalicabili nel diritto positivo europeo e italiano (nazionale e regionale). È il diritto che protegge tutti gli altri interessi meritevoli di tutela che non siano necessariamente di natura economica. Ciò in quanto noi crediamo che il diritto positivo sia il frutto di un cruciale processo dialettico, il quale condensa in sé diverse visioni e tiene conto basilamente dei diversi interessi in gioco (economici, ma anche sociali e ambientali), assumendo una valenza di massima garanzia per la salva-

48 «Il Leviatano non riesce più a imporsi e a inglobare l'enorme potere economico esercitato da soggetti privati. Sono uomini quelli che oggi impongono il loro potere incontrollato sugli altri uomini e sugli Stati. È la loro prepotenza ad annientare la difesa dei nostri diritti; il loro arbitrio non è arginabile dalle regole poste dagli Stati né vi è giudice che possa sanzionare i loro comportamenti» Così R. BIN, *Rule of Law e ideologie*, in G. Pino, e V. Villa (a cura di), *Rule of Law. L'ideale della legalità*, Il Mulino, Bologna, 2016.

guardia dei diritti fondamentali tutelati nell'ordinamento giuridico europeo e italiano⁴⁹.

4. La rinnovata protezione legale dell'ambiente nel diritto positivo europeo e italiano

La ricostruzione del quadro concettuale del neoliberismo appena svolta restituisce un'immagine al cui centro si staglia l'interesse economico, mentre sullo sfondo rimangono gli interessi ambientali e sociali. Detta immagine mostra come gli interessi di natura sociale e ambientale divengono pressoché recessivi al cospetto degli interessi economici dominanti. È il fenomeno della "cattura" della scelta pubblica, per come da noi argomentato in questo contributo, a risultare determinante. Ogni qual volta vi siano forti interessi di mercato in gioco, l'amministrazione e gli altri regolatori pubblici finiscono per cedere alle influenze esercitate dagli attori economici, i quali così indirizzano l'azione amministrativa verso finalità proprie di detti attori, mettendo in ombra gli interessi sociali e ambientali altrettanto meritevoli di tutela.

Occorre concentrare adesso l'attenzione sul contesto giuridico e particolarmente sui vincoli posti dal diritto positivo europeo e italiano sulla scorta dei quali il regolatore regionale avrebbe dovuto muoversi per rispettare la legalità sostanziale e soprattutto realizzare l'interesse pubblico quale massimizzazione del godimento dei diritti fondamentali.

Vero è che la materia ambientale nel diritto europeo è disciplinata dal Titolo XX del Trattato sull'Unione europea (TUE) il quale, all'art. 191, par. 2

49 Secondo Luigi Ferrajoli, «Se è vero che democrazia politica e Stato di diritto sono destinati a decadere con lo sviluppo storico del capitalismo, ciò non significa che la difesa dello Stato di diritto, delle garanzie di libertà ed anche di una qualche rappresentatività reale delle forze politiche sia estranea agli interessi della classe operaia. Al contrario, proprio perché lo Stato e il capitale tendono oggi a liquidare i diritti di libertà e le garanzie costituzionali, a capovolgere il ruolo della Costituzione da strumento della tutela delle libertà civili e del dissenso politico in strumento della legittimazione dell'autorità e di sollecitazione del consenso, proprio per questo la difesa della democrazia e delle libertà politiche, sia pure nel loro contesto borghese, rappresenta un interesse e un obiettivo irrinunciabile della lotta di classe. Da oltre un secolo (...) le libertà civili e politiche (...) hanno cessato di essere libertà soltanto individuali e tanto meno a valenza borghese. Esse hanno assunto bensì natura e ruolo anticapitalistico (...)». Così L. FERRAJOLI, *Esiste una democrazia rappresentativa?*, in L. FERRAJOLI - D. ZOLO, *Democrazia autoritaria e capitalismo maturo*, Feltrinelli, Milano, 1978, p. 62.

prende una netta posizione, disponendo che l'Unione europea «(...) mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga" (...)»⁵⁰.

All'interno di questo quadro giuridico di tutela rafforzata si colloca un pilastro della politica comunitaria in materia di conservazione della biodiversità, nonché la base legale su cui si fonda la rete istituzionale "Natura 2000". Si tratta della nota direttiva 92/43/CEE (d'ora in poi direttiva Habitat)⁵¹, la quale

50 L'art. 191 così dispone: "1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

51 Una Direttiva che, nel corso degli anni, è stata continuamente aggiornata per adattarsi all'evoluzione delle conoscenze scientifiche, alle nuove sfide ambientali e alle esigenze di un contesto socio-economico in continuo cambiamento. La Direttiva Habitat è stata recepita nel nostro Ordinamento con Decreto del Presidente della Repubblica 08.09.1997 n. 357, recante "Attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche"; poi con Decreto del Presidente della Repubblica 12.03.2003 n. 120 recante "Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 08.09.1997 n. 357 concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche". Importante, per l'applicazione delle norme ivi contenute è il DM 17.10.2007 recante "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)". Parallelamente alla Direttiva Habitat va menzionata la Direttiva "Uccelli", spesso associata alla prima, per la tutela degli habitat degli uccelli migratori. Questa è stata oggetto di numerosi recepimenti da parte del legislatore nazionale e regionale. Si ricordano solo i principali atti di recepimento: Legge 27.12.1977 n. 968 recante "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia"; si ricorda anche il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20.12.1979, avente ad oggetto "Variazione dell'elenco delle specie

all'art. 6 stabilisce la procedura amministrativa da seguire nel caso in cui un piano o progetto possa avere un impatto significativo sull'area oggetto di tutela ambientale⁵².

Al centro vi è la cruciale importanza che assumono gli habitat naturali così come la flora e fauna selvatiche per le politiche dell'Unione Europea, posto che sin dal preambolo vengono considerate un «*obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità*».

L'ecosistema "giuridico" di rete "Natura 2000" è costituito da numerosi e importanti Siti di Interesse Comunitario (SIC) a livello ambientale, censiti dagli Stati Membri grazie a specifiche procedure stabilite negli artt. 4 e 5 della Direttiva Habitat, i quali vengono successivamente designati come Zone Speciali di Conservazione (ZSC). Sono anche ricomprese le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE⁵³.

cacciabili di cui all'art. 11 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, recante principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia" e la Legge 11.02.1992 n. 157, recante "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"; ancora, il Decreto Legge 16.8.2006 n. 251, recante "Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica". Nel 2009 la Direttiva 79/409/CEE è stata abrogata e sostituita integralmente dalla versione codificata della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30.11.2009 recepita nel nostro Ordinamento solo con Legge 14.11.2024 n. 166 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano".

52 Sebbene anche la Direttiva uccelli ponga alcuni obblighi procedurali. Si V., ad esempio, l'art. 6 par. 3, parte 2, in cui si prevede che "Gli Stati membri che intendono concedere tale permesso [ammettere nel proprio territorio alcune specie, ndr] si consultano in via preliminare con la Commissione, con la quale esaminano se la commercializzazione degli esemplari della specie in questione contribuisca o rischi di contribuire, per quanto è ragionevolmente possibile prevedere, a mettere in pericolo il livello di popolazione, la distribuzione geografica o il tasso di riproduzione della specie stessa in tutta la Comunità. Se tale esame rivela che il permesso previsto porta o può portare, secondo la Commissione, a uno dei rischi summenzionati, la Commissione rivolge allo Stato membro una raccomandazione debitamente motivata, nella quale disapprova la commercializzazione della specie in questione. Se ritiene che non esista tale rischio, la Commissione ne informa lo Stato membro". Anche l'art. 7 par. 4, per cui "Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili sull'applicazione pratica della loro legislazione sulla caccia". Infine si V. l'art. 4 par. 3 secondo cui "Gli Stati membri inviano alla Commissione tutte le informazioni opportune affinché essa possa prendere le iniziative idonee per il necessario coordinamento affinché le zone di cui al paragrafo 1, da un lato, e al paragrafo 2, dall'altro, costituiscano una rete coerente e tale da soddisfare le esigenze di protezione delle specie nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la presente direttiva".

53 Si V. nota 51.

Vero è che l'architettura di cui all'art. 6 della direttiva Habitat è concepita proprio al fine di tutelare massimamente gli ecosistemi naturali. Risulta importante rilevare come al par. 3 detta norma stabilisca che un piano o un progetto di natura economica e finalità produttivistiche «*non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito*», ma che può avere «*incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti*», debba essere oggetto di una necessaria, seria ed efficace valutazione di incidenza sul piano ambientale.

Per essere sicuri, il legislatore europeo si spinge decisamente oltre nell'ottica di tutelare gli ecosistemi, allorché richiede che le autorità competenti autorizzino un piano o un progetto di natura economica e finalità produttivistiche solo «*previa certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa*».

Alla luce di simili vincoli giuridici, se rivolgiamo lo sguardo al caso Porsche, appare senza ombra di dubbio piuttosto azzardata, se non inopportuna, la scelta pubblica da parte della Regione Puglia di autorizzare il piano economico della società satellite NTC laddove un simile piano contempli una sorta di "esproprio" per "privata" utilità con conseguente rimozione di una vasta area boschiva e di macchia mediterranea interamente ricadente nella protezione legale prevista dal diritto comunitario.

Senonché rimane il fatto che l'attore economico privato (Porsche e la sua società satellite NTC) può invocare una specie di deroga prevista al par. 4 dell'art. 6 della direttiva Habitat. Simile regola derogatoria prevede che l'autorizzazione ad un piano economico può essere concessa se si rinvergono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. In una simile situazione, all'esito della procedura di valutazione di incidenza ambientale, le autorità amministrative locali devono adottare ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata, nonché solo informare la Commissione delle misure compensative adottate.

Su questa deroga vale la pena spendere alcune parole critiche. Dal nostro punto di osservazione, è piuttosto chiaro che ci troviamo di fronte ad una de-

roga normativa di matrice neolibera, frutto di una tipica visione delle cose dell'economia neoclassica, stante il fatto che la regola europea subordina la concessione di un'area demaniale pubblica ad una controprestazione economica, secondo il meccanismo della compensazione. Senonché, tenuto in disparte il fatto che è criticabile il modello compensativo in sé, appare ciononostante discutibile che si possa invocare detta deroga nel caso di specie. A nostro modo di vedere, difficilmente si può “compensare” economicamente la perdita di un'area naturalistica di raro pregio, né si può pensare che esista sempre un prezzo o valore economico valido a ripagare la perdita degli ecosistemi in nome dell'iniziativa economica privata.

Sta qui, peraltro, un punto cruciale dell'interpretazione dell'art. 6, par. 4, della direttiva Habitat. Infatti, la norma *de qua* stabilisce espressamente che se nel sito in questione vi si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari⁵⁴, i piani o i progetti economici possono essere approvati solo se con-

⁵⁴ E nel sito oggetto dell'intervento di ampliamento da parte di NTC vi sono habitat e specie prioritarie. Ciò si rileva dalla Determinazione n. 176 del 12.5.2023 del Servizio VIA/VINCA, per cui: *“Attuazione del piano di Sviluppo Industriale si presenta come la scelta di sviluppo territoriale meno dannosa per gli habitat, le specie, gli habitat di specie e per l'integrità dei siti Natura2000 interessati, avendo accertato l'assenza di altre alternative possibili in grado di non presentare incidenze significative e negative per gli habitat esistenti (conformemente al dettato delle linee guida nazionali per le valutazioni di incidenza direttiva 92/43/CEE Habitat scenario 2, art. 6, par. 4.2, parte 1: sono coinvolti habitat e specie prioritari; a seguito della predetta fase di analisi delle soluzioni alternative a minor incidenza ambientale non sono state individuate modalità progettuali alternative di realizzazione del Piano di Sviluppo Industriale in grado di garantire il perseguimento dei diversi motivi di interesse pubblico sottesi all'attuazione del Master Plan. Di conseguenza si ritiene di procedere all'attuazione del Piano di Sviluppo Industriale in considerazione “della sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico connesso a motivazioni di carattere economico e di contestuali motivi legati alla salute dell'uomo ed alla sicurezza pubblica di preminente importanza regionale come specifica nella DGR n. 600/2023” determinazione n. 176 del 12.5.2023 del Servizio VIA/VINCA: “Attuazione del piano di Sviluppo Industriale si presenta come la scelta di sviluppo territoriale meno dannosa per gli habitat, le specie, gli habitat di specie e per l'integrità dei siti Natura2000 interessati, avendo accertato l'assenza di altre alternative possibili in grado di non presentare incidenze significative e negative per gli habitat esistenti (conformemente al dettato delle linee guida nazionali per le valutazioni di incidenza direttiva 92/43/CEE Habitat scenario 2, art. 6, par. 4.2, parte 1: sono coinvolti habitat e specie prioritari; a seguito della predetta fase di analisi delle soluzioni alternative a minor incidenza ambientale non sono state individuate modalità progettuali alternative di realizzazione del Piano di Sviluppo Industriale in grado di garantire il perseguimento dei diversi motivi di interesse pubblico sottesi all'attuazione del Master Plan. Di conseguenza si ritiene di procedere all'attuazione del Piano di Sviluppo Industriale in considerazione “della sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico connesso a motivazioni di carattere economico e di contestuali motivi legati alla salute dell'uomo ed alla sicurezza pubblica di preminente importanza regionale come specifica nella DGR n. 600/2023”.*

nessi con la salute dell'uomo, la sicurezza pubblica o per motivi di importanza primaria per l'ambiente, mentre per tutti gli altri motivi di interesse pubblico si deve dapprima ottenere un «*parere della Commissione*».

L'impianto del diritto positivo di matrice comunitaria è pienamente armonizzato al sistema costituzionale italiano. L'articolo 9 della Carta fondamentale del nostro ordinamento prevede ora, al comma 3, un'espressa tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni e, nell'ottica di ciò, rinvia al legislatore ordinario l'onere di disciplinare i modi e le forme di tutela. Detti elementi (ambiente, biodiversità, ecosistemi) sono da considerarsi una parte del tutto e non possono essere scissi, pena la frammentazione ed inefficacia della loro tutela costituzionale.

Pertanto, il legislatore regionale si deve muovere lungo dei confini segnati dalla disciplina fondamentale dettata dalle fonti comunitarie e costituzionali.

Non diversamente, se si guarda all'interessante prassi dell'Unione Europea, la *Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE (direttiva Habitat)*⁵⁵ costituisce un tassello normativo fondamentale per la comprensione della cruciale importanza della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi nell'era dell'Antropocene. Detta guida, recependo gran parte degli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) sui diversi aspetti dell'applicazione dell'art. 6 (procedurali e di merito)⁵⁶, ha inteso fornir-

⁵⁵Rinvenibile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=IT)

⁵⁶ Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte di giustizia C-363/85, C-361/88, C-159/99, punto 32, C-415/01, punto 21, C-58/02, C-6/04, punti 21, 25, 26, C-508/04, punto 80 secondo cui la trasposizione dell'art. 6 nel diritto nazionale deve essere chiara e precisa, fedele e con un'efficacia cogente incontestabile. Entrando nel merito, per esempio, la Corte di Giustizia ha statuito svariate volte in materia di "sicurezza pubblica". In CdG C-57/89 (Leybucht Dykes) si discuteva dei lavori di costruzione per il rafforzamento di argini a Leybucht nel Mare del Nord, che avrebbero comportato la riduzione della superficie di una ZPS. Come principio generale, la Corte ha affermato che i motivi che giustificano una tale riduzione devono corrispondere a un interesse generale superiore a quello che risponde allo scopo ecologico contemplato dalla direttiva. Nel caso di specie, la Corte ha confermato che il pericolo di inondazioni e la protezione della costa costituiscono ragioni sufficientemente serie per giustificare i lavori di arginatura e di rinforzo delle strutture costiere, sempre che tali misure si limitino allo stretto necessario. In un'altra causa (C-43/10, punto 128) la Corte ha stabilito che: «*Qualora un progetto siffatto pregiudichi l'integrità di un SIC ospitante un tipo di habitat naturale e/o*

re uno strumento pratico volto a “catturare”, questa volta conformemente allo *spirito del diritto*, la scelta pubblica e quindi orientare i regolatori nazionali e locali all'adozione delle più corrette procedure autorizzatorie⁵⁷.

Verso una simile tendenza, volta alla protezione ambientale e alla messa in secondo piano dei processi economici, appare ora anche schierarsi la giurisprudenza amministrativa di legittimità in Italia. Secondo i Tribunali Amministrativi Regionali, le pubbliche amministrazioni interessate, se rinvencono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico atti a sacrificare l'interesse dominante al mantenimento degli habitat naturali, questi debbono comunque essere valutati all'interno di un procedimento complesso⁵⁸, volto appunto a valutare

una specie prioritari, la sua realizzazione può, in linea di principio, essere giustificata da motivi connessi all'approvvigionamento di acqua potabile. In determinate circostanze, essa potrebbe essere giustificata a titolo delle conseguenze positive di primaria importanza che l'irrigazione ha per l'ambiente. Per contro, l'irrigazione non può, in linea di principio, rientrare tra le considerazioni correlate alla salute delle persone e alla sicurezza pubblica, giustificanti la realizzazione di un progetto quale quello controverso nel giudizio principale. Ancora, in CdG C-504/14, punto 77, la Corte ha stabilito che «(...) una piattaforma diretta ad agevolare lo spostamento di disabili può, in linea di principio, essere considerata realizzata per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico connessi alla salute dell'uomo».

57 Guida all'interpretazione dell'art. 6, *cit.*, par. 5.8.3.

58 TAR Lazio III n. 18015 del 17.10.2024 spiega nel dettaglio e con estrema chiarezza la procedura che conduce al provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), il quale «(...) è disciplinato dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006. Esso prevede che nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso (co. 1). Entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web (co. 2) e che entro i successivi trenta giorni l'autorità competente e le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2 verificano la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni (co. 3). In seguito alla verifica della completezza documentale ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso al pubblico ed entro i trenta giorni seguenti il pubblico interessato può presentare osservazioni (co. 4). Entro l'ulteriore termine di trenta giorni l'autorità competente può chiedere al proponente eventuali integrazioni, assegnando un termine non superiore a trenta giorni, prorogabile, su motivata richiesta del proponente, fino a centottanta giorni (co. 5). Entro dieci giorni dalla scadenza del termine per richiedere integrazioni di cui al comma 5 ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241/90, alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. 29. La procedura di valutazione di incidenza è prevista dalla direttiva 92/43/CEE “Habitat”, che ha istituito una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata “Natura 2000”, formata dai

attentamente sia l'incidenza dell'opera sull'ecosistema, sia le possibili soluzioni alternative le quali debbono essere, per usare un termine ormai noto al linguaggio comune, meno impattanti possibile.

Difatti, come viene rilevato in una interessante pronuncia della giurisprudenza amministrativa italiana, l'ambiente « *gode di una tutela rafforzata a cui si può derogare solo in presenza di condizioni che sono da interpretarsi in maniera rigorosa e restrittiva (...). Le diverse misure che l'Autorità può assumere – per come richiamate dalle fonti normative e secondo l'interpretazione fatta propria dalla Corte di Giustizia – devono ritenersi enunciate in via gradata, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata a mente del novellato art. 9 Cost., con la conseguenza che è possibile ricorrere alla misura più*

siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, e funzionale garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale. La rete "Natura 2000" comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva 79/409/CEE (c.d. direttiva "Uccelli"). 30. L'art. 6, par. 3, della direttiva Habitat stabilisce che "Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica". 31. Il successivo par. 4 contempla, peraltro, anche l'ipotesi in cui "nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico". 32. In ambito nazionale, la Valutazione di Incidenza viene disciplinata dall'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, così come sostituito dall'art. 6 del DPR 12 marzo 2003, n. 120, mentre le indicazioni tecnico-amministrativo-procedurali sono dettate nelle "Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza (VIncA) - Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4", adottate in data 28.11.2019 con Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. 33. Il coordinamento tra la procedura di VIA e quella per la valutazione di incidenza (VIncA) è regolato dall'art. 10 del T.U. ambientale, ai sensi del quale la VIA comprende le procedure di valutazione d'incidenza. Lo studio di impatto ambientale contiene, quindi, gli elementi di cui all'allegato G del d.P.R. n. 357 del 1997 e la valutazione dell'autorità competente si estende alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza oppure dovrà dare atto degli esiti della valutazione di incidenza. Il predetto d.P.R. stabilisce, a sua volta (art. 5, co. 4), che per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati».

grave solo ove sia provata l'impossibilità di adottare la misura meno cruenta e, quindi, "a condizione che esista un'altra soluzione valida"»⁵⁹.

L'esistenza di un'altra soluzione valida è quindi il principio cardine che guida tutta la procedura di cui all'art. 6 par. 4 della direttiva habitat, ossia le amministrazioni debbono valutare attentamente l'esistenza e l'applicabilità di soluzioni alternative a quelle individuate *prima facie* dal proponente, che conducano al minor sacrificio possibile degli habitat naturali.

Infine, non meno importante, è che i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico devono essere legittimi «*sotto i profili della necessità, indispensabilità, congruità, proporzionalità, utilità del mezzo rispetto allo scopo prefissato*»⁶⁰. In altre parole, l'interesse pubblico dev'essere rilevante, anche in relazione alla durata in termini temporali, nonché deve riferirsi a condizioni di necessità ed i motivi debbono essere superiori all'interesse generale di mantenimento del sito protetto (motivi imperativi)⁶¹.

5. Conclusioni

L'indagine sul caso Porsche mette in luce come agisce e si alimenta il fenomeno della "cattura" della scelta pubblica (cfr. *supra* par. 3), quando nei procedimenti amministrativi vi siano in gioco forti poteri economici. Già in dottri-

⁵⁹ CdS III n. 6049 del 9.7.2024, a proposito della nota vicenda dell'abbattimento dell'orsa JJ4 nella Provincia Autonoma di Trento.

⁶⁰ TAR Lazio II Ordinanza 31.05.2024 n. 11215.

⁶¹ Osserva la Commissione europea, nella Guida all'interpretazione dell'art. 6, cit., che «*l'interesse pubblico deve essere rilevante: è chiaro quindi che non tutti i tipi di interesse pubblico, di natura sociale o economica, sono sufficienti, in particolare se contrapposti al peso particolare degli interessi tutelati dalla direttiva (cfr. ad esempio il considerando 4, che fa riferimento al «patrimonio culturale della Comunità»); c) in questo contesto, sembra altresì ragionevole presumere che l'interesse pubblico possa essere rilevante unicamente se si tratta di un interesse a lungo termine; gli interessi economici a breve termine, o altri interessi che producono soltanto benefici di breve periodo per la società, non sembrano sufficienti per superare in importanza gli interessi di conservazione a lungo termine tutelati dalla direttiva. È ragionevole ritenere che i «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica» si riferiscano a situazioni nelle quali i piani o i progetti previsti si dimostrano indispensabili: - nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini (salute, sicurezza, ambiente); - nel contesto di politiche fondamentali per lo Stato e la società; - nell'ambito della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti a obblighi specifici di servizio pubblico. Spetta alle autorità competenti soppesare i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico del piano o progetto a fronte degli obiettivi di conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche. Il piano o progetto può essere approvato solo se i motivi imperativi per la sua realizzazione hanno maggiore rilevanza del suo impatto sugli obiettivi di conservazione.»*

na, con riguardo ad un altro caso eclatante di recessione dell'interesse ambientale a fronte di potenti poteri economici del mercato (il c.d. caso del *Trans Adriatic Pipeline*), si era acutamente sostenuto come la “cattura” della scelta: «*avviene per via del forte potere economico che l'attore privato esercita sui soggetti pubblici. Più in dettaglio, dunque, si può dire che il potere di mercato della società (...), influenzando in modo considerevole l'attività di regolazione amministrativa, ha spinto gli attori istituzionali verso una sopravvalutazione degli interessi dell'attore privato e ad una sottovalutazione dell'interesse pubblico generale*»⁶².

Abbiamo argomentato come simile fenomeno trovi un solido retroterra culturale nella corrente di pensiero neoliberista, laddove affonda radici profonde l'idea del primato del mercato e con esso della forza dei poteri economici sugli altri interessi, sociali e ambientali, nonostante questi ultimi siano altrettanto meritevoli di tutela (cfr. *supra* par. 2).

Ma la nostra tesi è che, da un punto di vista giuridico, siffatta impostazione non appare più compatibile e coerente con l'evoluzione del diritto positivo europeo e con la conseguente recezione dello stesso negli ordinamenti legali degli Stati membri, Italia compresa (cfr. *supra* par. 4). È il diritto a proteggere espressamente gli interessi sociali e ambientali elevandoli al di sopra degli interessi economici, laddove questi ultimi risultino in contrasto con la piena salvaguardia dei primi.

Sono norme europee di rango primario nella gerarchia delle fonti che si esprimono in favore della protezione legale comunitaria degli ecosistemi. Il lungo processo evolutivo del diritto europeo ha così portato alla creazione della c.d. rete Natura 2000 e all'approvazione della fondamentale direttiva Habitat.

Vero è che per gli ecosistemi e gli altri habitat naturali la normativa comunitaria dispone una tutela rafforzata, con la conseguenza che non è possibile procedere ad interventi di antropizzazione in dette aree in assenza di un rigido

62 Così D. VESE, *cit.*, pp. 459 ss., che indaga il fenomeno della cattura della scelta pubblica a diversi livelli di governo.

controllo e assenso da parte degli stessi organi comunitari, specie della Commissione Europea.

Pertanto, gli interventi di antropizzazione, tra cui piani e progetti di “sviluppo economico” aventi incidenze significative sul piano ambientale dovranno: *i*) formare oggetto di una opportuna valutazione dell’impatto; *ii*) essere motivati da imperativi ragioni di rilevante interesse pubblico; *iii*) ricevere un parere di legittimità da parte della Commissione Europea; *iv*) essere oggetto di rigorose e serie misure di compensazione per garantirne la coerenza con la rete Natura 2000 e la direttiva Habitat.

Non solo, ma nel caso in cui il piano di natura economica riguardi una tipologia di habitat naturale particolarmente vulnerabile⁶³, lo stesso potrà essere autorizzato solo a condizione che: *i*) sia connesso alla salute e sicurezza pubblica; *ii*) sia comunque pur sempre relativo alla tutela dell’ambiente; *iii*) rispetti infine le ragioni imperative di rilevante interesse pubblico (previo parere della Commissione Europea).

Sembra invero del tutto risibile, a fronte dell’abbattimento di una vasta area boschiva (circa 200 ha) riconosciuta quale sito SIC e ZSC nonché habitat prioritario della Regione Puglia, il programma di “compensazioni” proposto a Porsche e NTC⁶⁴. Eppure, siffatto programma ha condotto il regolatore regio-

⁶³Gli habitat prioritari sono quelli definiti dall’Allegato 1 della Direttiva 92/43/CEE e tra questi, nel sito oggetto del Piano di sviluppo di NTC rientrano due habitat prioritari: “habitat di interesse comunitario prioritario cod. 6220 Percorsi substeppici di graminacee e piante annue dei Thero-Brachypodietea” e “habitat cod. 9340 Foreste di Quercus ilex e Quercus rotundifolia”.

⁶⁴ Si legge nei considerando della Deliberazione di Giunta Regionale 31 gennaio 2022, n. 53 che sono previste le seguenti opere compensative: 1. La realizzazione del centro di elisoccorso, equipaggiato con attrezzature sanitarie di primo intervento, consente di integrare il sistema sanitario di emergenza della Regione Puglia, migliorando la copertura nel Salento e bilanciando la copertura già attiva nel nord della regione grazie al centro di elisoccorso attualmente presente a Foggia; un intervento tempestivo risulta, infatti, fondamentale per le urgenze, gli interventi di primo soccorso e le patologie tempo-dipendenti; 2. Il progetto di riqualificazione e valorizzazione ecologico-ambientale e paesaggistica, che prevede un processo programmato di interventi di naturalizzazione all’esterno della proprietà del Nardò Technical Center, integrando aree demaniali ed ulteriori aree da acquisire, consentirà un sensibile ampliamento delle aree boscate e di interesse paesaggistico, garantendo in tal modo anche una maggiore fruibilità delle aree protette, oltre che il miglioramento degli habitat e delle specie di interesse conservazionistico; al contempo si realizzerà un incremento della funzionalità e della qualità

nale a considerare tali proposte di sicuro rilievo per l'interesse pubblico, specie per la salute e la sicurezza. Ne è prova la deliberazione della Giunta della Regione Puglia del 3 maggio 2023, n. 600, con cui si è proceduto alla «*Dichiarazione dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico in termini di salute umana per il sistema sanitario pugliese e in termini di sicurezza pubblica per la popolazione connessi alla realizzazione del Piano di Sviluppo di Nardò Technical Centers*»⁶⁵.

Alla tutela (vera) dell'interesse pubblico, inteso come salvaguardia dell'ambiente, è tuttavia pervenuta la Commissione Europea. Con la recente nota n. 29121 del 15 febbraio 2024, la Commissione Europea ha manifestamente evidenziato l'assoluta carenza degli imperativi motivi di rilevante interesse pubblico all'approvazione del piano di sviluppo economico di Porsche A.G., mettendo così in risalto il fenomeno della "cattura" della scelta pubblica del regolatore regionale pugliese, il quale era stato evidentemente influenzato e orientato nelle sue decisioni dalla presenza di forti interessi economici. Sono emblematiche le parole della Commissione Europea: *«se lo scopo preminente del progetto fosse stato legato a queste esigenze di salute pubblica, le opzioni alternative da valutare avrebbero dovuto riguardare direttamente questi obiettivi. Tenendo conto di queste esigenze, Invece, le alternative che sono state prese in considerazione si riferiscono chiaramente*

ambientale a livello territoriale grazie ai corridoi ecologici di connessione tra entroterra e mare; tali opere potranno essere utili anche al fine del superamento degli aspetti relativi all'incidenza negativa dell'intervento sulle componenti naturali che interessano l'area (presenza di habitat di importanza comunitaria); 3. La realizzazione del Centro Visite Polifunzionale rappresenta una nuova polarità per il territorio, che consentirà di tutelare e valorizzare la Riserva Naturale e la Zona Speciale di Conservazione (ZSC), mediante la promozione e la divulgazione di attività culturali ed educative per la tutela dell'ambiente e delle naturalità esistenti; 4. Implementazione di un centro di sicurezza antincendi. Il Nardò Technical Center nel corso dell'ultimo decennio è stato già protagonista di continue azioni di salvaguardia dell'ambiente, con un costante monitoraggio e un servizio antincendio proattivo in affiancamento e/o sostituzione dei Vigili del Fuoco; tale attività ha limitato notevolmente il numero di focolai e di incendi sia all'interno della proprietà NTC sia nelle aree limitrofe di proprietà pubblica e/o privata, grazie ad un'azione coordinata con il Corpo dei Vigili del Fuoco e con gli Enti Territoriali preposti.

65 Qualcuno, malignamente, ha insinuato che l'eliporto sarebbe utile solo alla dirigenza del gruppo imprenditoriale e che nessun ospedale della provincia dispone attualmente di un'elisuperficie, per cui diverrebbe pressoché inutile. Ad ogni modo sono state numerose e corali le critiche legate alla dichiarazione dei motivi imperativi di interesse pubblico per dette, scarse, misure previste. Tra i tanti si rinvia a <https://ecor.network/articoli/ampliamento-piste-della-porsche-a-nard%C3%B2-pubblica-utilit%C3%A0-o-interesse-privato/> (ultima visita, 10 dicembre 2024).

alle necessità (economiche) di sviluppo del NTC e in particolare alle esigenze di ammodernare e ampliare le piste del centro di prove».

Inoltre, con riferimento ai motivi di sicurezza pubblica invocati dalla Regione Puglia a sostegno dell'approvazione del progetto Porsche/NTC, la stessa Commissione ha aggiunto: *«se la motivazione principale del progetto fosse stata la sicurezza antincendi, le alternative da considerare (comprese localizzazioni alternative al di fuori dei siti Natura 2000), avrebbero dovuto riguardare direttamente questo scopo, invece delle esigenze di sviluppo del NTC.».*

Resta da sottolineare che l'abbattimento della vasta area boschiva in cui ricadrebbe il progetto Porsche non potrà essere mitigata dalla ripiantumazione di altre tipologie di piante, posto che l'indirizzo della Commissione Europea è chiaro: *«tutte le foreste primarie ed antiche, in particolare, dovranno essere rigorosamente protette. Secondo le stime, esse rappresentano appena il 3% circa della superficie forestale dell'UE, con appezzamenti generalmente piccoli e frammentati. Le foreste primarie ed antiche non sono solo alcuni degli ecosistemi forestali più ricchi dell'UE, ma immagazzinano anche grandi stock di carbonio e sottraendolo all'atmosfera, oltre ad essere di fondamentale importanza per la biodiversità e la fornitura di servizi ecosistemici essenziali»⁶⁶.*

Va infine rilevato che la Commissione Europea ha sollevato il vizio procedurale relativamente alla mancata richiesta del parere obbligatorio previsto dall'art. 6 par. 4, della direttiva Habitat. Così come è stato eccepito il vizio relativo alla mancata definizione degli obiettivi di conservazione dell'area naturalistica, coerenti con gli standard e con la metodologia elaborata dal Ministero

⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, COM(2021) 572 final, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0572#footnoteref40>. Il documento richiama, in nota, J. BARREDO CANO, C. BRAILESCU, A. TELLER, F.M. SABATINI, A. MAURI, K. JANOUSKOVA, *Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe*, EUR 30661 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2021, in cui si argomenta abbondantemente sulla differenza tra le foreste primarie e altre tipologie di vegetazione *giovane* in termini di servizi ecosistemici nei confronti degli esseri umani e altri benefici prodotti sugli ecosistemi in senso ampio.

dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica italiano⁶⁷, la cui assenza impedisce di elaborare in modo appropriato i possibili impatti del progetto sui siti oggetto di intervento, nonché l' idoneità e la sufficienza delle misure di mitigazione e di compensazione proposte⁶⁸.

L'esito dell'intera vicenda è stato così rinviato. E certamente noi non esiteremo a tornare sul caso pugliese della Porsche a tempo debito. Cionondimeno, non ci esimeremo già in questa sede dal trarre alcuni spunti di riflessione critica per concludere la nostra indagine sul fenomeno della “cattura” della scelta pubblica.

Iniziamo con dire che, dal punto di vista giuridico, sulla vicenda restano aperti diversi dubbi, in particolare sulle motivazioni che hanno condotto il regolatore regionale a sospendere l'Accordo di programma anziché ad annullarlo in autotutela, posto che vi ricorrono adeguati presupposti per addivenire a siffatto provvedimento di revisione della decisione iniziale.

Si è argomentato che il diritto positivo europeo ritiene legittimo un intervento di sviluppo economico su un sito protetto sul piano ambientale solo se detto intervento sia in linea con la salvaguardia dell'interesse pubblico primario nel caso di specie. Ciò significa che, all'esito di un complesso procedimento istruttorio, un interesse economico può ritenersi superiore ad interessi sociali e ambientali solo se questi ultimi interessi siano effettivamente e concretamente di minore rilievo rispetto al primo, pur sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza, così come delineati dalla giurisprudenza della CGUE e recepiti dalle corti degli Stati membri dell'UE.

Vero è che il sacrificio di un sito protetto a livello ambientale, a fronte di un progetto di sviluppo economico non è più ammissibile se è in contrasto con

⁶⁷Disponibili su <https://www.mase.gov.it/pagina/documenti-di-riferimento-lindividuazione-di-obiettivi-e-misure-di-conservazione>.

⁶⁸ Aspetto, questo, che ha portato l'UE ad avviare la procedura d'infrazione 2015/2163, ad oggi in fase di messa in mora complementare, per la mancata designazione di Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e la mancata adozione delle misure di conservazione previste dalla direttiva Habitat.

il diritto comunitario cristallizzato nell'art. 6 della direttiva Habitat. Senonché potenti fenomeni di “cattura” delle decisioni pubbliche possono sovvertire l'ordine giuridico così come avvenuto nel caso Porsche oggetto della nostra indagine. Difatti, anche tra le pieghe delle procedure amministrative del caso *de quo* è possibile rintracciare elementi chiave di detto fenomeno. Così appare chiaro che la politica della Regione Puglia di proseguire e correggere errori di merito e procedurali, sebbene chiaramente rilevati dalla Commissione Europea, sta a dimostrare l'influenza che l'interesse economico dell'attore privato (Porsche A.G.) può esercitare sul regolatore pubblico e sulle sue scelte.

A nostro avviso l'influenza del potere economico sulle decisioni del regolatore regionale può essere dedotta da almeno tre angoli visuali.

Il primo riguarda il tipo di procedura adottata. È stata scelta quella che, nel tutelare le aree prioritarie, permette di intervenire su di esse solo per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico connessi alla salute e alla sicurezza pubblica. Al di fuori di detti motivi, va ottenuto il parere obbligatorio della Commissione Europea. Sicché simili motivi sono stati modellati in modo da soddisfare l'interesse economico dell'attore privato (Porsche A.G.).

Il secondo concerne la mancata adozione degli obiettivi di conservazione sito-specifici, oggetto peraltro di una ormai datata procedura d'infrazione, per cui appare evidente che il regolatore regionale (Puglia) abbia agito all'oscuro di norme fondamentali in materia, oppure abbia agito con il fine di snellire e velocizzare il processo decisionale onde avvantaggiare l'interesse economico di parte. Ciò, sebbene la chiarezza espositiva della Guida sull'applicazione dell'art. 6 della direttiva Habitat e una consolidata prassi giurisprudenziale in materia, non lasci spazio a dubbi circa l'influenza subita dal regolatore regionale (Puglia) da parte dell'attore economico (Porsche A.G.) e del suo forte interesse economico allo sviluppo del progetto nell'area boschiva protetta dalla normativa comunitaria.

Il terzo, infine, pone luce sulle deprecabili motivazioni degli atti amministrativi analizzati nel corso della nostra indagine. È piuttosto sintomatico del fenomeno della “cattura” della scelta pubblica il fatto che, in tutti gli atti amministrativi non si rinvenga una qualche motivazione che tenga conto della giurisprudenza della CGUE in materia. Nel corso di una lunga e consolidata tradizione, la CGUE ha offerto solidi criteri interpretativi difficilmente bypassabili dai regolatori locali, specie nel settore ambientale.

Vero è che gli interessi economici del privato (Porsche A.G.) considerati dal regolatore regionale meritevoli di rientrare nel rango dei motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, laddove confrontati con gli interessi ambientali e sociali protetti dal diritto positivo europeo con la direttiva Habitat sono da considerarsi del tutto marginali rispetto a questi ultimi.

Ma non è che l'avverarsi di un fenomeno che noi abbiamo provato a portare all'attenzione della scienza giuridica: il potere economico dell'attore privato è capace di “catturare” la scelta pubblica, orientando le sue decisioni e finanche l'intera azione amministrativa verso finalità che premiano interessi individualistici ed egoistici a discapito degli interessi ambientali e sociali e della collettività.