

Periodo massimo di proroga di soli due anni per le autorizzazioni per la coltivazione delle cave di torba

T.R.G.A. Bolzano 5 giugno 2025, n. 166 - Beikircher, pres.; Pantozzi Lerjefors, est. - Nord Torf S.r.l. (avv. Harder) c. Provincia Autonoma di Bolzano (avv.ti Roilo, Fadanelli, Plancker e Windegger) ed a.

Cave e torbiere - Proroga dell'autorizzazione per l'apertura di una cava di torba impiegata per la produzione di substrati per la coltivazione di funghi *champignon*, nonché di piante orticole, floricole e frutticole - Periodo massimo di proroga di soli 2 anni per le autorizzazioni per la coltivazione delle cave di torba,

(Omissis)

FATTO

La ricorrente espone di essere una società operante nel settore dell'estrazione e commercializzazione della torba, titolare di diverse concessioni per aree di estrazione nei Comuni di Laives e di Salorno (doc. 3 della ricorrente). La torba estratta e lavorata dalla ricorrente viene impiegata per la produzione di substrati per la coltivazione di funghi *champignon*, nonché di piante orticole, floricole e frutticole.

In data 8 novembre 2019 la ricorrente presentava all'Ufficio provinciale Industria e cave domanda per l'apertura di una cava di torba, da denominarsi "Vurza", nel territorio del Comune di Laives, sulla p.f. 1001/10 in C.C. Laives, allegando il relativo progetto (doc. 3 della Provincia).

La Conferenza di servizi in materia ambientale esaminava il progetto nella seduta del 25 marzo 2020, esprimendo parere negativo (allegato al doc. 4 della Provincia).

Con mail del 25 settembre 2020 la ricorrente, preso atto delle osservazioni della Conferenza di servizi, inviava alla stessa il "Progetto per la coltivazione della torbiera finalizzata alla bonifica delle paludi al ripristino ambientale in località 'Vurza', C.C. Laives" dd. 25 settembre 2020, redatto dallo studio Umwelt GIS, in cui, al punto 3.6., veniva dato atto che la durata della torbiera era di massimo 4 anni e, in relazione al volume coltivabile, veniva indicato il volume massimo di 11.970 mc. (allegato al doc. 4 della Provincia).

Con nota del 15 ottobre 2020, l'Ufficio provinciale Industria e cava, chiedeva alla ricorrente di inviare una "comunicazione scritta dove viene dichiarato di non adoperare superfici di lavorazione e di ridurre la durata dei lavori di scavo e di riempimento a un massimo di 4 anni" (doc. 5 della Provincia).

La ricorrente, in data 16 ottobre 2020 comunicava e confermava all'Ufficio competente di non aver chiesto, né di avere intenzione di adoperare alcuna zona di lavorazione per il materiale estratto e che la durata della torbiera "Vurza" "è di 4 anni massimo" (doc. 6 della Provincia).

La Direttrice della Ripartizione provinciale Economia rilasciava quindi, in data 17 novembre 2020, l'autorizzazione all'apertura della cava di torba denominata "Vurza" sulla p.f. 1001/10 in C.C. Laives, "per la durata di 4 (quattro) anni" e per un volume coltivabile di 11.970 mc, con l'obbligo della perfetta osservanza del progetto approvato e delle condizioni contenute nel relativo Disciplinare, tra cui quella che "i lavori di ripristino e di sistemazione sono da effettuarsi entro la validità dell'autorizzazione" (doc. 7 della Provincia).

Trascorsi i quattro anni, con domanda del 4 novembre 2024, la ricorrente chiedeva all'Ufficio provinciale Industria e cave la proroga dell'autorizzazione per 6 anni, indicando nell'allegato cronoprogramma, di aver coltivato complessivamente 10.300 mc di torba. La richiesta di proroga veniva così motivata: "A seguito dell'inizio dei lavori di coltivazione della cava Vurza, è emerso che la qualità della torba non soddisfa pienamente gli standard della nostra clientela principale. Pertanto la torba estratta può essere impiegata solamente nel settore vivaistico in quantità ridotte. La torba verrà estratta nei prossimi due anni, seguiranno poi i lavori di riempimento e di consolidamento dell'area ed il successivo ripristino. Per le ultime fasi di lavoro necessitiamo di ulteriori quattro anni per un totale complessivo di sei anni" (doc. 8 della Provincia).

Con l'impugnato decreto n. 21841/2024 del 27 novembre 2024 la Direttrice della Ripartizione provinciale Economia accoglieva solo parzialmente la domanda di proroga dell'autorizzazione, concedendola "fino al 17 novembre 2026 e per una quantità massima di estrazione da progetto approvato di 11.970 mc, con la prescrizione che rimangono invariate tutte le disposizioni contenute nel disciplinare di esercizio" (doc. 1 della ricorrente).

A fondamento del gravame la ricorrente ha dedotto il seguente articolato motivo:

"Illegittimità derivata per incostituzionalità degli artt. 2, comma 3, e 15, comma 1, l.p. 16 agosto 2023, n. 19, in relazione agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi 1 e 2, lett. e) e s), Cost., agli artt. 4 e 8 dello Statuto di Autonomia (DPR 670/1972), all'art. 1, del protocollo addizionale alla CEDU e agli artt. 16 e 17 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea.

a) La non manifesta infondatezza della questione di l.c. della normativa provinciale posta a fondamento del

provvedimento impugnato.

1. *Violazione della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, Cost. - Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost., invasione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di 'tutela della concorrenza' e di 'tutela dell'ambiente' di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) e s), Cost. - Violazione dell'art. 7-bis e allegati III e IV d.lgs. 152/2006.*

2. *Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. Violazione della libertà di impresa di cui all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della tutela della proprietà provata di cui all'art. 42 Cost. e art. 1 del primo protocollo addizionale CEDU.*

3. *In subordine: Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.*

b) *La rilevanza della questione di l.c.:*

La ricorrente afferma, anzitutto, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale 16 agosto 2023, n. 19, che così dispone: "1. *Ferma restando la durata delle autorizzazioni alla coltivazione di cave concesse prima dell'entrata in vigore della presente legge, queste autorizzazioni possono essere prorogate, su richiesta motivata, per un massimo di otto anni, dedotte le proroghe già concesse. Le autorizzazioni di torbiere sono prorogate per un massimo di due anni, dedotte le proroghe già concesse*".

La riduzione del periodo massimo di proroga a soli 2 anni per le autorizzazioni per la coltivazione delle cave di torba, rispetto al periodo massimo previsto per le autorizzazioni riguardanti le altre sostanze minerali, sarebbe riconducibile al disposto dell'art. 2, comma 3, della stessa legge, in base al quale: "Non sono ammesse nuove domande per la coltivazione di torba". Il divieto assoluto e perpetuo per l'apertura di nuove cave di torba nella provincia di Bolzano, sarebbe stato introdotto dal legislatore provinciale in attuazione dell'obiettivo stabilito dal punto 6.12 della prima parte del "Piano clima Alto Adige 2024", approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 6060 del 30 agosto 2022, che invitava a "non autorizzare nuove estrazioni di torba e lasciare scadere i permessi concessi" (allegato al doc. 14 della Provincia, pag. 49).

Le disposizioni richiamate, che decreterebbero la fine dell'attività economica esercitata dalla ricorrente, sarebbero costituzionalmente illegittime sotto una pluralità di motivi.

Sotto un primo profilo, la ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale della normativa provinciale in esame per "invasione della potestà legislativa esclusiva riservata allo Stato nelle materie della 'tutela della concorrenza' e della 'tutela dell'ambiente', nonché per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione".

Il campo delle libertà private in materia di economia (e quindi anche la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. e la tutela del diritto di proprietà di cui all'art. 42 Cost.) sarebbe soggetto a riserva di legge e tali libertà, secondo la giurisprudenza costituzionale, potrebbero essere limitate solo con legge ordinaria dello Stato.

Sebbene sia astrattamente ammissibile, alla luce dell'art. 41, comma 2, Cost., l'introduzione di limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata (qualora dovessero rivelarsi indispensabili ai fini della tutela dell'utilità sociale, della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della libertà e della dignità umana), la previsione di un divieto assoluto e perpetuo all'esercizio di una determinata attività economica non potrebbe che essere disposta che con legge ordinaria statale. Ciò in ragione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della 'tutela della concorrenza' (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.) e della 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali' (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.) e della necessità di una disciplina uniforme e coordinata su tutto il territorio nazionale.

L'introduzione di un siffatto divieto inciderebbe inevitabilmente sulla concorrenza: per essere lecito il divieto dovrebbe garantire la parità di trattamento tra operatori e applicarsi in modo uniforme a tutti gli operatori economici presenti in un determinato mercato. Quindi, un siffatto divieto potrebbe essere previsto solo con legge statale.

Il divieto introdotto dall'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 19 del 2023 sarebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., dato che introdurrebbe "un'ingiusta disparità di trattamento tra operatori economici e un'alterazione della parità concorrenziale".

Il divieto *sub iudice* si porrebbe in contrasto anche con l'art. 1 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), ai cui principi dovrebbe adeguarsi anche la Provincia autonoma di Bolzano.

Inoltre, il divieto di apertura di nuove cave di torba presupporrebbe un attento e adeguato bilanciamento degli interessi costituzionalmente tutelati (libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza, da un lato, e tutela dell'ambiente, dall'altro lato) e un'accurata valutazione della proporzionalità e adeguatezza dello stesso, che non potrebbe che spettare al legislatore statale.

Tale bilanciamento sarebbe già stato effettuato dal legislatore statale, il quale, lungi dal prevedere un divieto assoluto all'estrazione della torba, avrebbe assoggettato l'apertura di nuove torbiere, in attuazione della Direttiva 2011/92/UE, a valutazione di impatto ambientale (VIA), in caso di torbiere con più di 500.000 mc/a di materiale estratto o di un'area superiore a 20 ettari (cfr. art. 7, comma 2, nel combinato disposto con l'allegato III, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) oppure a verifica di assoggettabilità a VIA in caso di torbiere di dimensioni inferiori (cfr. art. 7-bis, comma 4, nel combinato disposto con l'allegato VI, del d.lgs. n. 152 del 2006).

In senso contrario, non potrebbe essere richiamata la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di

Bolzano in materia di “*miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere*” di cui all’art. 8, n. 14, dello Statuto di autonomia, considerato che, ai sensi dell’art. 4 dello stesso Statuto, tale potestà legislativa troverebbe un limite nelle competenze affidate in via esclusiva allo Stato nelle materie sopra indicate e, quindi, potrebbe essere esercitata solo nel rispetto della tutela della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

Sotto un secondo e diverso profilo, il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l’estrazione della torba e la limitazione biennale della proroga delle autorizzazioni esistenti sarebbero misure assolutamente irragionevoli, sproporzionate e illogiche e risulterebbero quindi in contrasto con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all’art. 3 Cost.. Le norme sarebbero basate su una errata rappresentazione della quantità delle emissioni annuali di CO₂ eq derivanti dall’attività di estrazione della torba in Alto Adige e delle ripercussioni sull’ambiente. In particolare, esse traviserebbero il fatto che le tecniche di scavo adottate per l’estrazione della torba in Alto Adige non consentirebbero di sviluppare rilevanti fenomeni di ossidazione della torba con emissione di anidride carbonica. Le superfici utilizzate per l’estrazione della torba sarebbero, infatti, destinate all’agricoltura e, principalmente, alla frutticoltura. Non si tratterebbe, quindi, di aree naturali umide o di vere e proprie torbiere. La torba sarebbe estratta in acqua e inviata ai produttori di funghi e di substrati agricoli ancora bagnata, con un’umidità dell’80% circa. L’attività di coltivazione della torba in Alto Adige sarebbe diversa da quella dei Paesi del Nord Europa, dove spesso si interverrebbe su aree naturali e in ambienti umidi, eseguendo scavi superficiali in ambiente asciutto su aree 1.000 volte più estese e la torba si venderebbe dopo un’attività di asciugatura, durante la quale si svilupperebbe l’ossidazione del carbonio, rilasciato nell’atmosfera.

Secondo lo studio condotto da Eurac Research e dall’Università di Innsbruck (doc. 15 della ricorrente), in Alto Adige le emissioni *in loco* (*on site*) causate dai processi di degradazione della torba al momento dell’estrazione sarebbero marginali rispetto a quanto avviene nel ciclo agricolo, essendo stimabili in circa 56,1 t CO₂ eq per anno, quindi pari alle emissioni annue di soli 9 abitanti.

Le norme provinciali sarebbero quindi frutto di un eccessivo allarmismo, fondato su un’erronea rappresentazione delle effettive ripercussioni dell’attività di estrazione della torba sull’ambiente.

Inoltre, le stesse norme sarebbero contrarie al principio di proporzionalità: il divieto *de quo* sarebbe innanzitutto “*inidoneo*” a raggiungere l’obiettivo prefissato di ridurre le emissioni di CO₂ e di gas serra. Il divieto di rilascio di nuove autorizzazioni per l’estrazione della torba creerebbe un incremento delle emissioni, stimato in 1.650 t CO₂ eq all’anno, dovuto alle importazioni di torba dal Nord Europa per soddisfare le esigenze di produzione nazionali. La stima è riferita alla sola tratta compresa tra il valico del Brennero e San Michele all’Adige, secondo la relazione del dott. Michele Paleari (doc. 5 della ricorrente).

Per quanto riguarda le emissioni *off site*, secondo la stessa relazione, le stesse sarebbero generate comunque, anche in presenza del divieto, non essendo vietato in Italia l’utilizzo di torba proveniente dall’estero, con conseguente generazione di ulteriori emissioni di CO₂ stimate, a seconda del Paese di origine, da 18.247 a 33.666 t CO₂ eq per anno. In altre parole, la legge provinciale mirerebbe a una riduzione delle emissioni di 56 t CO₂ eq per anno, ma provocherebbe, in realtà, emissioni da 18.247 a 33.666 t CO₂ eq per anno.

Il divieto sarebbe, inoltre, “*non strettamente necessario*”. Esso non avrebbe preso in considerazione misure meno restrittive, quali, ad es., il contingentamento delle superfici sfruttabili per l’estrazione della torba; la riduzione graduale delle superfici sfruttabili per l’estrazione in un arco temporale medio-lungo; la previsione di misure di compensazione ovvero di inventivi per la riduzione volontaria delle emissioni.

Infine, il divieto sarebbe anche “*non adeguato*”, in quanto provocherebbe un aumento del traffico legato all’incremento delle importazioni di torba.

L’unica misura idonea e adeguata per ridurre, nel lungo termine, le emissioni di CO₂ generate dall’estrazione e dall’impiego della torba consisterebbe nell’individuare valide alternative a tale materiale. Ma tali alternative non sarebbero ancora state trovate.

Sarebbe quindi evidente il contrasto delle norme provinciali con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all’art. 3 Cost.. Da ciò discenderebbe pure il contrasto delle norme con la tutela della libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost., della libertà di impresa di cui all’art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e della tutela della proprietà privata di cui all’art. 42 Cost. e all’art. 1 del primo Protocollo addizionale alla CEDU.

In subordine, la ricorrente afferma che, quand’anche si volesse ritenere che la limitazione della durata massima della proroga ammessa, pari a due anni, di cui all’art. 15, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2023, non fosse riferibile al divieto stabilito dall’art. 2, comma 3, della stessa legge, detta limitazione si porrebbe comunque in contrasto con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all’art. 3 Cost.. In tale ipotesi la norma si rivelerebbe infatti del tutto arbitraria, in quanto priva di giustificazione per un regime differenziato rispetto alle altre sostanze minerali, per le quali la durata massima della proroga è fissata in otto anni.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata, la ricorrente afferma che essa sarebbe evidente, atteso che il presente giudizio non potrebbe essere definito indipendentemente dalla risoluzione di tale questione. Le norme provinciali non ammetterebbero un’interpretazione diversa da quella risultante dal loro chiaro tenore testuale, cosicché andrebbe esclusa un’interpretazione costituzionalmente orientata delle stesse. In caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale verrebbe meno la base normativa per la limitazione della proroga a soli due anni,

con conseguente annullamento del decreto impugnato per invalidità derivata dall'incostituzionalità della norma.

Per le ragioni espresse la ricorrente ha chiesto, in via pregiudiziale, di *“dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, e 15, comma 1, ultimo periodo, l.p. 16 agosto 2023, n. 19, in relazione agli artt. 3, 41, 42, e 117, commi 1 e 2, lett. e), e s), Cost., agli artt. 4 e 8, Statuto di Autonomia (DPR 670/1972), all'art. 1, del 1° protocollo addizionale alla CEDU e agli artt. 16 e 17 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea e, conseguentemente, sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità delle norme provinciali predette”*. Nel merito, ha chiesto di annullare, *in parte qua o in toto*, per invalidità derivata, i provvedimenti impugnati.

Si è formalmente costituito in giudizio il Comune di Laives con atto depositato il 19 febbraio 2025, riservandosi di dedurre e concludere in prosieguo.

Anche la Provincia autonoma di Bolzano (di seguito solo Provincia) si è costituita in giudizio formalmente con atto depositato il 25 marzo 2025, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile e infondato.

Con successiva memoria, depositata il 31 marzo 2025, il Comune di Laives ha chiesto che sia dichiarato, in via preliminare di rito, il proprio difetto di legittimazione passiva, essendo impugnati atti della sola Provincia autonoma di Bolzano, non riferibili al Comune di Laives. In via subordinata di merito, il Comune ha chiesto il rigetto del ricorso, siccome inammissibile e infondato.

Con atto depositato in giudizio il 14 aprile 2025 è intervenuta *ad adiuvandum* della ricorrente l'Associazione Italiana Fungicoltori - A.I.F. (di seguito solo A.I.F.), deducendo il seguente motivo:

“Illegittimità derivata per incostituzionalità degli artt. 2, comma 3 e 15, comma 1, della L.P. 16.8.2023, n. 19 in relazione agli artt. 3 Cost., 41 Cost., 117, comma 2, lett. e) e s) Cost., anche sotto il profilo della violazione dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità”.

L'interveniente, reputando fondati i motivi di gravame proposti dalla società ricorrente avverso gli atti impugnati e, in particolare, l'eccezione di incostituzionalità ivi proposta, ha chiesto l'accoglimento del ricorso presentato dalla società Nord Torf Srl, *“previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 15, comma 1, della L.P. n. 19/2023”*.

Con memoria depositata il 24 aprile 2025 la difesa della Provincia ha chiesto, anzitutto, che fosse dichiarato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* dell'associazione A.I.F.. Nel merito, dopo aver preso ampiamente posizione sui singoli motivi di ricorso e sulla questione di legittimità costituzionale sollevata, ha chiesto il rigetto del ricorso e dell'intervento *ad adiuvandum* di A.I.F., in quanto inammissibili e infondati, previa reiezione della sollevata questione di legittimità costituzionale.

In particolare, sulla asserita manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale, la difesa della Provincia ha evidenziato che oggetto del giudizio non è un provvedimento di diniego alla richiesta di autorizzazione all'apertura di una torbiera, da cui potrebbe derivare la fine o comunque la limitazione dell'attività economica della ricorrente, bensì il provvedimento di accoglimento della richiesta di proroga limitatamente al periodo di 2 anni, in luogo dei 6 richiesti dalla ricorrente.

Non essendo stata fatta applicazione del divieto di cui all'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 19 del 2023, ogni doglianza in merito sarebbe del tutto non pertinente, rispettivamente irrilevante nel presente giudizio.

Inoltre, il decreto impugnato, seppure coincidente, in relazione alla durata della proroga, con il periodo biennale massimo di cui all'art. 15, comma 1, ultimo periodo, della stessa legge provinciale, non avrebbe considerato tale limite come circostanza impeditiva all'accoglimento della richiesta della ricorrente.

La Direttrice della Ripartizione Economia della Provincia avrebbe sì considerato valida la motivazione per cui a seguito dei lavori di coltivazione sarebbe emerso che la qualità della torba non soddisferebbe pienamente gli standard della clientela principale e che potrebbe essere utilizzata solamente nel settore vivaistico in quantità ridotte, ma avrebbe altresì preso atto, come risulterebbe dal decreto impugnato, del *“cronoprogramma di coltivazione presentato”* dalla ricorrente con la domanda di proroga, in cui la ricorrente avrebbe dichiarato di aver coltivato complessivi 10.300 mc di torba (2.800 nel 2021; 3.500 nel 2022; 3.000 nel 2023 e 1.000 nel 2024). Con riferimento all'intero anno 2024, come risulterebbe dalle statistiche inviate dalla ricorrente all'Ufficio provinciale competente, sarebbero stati estratti 1.200 mc di torba. Aggiungendo quindi i 200 mc ai 1.000 dichiarati per l'anno 2024, al 31 dicembre 2024 risulterebbero estratti nella cava *“Vurza”* complessivi 10.500 mc di torba su 11.970 di cui al progetto. L'Amministrazione non avrebbe quindi potuto concedere una proroga superiore ai due anni per terminare i lavori di coltivazione e per svolgere i lavori di ripristino e sistemazione del terreno.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2023, la proroga sarebbe una facoltà, non un obbligo e anche applicando la più favorevole disposizione della proroga delle autorizzazioni per la coltivazione delle cave, le conclusioni non cambierebbero, dato che la ricorrente avrebbe quasi esaurito la quantità massima coltivabile.

Il Summit della Terra e il Protocollo di Kyoto avrebbero come obiettivo la riduzione dei gas serra. La caratteristica principale del Protocollo di Kyoto, ratificato dall'Italia con la legge 1° giugno 2002, n. 120, sarebbe quello *“di stabilire obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra per i paesi aderenti”*. I Paesi aderenti si sarebbero impegnati a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, nel periodo 2008-2012, di almeno il 5% rispetto ai

livelli del 1990.

Successivamente, con il Trattato internazionale di cui all'accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, firmato a New York da 177 Paesi, tra cui l'Italia, il 22 aprile 2016 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, i firmatari si sarebbero vincolati ad agire per combattere i cambiamenti climatici e, in particolare, a *“mantenere il riscaldamento globale al di sotto di 1,5 °C”*.

A livello provinciale, con specifico riferimento alla fattispecie oggetto del presente giudizio, il *“Piano Clima - Parte I”*, al Campo di azione 6.12, avrebbe previsto le misure riguardanti i Pozzi di assorbimento di CO₂ a lungo termine. Con tale espressione si intenderebbero sistemi in grado di assorbire maggiori quantità di carbonio rispetto a quelle che emettono. I principali Pozzi di assorbimento naturali sarebbero rappresentati dal suolo, dalle foreste e dagli oceani.

Finché la torba rimane nella torbiera, essa tratterrebbe il carbonio, contribuendo così al contrasto contro il cambiamento climatico. Una volta estratta, produrrebbe emissioni di carbonio e contribuirebbe al cambiamento climatico. Questo sarebbe il motivo per cui il *“Piano Clima”* avrebbe avuto come obiettivo di non autorizzare nuove estrazioni di torba e lasciare scadere i permessi concessi.

Il Campo d'Azione n. 6.12, di cui al *“Piano Clima Alto Adige - parte I”* sarebbe poi stato ripreso nel Campo d'Azione 5.13, del *“Piano Clima Alto Adige 2040”*, approvato con la deliberazione della Giunta provinciale n. 595 del 18 luglio 2023, avente come obiettivo la riduzione delle emissioni CO₂ *“del 55% entro il 2030 e del 70% entro il 2037 rispetto ai livelli del 2019 e l'Alto Adige dovrà raggiungere la neutralità climatica entro il 2040”* (doc.ti 11 e 12 della Provincia).

Con le disposizioni della legge provinciale n. 19 del 2023 si sarebbe provveduto a dare attuazione a livello normativo all'obiettivo del Campo d'azione dei Pozzi di assorbimento di CO₂ a lungo termine.

Sul primo motivo di ricorso la difesa della Provincia osserva che con la riforma del 2022, l'art. 41 Cost. è stato modificato: dopo aver sancito che la libertà di iniziativa economica è libera, il legislatore ha precisato che essa *“non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*. Inoltre, con la medesima riforma è stato aggiunto il comma 3 all'art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica *“tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”*.

La Corte costituzionale, nella sentenza 13 giugno 2024, n. 105/2024, avrebbe delineato la portata della riforma del 2022, affermando che il mandato di tutela dell'ambiente vincolerebbe *“tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa”*.

La Provincia avrebbe legiferato nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di cave e torbiere di cui gode ai sensi dell'art. 8, cifra 14, dello Statuto di autonomia. Al riguardo la Corte costituzionale, con la sentenza 17 giugno 2013, n. 145, ancora prima della riforma del 2022, avrebbe riconosciuto alla Provincia il potere di *“soltanto di eventualmente incrementare i livelli di tutela ambientale”*. Nell'ambito di tale competenza sarebbe quindi consentito alla stessa di dettare una disciplina che tuteli le torbiere in funzione della salvaguardia dell'ambiente e del clima che, a seguito della riforma costituzionale, sarebbero riconosciuti come valori meritevoli di tutela costituenti limiti al libero esercizio dell'attività economica privata.

Tutte le regioni, nel dettare le proprie discipline in materia di autorizzazioni allo sfruttamento delle cave e delle torbiere avrebbero limitato la durata della proroga (come, ad es., la Regione Veneto, con l'art. 12, comma 3, della legge regionale 16 marzo 2018, n. 13, la Regione Emilia Romagna, con l'art. 15 della legge regionale 18 luglio 1991, n. 17 e la Regione Piemonte, con l'art. 19, comma 5, della legge regionale 17 novembre 2016, n. 23).

Sul secondo motivo di ricorso, la difesa della Provincia richiama quanto già esposto: a fronte della necessità, scientificamente riconosciuta, di tutelare le torbiere dal punto di vista ambientale, apparirebbe irrilevante ogni considerazione in merito alla metodologia di estrazione in uso in Alto Adige che, a detta della ricorrente, non consentirebbe il rilascio di CO₂. Analoghe considerazioni varrebbero per l'impiego della torba nel settore della coltivazione dei funghi *champignon*.

Gli studi dimessi dalla ricorrente affronterebbero un solo aspetto della coltivazione della torba, quello dell'impiego come substrato più adatto per la coltivazione dei funghi, prescindendo dalla questione della rilevanza climatica delle torbiere e dei pericoli della degradazione delle stesse.

La lettura dello studio Eurac Research offerta dalla ricorrente non sarebbe corretta: 56,1 t di CO₂ eq sono calcolate per ettaro e per anno e solo per la parte *on-site*, mentre complessivamente dalle concessioni in essere verrebbero emesse 300.000 t di CO₂ eq, sia *on-site*, sia *off-site*.

Inoltre, lo studio affermerebbe l'esistenza di alternative per la coltivazione dei funghi e delle piante.

Sul terzo motivo di ricorso, la difesa della Provincia si richiama a quanto esposto in precedenza, sostenendo che le caratteristiche delle torbiere le renderebbero del tutto uniche e differenti rispetto alle altre sostanze minerali, con la conseguenza che la limitazione della durata massima di proroga sarebbe da considerarsi ragionevole e proporzionata.

Infine, la difesa provinciale contesta la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, ribadendo che la durata della proroga sarebbe stata stabilita in base al volume di coltivazione e alla quantità estratta dalla ricorrente negli anni 2021-2024 e, quindi, anche se, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale n. 19 del 2023, fosse applicabile il primo periodo della medesima

disposizione, cioè la proroga per un massimo di otto anni, la ricorrente non potrebbe comunque ottenere automaticamente, per effetto dell'abrogazione della norma di cui predica l'incostituzionalità, la proroga nel periodo massimo, non potendo il giudice sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio del potere discrezionale di concessione della proroga. La pronuncia di incostituzionalità a cui ambirebbe la ricorrente, *“lungi dall'essere rilevante per la decisione del presente giudizio”*, altro non sarebbe *“se non un inammissibile ‘mettere le mani avanti’ per evitare il rigetto di future domande di apertura di nuove torbiere o di proroga di quelle già autorizzate”*. L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale non consentirebbe alla ricorrente di ottenere il bene della vita a cui aspira con il presente giudizio, che non sarebbe l'ottenimento di future autorizzazioni per l'apertura di nuove cave di torba, ma unicamente la proroga dell'autorizzazione della torbiera “Vurza” per un periodo superiore a due anni, ipotesi già esclusa per le sopraesposte ragioni.

La ricorrente, con memoria depositata il 7 maggio 2025, ha replicato alle controdeduzioni della difesa provinciale, insistendo nella non manifesta infondatezza e nella rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata ai fini della decisione, nonché nelle conclusioni già formulate.

Anche l'interveniente associazione A.I.F. ha depositato una memoria in data 7 maggio 2025, in cui ha replicato all'eccezione di difetto di legittimazione e di carenza di interesse, sollevata dalla difesa provinciale, insistendo nell'accoglimento delle conclusioni rassegnate.

All'udienza pubblica del 28 maggio 2025, sentite le parti e dopo ampia discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Vanno dapprima vagliate le eccezioni di difetto di legittimazione e di difetto di interesse, sollevate dalla difesa dell'Amministrazione provinciale nei confronti dell'interveniente A.I.F..

Afferma la difesa dell'Amministrazione che, secondo lo Statuto dell'associazione, il Consiglio Direttivo non avrebbe tra i propri compiti quello di autorizzare il Presidente a intervenire in giudizio e che il potere di rappresentanza legale in giudizio che l'art. 19 dello Statuto riconosce al Presidente sarebbe riferito solo alla legittimazione passiva.

Inoltre, il Consiglio Direttivo, nella riunione del 4 aprile 2025, avrebbe autorizzato il Presidente a intervenire in giudizio *“a tutela delle imprese italiane danneggiate dalle eventuali restrizioni all'uso della torba proveniente dalle cave di Laives”* (doc. 2 di A.I.F.). Senonché, tra le finalità di A.I.F. non vi sarebbe quella di farsi portatrice degli interessi di *“tutte”* le imprese italiane che indistintamente potrebbero venire danneggiate dai provvedimenti provinciali di cui si tratta.

In ogni caso, la legittimazione difetterebbe anche se si intendesse il riferimento come operato solo nei confronti delle imprese iscritte a A.I.F..

Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, la tutela degli interessi generali della fungicoltura potrebbe avvenire solo attraverso l'analisi e la realizzazione, con mezzi propri o con esperti incaricati, degli aspetti tecnici, economici, promozionali e propagandistici. La specificità dei mezzi con cui attuare tale finalità escluderebbe che la stessa possa essere perseguita per mezzo di azioni giudiziarie.

Il difetto di legittimazione apparirebbe evidente anche avendo riguardo al fatto che tra le categorie degli iscritti vi sarebbe quella dei *“Produttori di substrato per coltivazione di funghi”*. Come risulterebbe dall'elenco degli associati, tale categoria conterebbe solo tre iscritti, tutti aventi sede fuori provincia, i quali avrebbero un interesse contrario a quello della ricorrente, in quanto, esercitando la stessa attività, trarrebbero indubbio vantaggio dal rigetto del ricorso ovvero dalla limitazione o divieto di vendita di torba della ricorrente.

Infine, non si capirebbe quale sarebbe la lesione degli interessi delle imprese legate alla fungicoltura, posto che la torba della cava “Vurza” sarebbe di scarsa qualità e verrebbe impiegata solo nel settore vivaistico, mentre le imprese che si occupano della coltivazione dei funghi potrebbero comprare la torba altrove.

Alle eccezioni sollevate dalla ricorrente la difesa di A.I.F. ha replicato che il potere di rappresentanza legale riconosciuto dall'art. 19 dello Statuto al Presidente non può considerarsi limitato alla sola legittimazione passiva, salvo che tale limitazione non sia esplicitamente prevista dallo Statuto stesso.

La delibera autorizzativa all'intervento in giudizio del Consiglio Direttivo del 4 aprile 2025 sarebbe un atto valido e sufficiente a conferire il potere di intervenire in giudizio, in quanto assunto *“da organo competente, salva diversa deliberazione assembleare, avendo il Presidente la rappresentanza legale di A.I.F. di fronte a terzi e in giudizio”*, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto.

L'atto di intervento sarebbe in ogni caso ammissibile, essendo prevista dallo Statuto la possibilità per il Presidente, in caso di urgenza, di assumere le deliberazioni degli altri organi statutari, salvo ratifica alla prima riunione utile del Consiglio direttivo (art. 19 dello Statuto). Nel caso di specie, l'urgenza sarebbe stata rappresentata dalla necessità di notificare l'atto di intervento *ad adiuvandum* entro e non oltre il 26 aprile 2025, rispettando così i termini previsti dall'art. 50 c.p.a., tenuto conto che l'udienza di discussione del merito del presente ricorso era stata fissata per il giorno 28 maggio 2025.

In base a consolidata giurisprudenza, le associazioni di categoria potrebbero agire in giudizio a tutela degli interessi dei soggetti dalla stessa rappresentati, anche senza la necessità di una delega individuale, purché ciò sia coerente con le



previsioni statutarie. E l'art. 2 dello Statuto attribuirebbe ad A.I.F. la finalità di “*tutelare gli interessi generali della fungicoltura... rappresentandola nei confronti di autorità e amministrazioni*”, il che implicherebbe una facoltà rappresentativa ampia, che le consentirebbe di promuovere anche la presente controversia.

La previsione statutaria circa l'uso di “*mezzi propri*” o “*esperti incaricati*” per finalità tecniche ed economiche non escluderebbe il ricorso ad altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento giuridico, come l'azione legale.

Infine, la società ricorrente sarebbe regolarmente iscritta a A.I.F. e sarebbe anche in regola con i versamenti di competenza dei singoli associati.

1.1. L'eccezione di difetto di legittimazione è infondata.

Va premesso che nel processo amministrativo sono ammessi interventi *ex artt. 28 e 50 c.p.a.*, riconducibili al c.d. intervento adesivo dipendente *ad adiuvandum* oppure *ad opponendum* per proporre “*domande il cui interesse sorge in dipendenza della domanda proposta in via principale*” (art. 42, comma 1, c.p.a.) ovvero, per i casi di giurisdizione esclusiva, per proporre le sole domande riconvenzionali nei termini e con le modalità del ricorso incidentale (art. 42, comma 5 c.p.a.) (cfr., *ex pluribus*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 febbraio 2022, n. 1040; id: Sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 258 e).

Al riguardo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si è così espressa: “*In definitiva, nel processo amministrativo l'intervento adesivo-dipendente - a sostegno delle ragioni di una parte e nei limiti di questa (ad adiuvandum o ad opponendum) - può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale. L'interesse a spiegare tale tipologia di intervento si lega ad un nesso normativamente qualificato tra la posizione soggettiva dell'interventore e quella dedotta in giudizio, che lo differenzia, sia dall'interesse generico alla legittimità dell'atto, sia dalla titolarità dell'interesse legittimo che legittima l'impugnazione autonoma*” (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 ottobre 2024, n. 15, § 6.5).

L'intervento *ad adiuvandum* di A.I.F. rientra sicuramente nella fattispecie dell'intervento adesivo-dipendente, proposto cioè dal soggetto nei cui confronti il provvedimento impugnato ha un'incidenza solo riflessa (cfr. TRGA Bolzano, 23 marzo 2016, n. 111).

Secondo un pacifico orientamento della giurisprudenza, “*l'intervento adesivo dipendente formulato nel momento in cui il termine per impugnare in via autonoma sia già decorso, può essere inteso come diretto a sostenere il ricorso principale nell'ambito del quale si innesta, con l'accettazione del processo nello stato e grado in cui si trova, e non tollera quindi la proposizione di autonomi motivi di censura*” (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 26 marzo 2020, n. 2126; id: Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 18).

L'eccezione dell'Amministrazione provinciale riferita all'estensione del potere di rappresentanza legale del Presidente di A.I.F. non coglie nel segno.

È bene precisare che la contestazione attiene alla c.d. legittimazione processuale, identificabile nella capacità del soggetto di essere parte in causa e di stare in giudizio compiendo validamente gli atti processuali (cfr. Consiglio di Stato. Ad. Plen., 6 febbraio 1993 n. 3), e non alla c.d. legittimazione alla causa, la quale, invece, consiste nella titolarità da parte di chi agisce in giudizio, della posizione sostanziale fatta valere.

Ciò chiarito, osserva il Collegio che le parti non hanno specificato se A.I.F. sia un'associazione riconosciuta o non riconosciuta.

Nel primo caso, può richiamarsi l'art. 75, terzo comma, c.p.c., ai sensi del quale, “*le persone giuridiche stanno in giudizio per mezzo di chi le rappresenta a norma della legge o dello statuto*”.

Nel secondo caso, può richiamarsi l'art. 36, secondo comma, c.c., ai sensi del quale le associazioni non riconosciute “*possono stare in giudizio nella persona di coloro ai quali...è conferita la presidenza o la direzione*”, secondo gli accordi degli associati. Dunque, nel caso di associazioni non riconosciute la legittimazione processuale non spetta a chi abbia la rappresentanza negoziale, ma a chi riveste la carica di Presidente o Direttore.

Nel caso che ci occupa, l'art. 19 dello Statuto di A.I.F. attribuisce al Presidente dell'associazione “*la rappresentanza legale dell'Associazione di fronte a terzi ed in giudizio, nonché i poteri di firma sociale con autorizzazione a transigere, conciliare, operare con gli istituti bancari, sentito il Consiglio Direttivo.... In caso di urgenza, il Presidente può assumere le deliberazioni degli altri organi statutari, salvo ratifica alla prima riunione utile del Consiglio Direttivo*” (cfr. doc. 1 di A.I.F.).

A prescindere dalla tipologia di associazione (riconosciuta o non riconosciuta), la citata disposizione statutaria, sottolineando che la rappresentanza si estende ai giudizi, è chiara nell'attribuire al Presidente la legittimazione processuale.

Né la disposizione suddetta può essere interpretata nel senso che al Presidente sia attribuita la sola legittimazione passiva: in assenza di una esplicita deroga in tal senso deve ritenersi, infatti, che la rappresentanza processuale del Presidente sia piena.

La difesa della Provincia sostiene che il Consiglio Direttivo non avrebbe alcun potere in materia.

Al riguardo è sufficiente sottolineare che la disposizione statutaria sopra richiamata prevede che debba essere “*sentito il Consiglio Direttivo*”, con ciò intendendo dire che occorre una delibera del Consiglio Direttivo che conferisca il mandato a rappresentare l'associazione nello specifico procedimento giurisdizionale.

Ebbene, nella riunione del 4 aprile 2025 il Consiglio Direttivo ha autorizzato il presidente di A.I.F. a intervenire nel presente giudizio *“in qualità di parte terza portatrice di un interesse diffuso della categoria, a tutela delle imprese italiane danneggiate dalle eventuali restrizioni all'uso della torba proveniente dalle cave di Laives”*, dopo aver preso atto che *“il tema dell'utilizzo della torba estratta dalle cave di Laives sta assumendo una rilevanza strategica per l'intera filiera fungicola nazionale”* e aver considerato che *“eventuali limitazioni alla disponibilità di torba a Laives comporterebbero gravissime ricadute economiche sulle imprese italiane operanti nella produzione dei funghi coltivati, con ripercussioni sull'approvvigionamento del substrato e sull'intera catena di filiera”* (doc. 2 di A.I.F.).

In conclusione, ad avviso del Collegio, il Presidente di A.I.F. è in ogni caso dotato della necessaria capacità processuale e ha agito sulla base di un mandato *ad hoc*, conferitogli dal competente organo consiliare.

Nell'eccepire il difetto di legittimazione a intervenire in giudizio, la difesa della Provincia afferma anzitutto che tra le finalità di A.I.F. non ci sarebbe quella di farsi portatrice degli interessi di “tutte” le imprese italiane che indistintamente potrebbero venire danneggiate dai provvedimenti impugnati.

In realtà, la delibera si limita a chiarire di voler agire in giudizio *“a tutela delle imprese italiane”*, in perfetta sintonia con lo scopo associativo di cui all'art.2, lett. a), dello Statuto, che è quella di *“tutelare nell'ambito nazionale e comunitario gli interessi generali della fungicoltura”*.

Osserva il Collegio che, in termini generali, la questione della legittimazione dei c.d. enti collettivi è stata oggetto di un ampio dibattito, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza.

Si tratta di quei soggetti che hanno come fine statutario la tutela di interessi collettivi, ovvero interessi comuni a più soggetti che si associano come gruppo o come categoria per realizzare i fini del gruppo stesso. Tali enti si distinguono tanto dai singoli associati quanto dalla comunità generale. L'interesse collettivo, dunque, deve essere un interesse riferibile al gruppo in sé, che, da parte sua, non può avere una dimensione occasionale.

Si è, in materia, evidenziato che l'interesse collettivo concreta un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di tutti gli associati in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, e il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. V, 23 agosto 2023, n. 7925, sulla scia di Consiglio di Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6).

Secondo un ormai consolidato orientamento della giurisprudenza, *“nel processo amministrativo per la legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi si rivela necessario che: a) la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati; b) l'interesse tutelato con l'intervento sia comune a tutti gli associati, sì che non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all'associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio”* (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen. 2 novembre 2015, n. 9; nello stesso senso, Sez. V, 8 settembre 2023, n. 8223 e TAR Sicilia, Catania, 17 aprile 2025, n. 1265).

Ad avviso del Collegio, nella fattispecie sussiste senza dubbio il primo dei requisiti richiesti, avendo l'interveniente come scopo statuario quello di rappresentare la categoria dei fungicoltori e, in particolare, quello di *“tutelare gli interessi generali della fungicoltura... rappresentandola nei confronti di autorità e amministrazioni”* (art. 2 dello Statuto - cfr. doc. 1 di A.I.F.). La specificazione successiva, secondo cui: *“Per l'assolvimento di tali compiti, essa provvede ad analizzare e realizzare, con mezzi propri, o con esperti incaricati, gli aspetti tecnici, economici... promozionali e propagandistici per la fungicoltura...”* non può essere interpretata, in assenza di disposizioni chiare in tal senso, nel senso di escludere il ricorso ad altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento giuridico, come l'azione legale, quando risulti necessaria alla tutela dell'interesse associativo, in applicazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

L'interveniente A.I.F. è dunque portatrice nel caso di specie di un interesse differenziato e qualificato, rappresentando le imprese di coltivazione dei funghi, che potrebbero essere incise negativamente, nello svolgimento della propria attività, dalle limitazioni all'esercizio delle cave di torba.

La difesa della Provincia contesta, in particolare, la sussistenza del secondo requisito, sul rilievo che vi sarebbero tre iscritti all'associazione appartenenti alla categoria dei *“Produttori di substrato per la coltivazione di funghi”* (cfr. doc. 4 di A.I.F.) e che *“i predetti produttori di substrato, aventi sede fuori dalla provincia di Bolzano”* avrebbero *“un interesse contrario a quello della ricorrente, in quanto, esercitando la medesima attività, trarrebbero indubbio vantaggio dal rigetto del ricorso ovvero dalla limitazione o dal divieto di vendita di torba della ricorrente”*.

Il Collegio ritiene che, nel caso specifico, sussista anche il secondo requisito.

Va anzitutto precisato che dalla documentazione in atti non risulta che la società ricorrente sia iscritta all'associazione A.I.F. (cfr. l'elenco depositato da A.I.F. sub doc. 4).

Secondo un pacifico orientamento della giurisprudenza, in caso di associazioni di imprese, il cui potere rappresentativo ha origine nel contratto istitutivo dell'ente collettivo, il requisito dell'omogeneità dell'interesse fatto valere in giudizio *“deve essere accertato nell'ambito della sola base associativa, oltre che in relazione alla natura della questione controversa in giudizio e alla sua riconducibilità agli scopi statuari dell'ente”* (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 21

maggio 2019, n. 8; Id: Sez. IV, 9 febbraio 2022, n. 937). Sicché non può ritenersi sfornita della legittimazione ad intervenire un'associazione di imprese quando, ferma la rilevanza della questione per le finalità statutarie perseguite, “*non risulta che alcuno degli operatori economici che ad essa partecipi abbia assunto iniziative di carattere giurisdizionale contrastanti con l'intervento in giudizio dell'ente collettivo*” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6697). Ebbene, nel caso in esame, l'interesse tutelato con l'intervento, desumibile dai motivi di ricorsi e dalla natura della questione controversa, è comune a tutti gli associati e riconducibile agli scopi dell'associazione sopra riportati.

Ne consegue che il paventato conflitto di interessi non sussiste e non rileva, in quanto il conflitto che la giurisprudenza considera rilevante è solo quello tra associati e non tra alcuni associati e un terzo estraneo all'associazione.

Ad abundantiam, va sottolineato che la dottrina distingue tra potenziali conflitti che avvantaggiano alcuni membri non in quanto tali, cioè in quanto appartenenti alla categoria il cui interesse è oggetto di tutela da parte dell'associazione (conflitti esogenei) dai conflitti che avvantaggiano alcuni membri in quanto tali, cioè in quanto appartenenti alla categoria il cui interesse è oggetto di tutela da parte dell'associazione (conflitti endogeni). Solo in quest'ultima ipotesi il conflitto, generando una spaccatura interna alla categoria, priverebbe l'associazione della propria legittimazione a intervenire nel giudizio.

La circostanza affermata, ma non dimostrata, che tre associazioni esercenti la stessa attività della ricorrente, avrebbero un potenziale interesse contrario, in quanto sarebbero indirettamente favorite dalle limitazioni o dal divieto di vendita di torba della ricorrente non fa venire meno la legittimazione ad agire dell'associazione per tutelare interessi collettivi, trattandosi nel caso specifico di un potenziale conflitto esogeno (attinente alla concorrenza tra operatori economici), che non può entrare in conflitto con gli interessi omogenei della categoria in quanto tale.

1.2. Parimenti infondata è l'eccezione di difetto di interesse dell'interveniente A.I.F..

Proprio in una fattispecie di intervento *ad adiuvandum*, il TAR Sicilia, richiamando l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22 del 9 dicembre 2021, ha precisato che l'interesse al ricorso, e, quindi lo specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato “*può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso ed essere precisato dal ricorrente in corso di causa*” (cfr. TAR Sicilia, Catania, Sez. III., 17 aprile 2025, n. 1265).

Orbene, dagli atti di causa si ricava, per quanto concerne il profilo dell'interesse a intervenire di A.I.F., che gli associati riceverebbero un pregiudizio concreto dalle limitazioni alla coltivazione della torba oggetto del ricorso e che tali limitazioni andrebbero potenzialmente a incidere negativamente sul perseguimento delle finalità statutarie perseguite dall'associazione (cfr. doc. 2 di A.I.F.).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa provinciale, non può pertanto mettersi in dubbio l'interesse dell'associazione dei fungicoltori ad intervenire in un giudizio avente per oggetto principale la legittimità costituzionale delle norme provinciali potenzialmente idonee a limitare l'esercizio delle attività di cave di torba nella provincia di Bolzano, con evidenti riflessi anche a livello nazionale.

Le imprese che coltivano funghi hanno infatti un indubbio interesse ad acquistare il substrato necessario alla coltivazione dei funghi da una società operante sul territorio nazionale, come quella ricorrente, che afferma - senza essere smentita - da un lato, di coprire il fabbisogno della quasi totalità delle aziende italiane produttrici di funghi e, dall'altro lato, che “*la loro chiusura obbligherà pertanto tutti gli operatori nazionali del settore a importare la torba dai paesi del Nord Europa*”. L'affermazione della difesa provinciale, secondo cui “*le imprese che si occupano della coltivazione dei funghi ben possono comprare la torba altrove*” è generica e non tiene conto dei maggiori costi che deriverebbero ai coltivatori di funghi dal trasporto della torba dall'estero, che sono stati posti dal Consiglio Direttivo come motivazione principale dell'intervento *ad adiuvandum* di cui si tratta.

Né può, ai fini dell'interesse ad intervenire, avere alcuna rilevanza la circostanza che la torba della cava “Vurza” sia di scarsa qualità.

2. Va ancora vagliata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata dalla difesa del Comune di Laives.

Ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a., “*qualora sia proposta azione di annullamento, il ricorso deve essere notificato... alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato*”.

Oggetto di impugnazione nel presente giudizio è il decreto della Direttrice della Ripartizione Economia della Provincia autonoma di Bolzano del 27 novembre 2024.

Rileva il Collegio che l'epigrafe del ricorso indica correttamente come “*Amministrazione resistente*” la sola Provincia, solo “*notiziando*” il Comune di Laives.

Come meglio precisato dalla ricorrente nella memoria di replica, “*il ricorso è stato notificato al Comune di Laives, quale comune territorialmente interessato dall'autorizzazione della cava di torba 'Vurza', a cui si riferisce il provvedimento di proroga impugnato, a mero scopo di 'notizia'*”, concordando sul fatto che il Comune sia privo di legittimazione passiva, come risulta dall'epigrafe del ricorso.

Non può pertanto porsi alcuna questione in ordine alla legittimazione passiva del Comune, nei confronti del quale la ricorrente non ha proposto alcuna domanda (cfr. TRGA Bolzano, 26 febbraio 2024, n. 55).

3. Può quindi procedersi all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 15, comma 1, ultimo periodo, della legge provinciale 16 agosto 2023, n. 19. La questione è stata sollevata dalla ricorrente, per illegittimità derivata, sotto un primo profilo, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 117, commi 1 e 2, lett. e) e s), della

Costituzione con gli artt. 4 e 8 dello Statuto di autonomia, con l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con gli artt. 16 e 17 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea; sotto un secondo profilo, per contrasto col principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, con il principio della libertà di impresa di cui all'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della tutela della proprietà privata di cui all'art. 42 della Costituzione e con l'art. 1 del primo protocollo addizionale CEDU; infine, sotto un terzo profilo, in via subordinata, per contrasto con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

Analoga questione è stata sollevata, sempre per illegittimità derivata, nei confronti degli artt. 2, comma 3, e 15, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2023 dall'associazione interveniente *ad adiuvandum* per contrasto con gli artt. 3, 41, 117, comma 2, lett. e) e s), della Costituzione, anche sotto il profilo della violazione dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità.

3.1. Va anzitutto precisato, in ordine al requisito del carattere incidentale della questione sollevata, che, nel caso di specie, non sussiste coincidenza di oggetto tra giudizio principale e procedimento incidentale di incostituzionalità.

Il ricorso e l'intervento mirano infatti all'accertamento dei vizi di illegittimità di un atto amministrativo, derivati dalla pretesa illegittimità costituzionale della legge di cui il medesimo asseritamente costituisce applicazione. Pertanto, anche in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima, il giudice amministrativo è comunque chiamato a esercitare il potere di annullamento dell'atto, non essendoci coincidenza fra la questione principale di merito e la questione di legittimità costituzionale della legge, che risulta pregiudiziale e quindi rilevante (cfr. *ex multis*, ord. Corte Cost. 26 marzo 2024, n. 49).

3.2. La questione di costituzionalità sollevata non è però rilevante ai fini della decisione.

Va premesso che, ai fini di vagliare la rilevanza della questione, il giudice *a quo* deve verificare, da un lato, che la norma asseritamente incostituzionale debba essere necessariamente applicata ai fini della decisione e, dall'altro lato, che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità possa produrre effetti nel giudizio *a quo*. Deve cioè esserci un nesso di strumentalità tra la questione di costituzionalità sollevata e la risoluzione del giudizio.

Ciò chiarito, la legge provinciale 16 agosto 2023, n. 19 ("Disciplina della coltivazione di sostanze minerali"), all'art. 2, comma 3, così dispone: "3. *Non sono ammesse nuove domande per la coltivazione di torba*".

L'art. 15 della stessa legge, al comma 1, così recita: "1. *Ferma restando la durata delle autorizzazioni alla coltivazione di cave concesse prima dell'entrata in vigore della presente legge, queste autorizzazioni possono essere prorogate, su richiesta motivata, per un massimo di otto anni, dedotte le proroghe già concesse. Le autorizzazioni di torbiere sono prorogate per un massimo di due anni, dedotte le proroghe già concesse*".

Le suddette disposizioni si applicano anche alle autorizzazioni di torbiere rilasciate prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 19 del 2023, così come statuito dal comma 3 del citato art. 15.

Come esposto in fatto, oggetto del presente giudizio è la proroga dell'autorizzazione all'apertura della cava di torba "Vurza", rilasciata alla ricorrente nel 2020, proroga concessa dall'Amministrazione provinciale ai sensi dell'art. 15, comma 1, della citata legge provinciale n. 19 del 2023 per soli due anni, contro i sei anni chiesti dalla società ricorrente nella sua domanda.

Entrambe le disposizioni che la ricorrente e l'intervenuta associazione A.I.F. affermano essere costituzionalmente illegittime non sono rilevanti ai fini della decisione.

La prima disposizione, l'art. 2, comma 3, della legge provinciale n. 19 del 2023, concerne l'autorizzazione per l'apertura di nuove cave di torba, una fattispecie diversa da quella *sub iudice*. Invero, oggetto del presente giudizio non è un provvedimento di diniego di una richiesta di autorizzazione all'apertura di una nuova cava di torba, bensì il provvedimento di accoglimento parziale della proroga di un'autorizzazione già esistente, adottato dalla Direttrice della Ripartizione provinciale Economia ai sensi dell'art. 15, comma 1, della stessa legge, senza che nel provvedimento impugnato vi sia alcun riferimento all'art. 2, comma 3 e al relativo divieto. La questione di legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione è dunque irrilevante ai fini della decisione della causa, non trovando applicazione, nel caso di specie.

Quanto alla seconda disposizione, l'art. 15, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2023, va in primo luogo evidenziato che la ricorrente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale del solo ultimo periodo di tale comma (cfr. conclusioni del ricorso a pag. 18), che disciplina la sola proroga delle autorizzazioni concernenti le cave di torba e non dell'intero comma 1 (che nella sua prima parte disciplina invece le proroghe di tutte le altre tipologie di autorizzazioni alla coltivazione di cave).

Osserva il Collegio che è pur vero che l'associazione A.I.F., nel suo intervento *ad adiuvandum*, ha sollevato la questione di costituzionalità con riferimento all'intero comma 1 dell'art. 15 della legge provinciale n. 19 del 2023 (cfr. le conclusioni dell'atto di intervento a pag. 12); tuttavia, come già rilevato, trattandosi di intervento adesivo dipendente, all'interveniente è preclusa la possibilità di introdurre nuove domande o di modificare l'oggetto della causa. Invero, "*l'interveniente non può proporre domande nuove o diverse, né estendere la portata del devolutum, introducendo nuove domande od eccezioni che non siano rilevabili d'ufficio*" (cfr. *ex multis* Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2018 n. 557) (cfr., *ex pluribus*, TAR Lazio, Sez. Stralcio, 23 maggio 2023, n. 8778).

Ciò chiarito, per giustificare la rilevanza della sollevata questione di costituzionalità, la ricorrente afferma che vi sarebbe un collegamento funzionale tra l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 15 e l'art. 2, comma 3, della legge provinciale n.

19 del 2023. La limitazione della proroga delle autorizzazioni per torbiere sarebbe direttamente riconducibile al divieto di apertura di nuove cave di torba: la limitazione della durata della proroga di cui all'impugnato provvedimento, a sua dire, sarebbe un mero effetto del divieto di apertura di nuove torbiere introdotto dal legislatore provinciale a tutela dell'ambiente, in attuazione del relativo obiettivo contenuto nel Piano provinciale per il clima (Campo d'azione n. 6.12). Ad avviso del Collegio non sussiste però alcun diretto collegamento funzionale tra le due norme.

L'argomentazione della ricorrente tralascia anzitutto di considerare che l'art. 15, comma 1, della legge provinciale n. 19 del 2023 disciplina anche la proroga di tutti gli altri tipi di autorizzazioni alla coltivazione di cave concesse prima dell'entrata in vigore della legge, limitando anche per queste la durata della proroga, senza che, in quei casi, la limitazione sia collegata a un divieto di apertura delle stesse.

Inoltre, la scelta del legislatore provinciale di limitare la durata della proroga non è isolata: infatti, altre regioni italiane - nemmeno dotate di competenza legislativa esclusiva - hanno previsto limitazioni alla durata delle proroghe delle autorizzazioni riferite alle cave, senza collegare tali limitazioni a divieti di apertura delle stesse (si vedano, a titolo di esempio, l'art. 15, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 18 luglio 1991, n. 17: *“La proroga della autorizzazione e della relativa convenzione non può in ogni caso essere superiore ad un anno”*, l'art. 19, comma 5, della legge regionale del Piemonte 17 novembre 2016, n. 23: *“Decorso il termine di cui al comma 1, se il progetto approvato non ha subito alcuna modificazione, la competente struttura regionale o provinciale o della Città metropolitana di Torino, acquisita l'eventuale autorizzazione paesaggistica ai sensi del D.Lgs. 42/2004, può prorogare l'autorizzazione stessa per una durata massima pari alla metà di quella originariamente prevista e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni”* e l'art. 12, comma 3, della legge regionale del Veneto 16 marzo 2018, n. 13: *“Il termine per la conclusione dei lavori di estrazione può essere prorogato, su motivata richiesta del titolare, per una sola volta e per un periodo comunque non superiore alla metà del periodo stabilito dall'autorizzazione originaria, in conformità a criteri e parametri stabiliti dalla Giunta regionale”*).

Anche la differenza della durata della proroga (massimo due anni per la proroga delle autorizzazioni di torbiere e massimo otto anni per le altre autorizzazioni esistenti) - a prescindere da quanto già dedotto in merito al fatto che la ricorrente ha sollevato la questione di costituzionalità solo con riferimento all'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 15 della legge provinciale n. 19 del 2023 - non rende rilevante la questione: la differenza non può infatti necessariamente ricondursi al divieto di nuove aperture di cave di torba, come afferma apoditticamente la difesa della ricorrente, trattandosi piuttosto di una libera scelta politica, come tale rimessa alla discrezionalità del legislatore provinciale, al quale è attribuita competenza esclusiva nella materia delle cave e delle torbiere dallo Statuto di autonomia (cfr. art. 8, n. 14), basata verosimilmente sulle diverse caratteristiche delle cave di torba rispetto ad altre tipologie di cave.

Un tanto è sufficiente, ad avviso del Collegio, per considerare non rilevante, ai fini della decisione della presente causa, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente con l'intervento adesivo di A.I.F. nei confronti di entrambe le disposizioni provinciali citate.

Ad abundantiam, va rilevato che dal tenore letterale dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 15 della legge provinciale n. 19 del 2023, la proroga è autorizzata *“fino a un massimo di due anni”*, attribuendo all'Amministrazione, in ogni caso, un margine di discrezionalità nella scelta della durata entro i limiti stabiliti.

Orbene, dalla piana lettura del provvedimento impugnato, che accoglie parzialmente la proroga richiesta dalla ricorrente, seppure contenente una durata coincidente con il periodo biennale massimo di cui all'art. 15, comma 1, ultimo periodo della citata legge provinciale, non si può affatto dedurre che l'Amministrazione abbia considerato tale limite come circostanza *ex se* impeditiva all'accoglimento della richiesta di proroga.

Va ricordato che la ricorrente, nella propria domanda aveva così motivato la sua richiesta di proroga di sei anni: *“A seguito dell'inizio dei lavori di coltivazione della cava Vurza, è emerso che la qualità della torba non soddisfa pienamente gli standard della nostra clientela principale. Pertanto la torba estratta può essere impiegata solamente nel settore vivaistico in quantità ridotte. La torba verrà estratta nei prossimi due anni, seguiranno poi i lavori di riempimento e di consolidamento dell'area ed il successivo rispristino. Per le ultime fasi di lavoro necessitiamo di ulteriori quattro anni per un totale complessivo di sei anni”* (cfr. doc. 8 della Provincia).

Già nel *“Progetto per la coltivazione della torbiera finalizzata alla bonifica delle paludi al rispristino ambientale nella località 'Vurza' C.C. Laives”* dello studio Umwelt GIS del 25 settembre 2020, allegato alla mail della ricorrente del 29 settembre 2020, al punto 3.6, si dava atto che la durata della torbiera era limitata ad un massimo quattro anni (cfr. allegato al doc. 4 della Provincia).

Nella nota del 16 ottobre 2020, in risposta a chiarimenti chiesti dall'Amministrazione, la ricorrente ha dichiarato che *“la durata della stessa torbiera 'Vurza' è di 4 anni”*. E in relazione al volume coltivabile, il progetto, al punto 1.2.1., ha indicato il volume massimo di 11.970 mc (cfr. doc. 6 della Provincia).

L'autorizzazione all'apertura della torbiera del 17 novembre 2020 specificava poi, oltre alla durata di 4 anni, e a un volume coltivabile di 11.970 mc, che *“i lavori di ripristino e di sistemazione sono da effettuarsi entro la validità dell'autorizzazione”* (cfr. punto 24 del Disciplinare - doc. 7 della Provincia).

Inoltre, la ricorrente ha allegato alla domanda di proroga, il Cronoprogramma di coltivazione, nel quale ha precisato che la quantità di torba coltivata alla data del 4 novembre 2024 era di complessivi 10.300 mc (2.800 nel 2021, 3.500 nel 2022,

3.000 nel 2023 e 1.000 nel 2024) (cfr. doc. 8 della Provincia). I dati suddetti trovano conferma anche nelle statistiche inviate dalla stessa ricorrente all'Ufficio provinciale competente, relativi alle lavorazioni eseguite nella cava "Vurza" (cfr. doc. 9 della Provincia). Con riferimento all'anno 2024, come risulta dalla relativa statistica del 20 febbraio 2024, nella cava "Vurza" sono stati estratti 1.200 mc di torba. Complessivamente, quindi, aggiungendo 200 mc ai 1.000 mc dichiarati per l'anno 2024, al 31 dicembre 2024, nella cava "Vurza" erano già stati estratti complessivamente 10.500 mc di torba (cfr. doc. 9 della Provincia).

Se si raffrontano i dati relativi all'estrazione con il volume coltivabile di 11.970 mc, di cui all'autorizzazione all'apertura della cava, rilasciata il 17 ottobre 2020, risulta inequivocabilmente che la ricorrente ha quasi raggiunto la quantità massima di coltivazione ammessa e che i lavori di ripristino vanno effettuati nel periodo di validità dell'autorizzazione.

Di conseguenza, la scelta dell'Amministrazione di limitare la durata della proroga a soli due anni per consentire alla ricorrente di completare i lavori di coltivazione e per svolgere i lavori di ripristino e di sistemazione del terreno appare logica e frutto di una scrupolosa valutazione specifica.

E infatti nel provvedimento impugnato, la Direttrice della Ripartizione provinciale Economia ha coerentemente accolto solo in parte la domanda, per due anni, con la seguente motivazione: *"decreta di considerare valida la motivazione citata dalla esercente e di accogliere in parte la domanda di proroga ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge provinciale 16 agosto 2023, n. 19"*, dopo aver preso atto del *"cronoprogramma di coltivazione presentato"* e della domanda della ricorrente, in cui la ricorrente comunicava che *"a seguito dei lavori di coltivazione"* era emerso *"che la qualità della torba non soddisfa pienamente gli standard della clientela principale e può essere impiegata solamente nel settore vivaistico in qualità ridotte"* (cfr. doc. 1 della ricorrente).

Il Collegio ritiene che dalla motivazione del provvedimento, si evince senza margini di dubbio che l'Amministrazione, lungi dall'aver applicato automaticamente il termine di durata massima stabilito dalla legge, ha effettuato una specifica autonoma valutazione delle ragioni poste a fondamento della richiesta di proroga, giudicando che, nel caso specifico della cava "Vurza", fosse sufficiente una proroga di soli due anni per completare la realizzazione del progetto.

Tenuto conto del margine di discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nel determinare la durata della proroga, anche se venisse applicata la disposizione di cui all'art. 15, comma 1, primo periodo, della legge provinciale n. 19 del 2023, che consente *"previa richiesta motivata"*, la proroga *"fino a un massimo di otto anni"*, la ricorrente non otterrebbe comunque la proroga di sei anni richiesta nella sua domanda.

In conclusione, considerato che la ricorrente e l'interveniente non hanno dedotto motivi autonomi di ricorso nei confronti del provvedimento impugnato e che le prospettate questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle due disposizioni citate sono ritenute irrilevanti ai fini della decisione, il ricorso va rigettato, in quanto infondato.

Le spese di lite vanno poste a carico della ricorrente e dell'interveniente A.I.F e sono liquidate nella misura stabilita dal seguente dispositivo. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite del Comune di Laives, al quale il ricorso è stato notificato solo per conoscenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente e l'interveniente associazione A.I.F a rifondere alla Provincia autonoma di Bolzano le spese di lite, che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) a carico di ciascuna delle parti, oltre IVA, CPA e altri oneri di legge.

Compensa le spese di lite nei confronti del Comune di Laives.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)