

Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente

Mensile diretto da Giovanni Galloni



10

OTTOBRE 2013 - ANNO XXII

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

ALBERTO ABRAMI - FERDINANDO ALBISINNI - GIANFRANCO AMENDOLA - GIUSEPPE BIVONA - ETTORE CASADEI
GIAN GIORGIO CASAROTTO - LUIGI COSTATO - MARIARITA D'ADDEZIO - PAOLO DELL'ANNO - NICOLETTA FERRUCCI
ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - CARLO GATTA - ALBERTO GERMANÒ - GIUSEPPE GIUFFRIDA - MARCO GOLDONI
INNOCENZO GORLANI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE
FERNANDO SALARIS - GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - GAETANO VARANO

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE - IRENE CANFORA
MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO - OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO
GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA - MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO
LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON - NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI - ALESSANDRO SAVINI

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: SALVATORE ALTIERO

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma
Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865
Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.
Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma
Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro Stampa
Stampa: RAIA s.r.l. - Via G.B. Impallomeni, 66 - 00166 Roma



Nel rispetto dell'ambiente la presente rivista è stampata interamente su carta riciclata certificata e priva di cloro

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2013

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - Abbonamento annuo versione *on line* € 70,00 - Annate arretrate (disponibili) € 110,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto agli arretrati e s'intende tacitamente rinnovato per l'anno successivo, salvo disdetta da esercitarsi entro il 30 novembre.

Per l'abbonamento nella versione *integrale* (cartaceo + *on line*) collegarsi al sito *internet: www.rivistadga.it*.

Il pagamento può essere effettuato direttamente all'Editore in contanti o con assegno "non trasferibile" o vaglia postale, oppure mediante versamento sul *c/c postale n. 97027007* intestato a **Edizioni Tellus s.r.l. - Via XXIV Maggio 43 - 00187 Roma**, indicando a tergo del modulo, in modo leggibile, il nome, cognome e indirizzo completo.

Il prezzo del presente fascicolo è di € 10,50.

L'invio dei fascicoli avviene mediante spedizione in abbonamento postale. I fascicoli non ricevuti devono essere richiesti con lettera o fax, entro trenta giorni dal ricevimento del fascicolo successivo.

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

A norma dell'art. 74, primo comma, lett. c) del d.p.r. n. 633/1972 (nella nuova formulazione introdotta con l'art. 34 del d.l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito nella legge 27 aprile 1989, n. 154), e dei dd.mm. 29 dicembre 1989 e 12 gennaio 1990, il commercio dei periodici è soggetto ad un'iva del 4% condensata, a carico esclusivo dell'Editore. Ne consegue, pertanto, che all'abbonato non è consentita la detrazione dell'imposta (circolare ministeriale n. 63/490676 del 7 agosto 1990).



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

Gli articoli firmati esprimono il pensiero degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione della Rivista

Altre sentenze di interesse sono reperibili sul sito:
www.rivistadga.it

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

LUIGI COLELLA: La «dieta mediterranea» come patrimonio dell'umanità: dalla tutela dell'UNESCO alla legge regionale della Campania n. 6 del 2012 583

NOTE A SENTENZA

MARCELLA PINNA: La Corte di giustizia europea sull'*end of waste* 589

INNOCENZO GORLANI: Il tesserino venatorio: documento di controllo o atto abilitativo? 592

LUIGI CENICOLA: La perizia anche dopo l'atto di vendita 595

NICOLETTA RAUSEO: Servitù coattiva di passaggio e litisconsorzio necessario 597

G. MANUELA LAMANTEA: Il potere direttivo del soccidante e la sua corresponsabilità nel reato di illecita gestione dei rifiuti 599

PATRIZIA MAZZA: Attività circense e maltrattamento di animali: nessuna «zona franca» 601

GUIDO JESU: Una decisione d'appello sulla concessione di un fondo rustico in comodato modale 604

PIERLUIGI ROTILI: Un «matrimonio» che si può e si deve fare. Possibilità e limiti all'installazione di pannelli solari fotovoltaici in aree agricole 607

ALESSANDRO M. BASSO: Produzione di energia elettrica da pollina e cippato: necessaria e legittima l'autorizzazione semplificata regionale per la costruzione dell'impianto e l'esercizio dell'attività 611

PAOLO COSTANTINO: L'impatto ambientale e quello giudiziale dell'estrazione di anidride carbonica 616

SONIA ROSOLEN: La revoca del provvedimento presuppone il rispetto della medesima procedura osservata per l'ado-

zione, soprattutto quando le finalità concernono la salvaguardia della salubrità dell'ambiente 619

VINCENZO PERILLO: Abbandono incontrollato di rifiuti ed accertamento della responsabilità del proprietario del fondo in contraddittorio con gli interessati 622

MARCO MORELLI: Massimo livello di guardia per le garanzie procedurali negli espropri per evitare illegittime occupazioni 624

ANGELO PAVESI: Le associazioni ambientaliste sono legittimate ad agire in giudizio solo se non occasionali 627

ALBERTO PIEROBON: Pregiudizi e apoditticità nella imposizione dei livelli di raccolta differenziata, la cui inosservanza per la Corte dei conti diventa causativa di danno erariale 634

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Liquami - Sversamento - Blocco del funzionamento di un depuratore - Violazione art. 734 c.p. *Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2013, n. 20737(M)* 638

AGRICOLTURA E FORESTE

Coltivazioni di ulivo oggetto di trattamenti fitosanitari - Ordinanza sindacale recante modalità esecutive per i trattamenti fitosanitari alle colture in appezzamenti agricoli - Revoca. *T.A.R. Liguria, Sez. I 12 luglio 2013, n. 1053*, con nota di S. ROSOLEN 619

Olivicoltura - Olivicoltura ed oli - Aiuti comunitari - Olio d'oliva - Percezione indebita - Prova - Documentazione idonea. *Cass. Sez. I Civ. 14 giugno 2013, n. 14998(M)* . 637

AMBIENTE

Costruzione e gestione di un impianto fotovoltaico della potenza nominale di 663,3 kWp su suolo agricolo -

(*) Con (M) vengono indicate le decisioni riportate nella rubrica Massimario.

pag.	pag.
<p>Autorizzazione unica - Domanda - Rigetto. <i>Cons. Stato, Sez. IV 21 maggio 2013, n. 2739</i>, con nota di P. ROTILI 607</p>	<p>Sequestro preventivo. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 giugno 2013, n. 24539 (c.c.) (M)</i> 638</p>
<p>Impianto per la produzione di energia elettrica alimentato da biomasse - Pollina - Natura - Impiego come biomassa - Sottoprodotto - Disciplina sui rifiuti - Applicazione - Esclusione - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 28 febbraio 2013, n. 1230</i>, con nota di A.M. BASSO 609</p>	<p>Bellezze paesaggistiche - Compatibilità paesaggistica - Accertamento - Parere della Soprintendenza - Termine di novanta giorni - Mancata osservanza - Perdita del relativo potere - Esclusione - Impugnazione del silenzio - Inadempimento - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 18 settembre 2013, n. 4656 (M)</i> 639</p>
<p>VIA - Estrazione di anidride carbonica - Realizzazione di impianto per la coltivazione di un giacimento di anidride carbonica - Annullamento del provvedimento attestante la compatibilità ambientale dell'attività mineraria - Effetti automaticamente caducanti della concessione assentita per lo svolgimento dell'attività stessa - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. V 17 ottobre 2012, n. 5294</i>, con nota di P. COSTANTINO 613</p>	<p>Bellezze paesaggistiche - Compatibilità paesaggistica - Parere della Soprintendenza - Termine - Decorrenza - Dalla completa ricezione degli atti - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 18 settembre 2013, n. 4656 (M)</i> 639</p>
<p>Permesso di ricerca mineraria per anidride carbonica (CO₂) - VIA - Realizzazione di impianto per la coltivazione di un giacimento di anidride carbonica. <i>Cons. Stato, Sez. V 17 ottobre 2012, n. 5295</i>, con nota di P. COSTANTINO 613</p>	<p>CACCIA E PESCA</p> <p>Caccia - Normativa della Regione Toscana - Pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del «regolamento» sull'attività venatoria - Acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA - Obbligo - Natura tecnica del provvedimento - Procedimento amministrativo - Legge provvedimento - Esclusione. <i>Corte cost. 22 maggio 2013, n. 90</i>, con nota di I. GORLANI 591</p>
<p>Realizzazione di impianti eolici - Espropriazione p.p.u. - Applicazione congiunta delle norme del d.p.r. n. 327/2001 e del d.lgs. n. 387/2003 - Autorizzazione unica - Vincolo preordinato all'espropriazione - Promotore - Comunicazione di avvio del procedimento - Obbligo. <i>T.A.R. Molise, Sez. I 27 dicembre 2012, n. 785</i>, con nota di M. MORELLI 623</p>	<p>Caccia - Normativa della Regione Toscana - Previsione che nelle aziende agri-turistico-venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria - Illegittimità costituzionale. <i>Corte cost. 22 maggio 2013, n. 90</i>, con nota di I. GORLANI 591</p>
<p>Energia - Legittimazione processuale - Realizzazione di un impianto di produzione di energia da FER - Autorizzazione unica - Comitato - Perseguimento del solo scopo di opposizione all'impianto - Requisito della non occasionalità - Carenza - Legittimazione ad agire - Insussistenza - Art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2003 - Area agricola - Realizzazione di un impianto di produzione di energia da biogas - Compatibilità. <i>T.A.R. Veneto, Sez. II 6 agosto 2012, n. 1113</i>, con nota di A. PAVESI 626</p>	<p>CAVE E TORBIERE</p> <p>Cave - Piano regionale attività estrattive (PRAE) - Approvazione - Osservazioni dei Comuni coinvolti - Adeguata ponderazione - Necessità - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 18 settembre 2013, n. 4643 (M)</i> 639</p>
<p>Inquinamento acustico - Adozione di ordinanza contingibile ed urgente - Legittimità - Ragioni. <i>T.A.R. Umbria, Sez. I 10 aprile 2013, n. 222 (M)</i> 639</p>	<p>CONTRATTI AGRARI</p> <p>Comodato - Comodato concluso in forma scritta - Simulazione di un comodato - Onere della prova - Controdi chiarazione redatta nella medesima forma adottata per l'atto simulato. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 17 maggio 2013, n. 2484</i>, con nota di G. JESU 603</p>
<p>ANIMALI</p> <p>Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Attività circense - Rispetto della normativa disciplinante il settore - Scriminante speciale - Operatività - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 marzo 2012, n. 11606</i>, con nota di P. MAZZA 601</p>	<p>Comodato - Pagamento di taluni oneri attinenti al fondo - Comodato modale - Compatibilità - Riconduzione all'affitto - Esclusione. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 17 maggio 2013, n. 2484</i>, con nota di G. JESU 603</p>
<p>ENPA (Ente nazionale protezione animali) - Avviso ex art. 408, comma 2, c.p.p. - Legittimazione dell'ENPA. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 luglio 2013, n. 28948 (c.c.) (M)</i> 638</p>	<p>Comodato - Domanda di rilascio del fondo - Fondo rustico detenuto <i>sine titulo</i>. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 17 maggio 2013, n. 2484</i>, con nota di G. JESU 603</p>
<p>BELLEZZE NATURALI</p> <p>Reati paesaggistici - Area sottoposta a vincolo paesaggistico - Struttura abusiva - Sola esistenza - Sufficienza -</p>	<p>Affitto di fondi rustici - Alienazione di una porzione autonoma e distinta del fondo - Scissione del rapporto di affitto - Pluralità di rapporti - Diritto di ripresa - Condizioni e limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 15 maggio 2013, n. 11760 (M)</i> 637</p>
<p>Riforma fondiaria - Terreni soggetti a riforma - Causa del contratto - Nozione - Rilevanza dei concreti interessi perseguiti dalle parti - Fattispecie in tema di contratto</p>	<p>Riforma fondiaria - Terreni soggetti a riforma - Causa del contratto - Nozione - Rilevanza dei concreti interessi perseguiti dalle parti - Fattispecie in tema di contratto</p>

	pag.		pag.
di affitto di fondo venduto con riservato dominio dall'ente di sviluppo agrario collegato a preliminare avente ad oggetto lo stesso terreno. <i>Cass. Sez. III Civ. 3 aprile 2013, n. 8100 (M)</i>	637	Rifiuti - Raccolta differenziata - Conferimento in discarica di una quantità di rifiuti maggiore - Danno ambientale - Esclusione - Danno patrimoniale - Sussiste. <i>Corte dei conti, Sez. giur. Liguria 27 maggio 2013, n. 83, con nota di A. PIEROBON</i>	630
ESPROPRIAZIONE P.P.U.			
Occupazione illegittima - Proprietario del fondo - Richiesta di risarcimento, restituzione del fondo e sua riduzione in pristino - Legittimità - Occupazione illegittima - Titolo dell'acquisto - Esclusione. <i>T.A.R. Molise, Sez. I 27 dicembre 2012, n. 785, con nota di M. MORELLI</i>	623	Rifiuti - Discarica abusiva - Realizzazione e gestione - Reato commissivo. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 maggio 2013, n. 23091 (M)</i>	638
IMPOSTE E TASSE			
Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) (tributi posteriori alla riforma del 1972) - Redditi diversi - Operazioni speculative - Cessione di terreni edificabili e con destinazione agricola - Plusvalenze tassabili <i>ex art. 81, d.p.r. n. 917 del 1986</i> - Valore iniziale determinato <i>ex art. 7 della legge n. 448 del 2001</i> - Determinazione - Perizia asseverata in data precedente alla stipulazione - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. Trib. 9 maggio 2013, n. 11062, con nota di L. CENICOLA</i>	595	Rifiuti - Inerti - Terre e rocce da scavo - Assimilazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 maggio 2013, n. 19942 (M)</i>	638
Tributi - Disciplina delle agevolazioni tributarie (riforma tributaria del 1972) - Acquisto di terreni agricoli - Benefici fiscali <i>ex art. 1 della legge n. 604 del 1954</i> - Estensione all'imprenditore agricolo professionale (IAP) - Presupposti di cui all'art. 2, n. 1, della legge n. 604 cit. richiesti per il coltivatore diretto - Estensione all'imprenditore agricolo professionale - Necessità - Esclusione - Conseguenze. <i>Cass. Sez. V Civ. 26 giugno 2013, n. 16071 (M)</i>	637	Rifiuti - Inottemperanza all'ordinanza di rimozione - Reato permanente. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 maggio 2013, n. 19461 (M)</i>	638
SANITÀ PUBBLICA			
Rifiuti - Rifiuti pericolosi - Cessazione della qualifica di rifiuto - Utilizzabilità senza mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente - Vecchi pali per telecomunicazioni trattati con soluzioni RCA (rame, cromo, arsenico) - Disciplina europea - Direttive CE n. 2008/98 e CE n. 2000/21 - Regolamento CE n. 552/2009. <i>Corte di giustizia UE, Sez. II 7 marzo 2013, in causa C-358/11, con nota di M. PINNA</i>	588	Rifiuti - Abbandono - Ordinanza rimozione - Avviso di avvio del procedimento - Comunicazione - Necessità. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 6 agosto 2013, n. 979 (M)</i>	639
Rifiuti - Illecita gestione - Soccida - Responsabilità del soccidante - Sussiste. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2013, n. 13739, con nota di G.M. LAMANTEA</i>	598	SERVITÙ	
Rifiuti - Abbandono incontrollato - Ordine di rimozione e smaltimento - Responsabilità del proprietario dell'area - Solo in caso di dolo o colpa - Preventivo contraddittorio del destinatario del provvedimento con soggetti preposti al controllo - Necessità. <i>T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 13 giugno 2013, n. 1283, con nota di V. PERILLO</i>	621	Prediali - Servitù coattive - Passaggio coattivo - Integrazione del contraddittorio - Litisconsorzio - Costituzione della servitù - Fondi intercludenti appartenenti a diversi proprietari - Azione - Nei confronti di tutti i proprietari - Necessità - Fondamento - Mancanza - Conseguenze - Rigetto della domanda - Integrazione del contraddittorio nei confronti dei proprietari pretermessi - Esclusione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 22 aprile 2013, n. 9685, con nota di N. RAUSEO</i>	596
Rifiuti - Abbandono incontrollato - Ordine di rimozione e smaltimento - Preventiva comunicazione avvio del procedimento - Necessità - Ragioni. <i>T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 13 giugno 2013, n. 1283, con nota di V. PERILLO</i>	621	MASSIMARIO	
		- <i>Giurisprudenza civile</i>	637
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	638
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	639
Parte III - PANORAMI			
RASSEGNA			
		GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna commentata di legislazione regionale	640
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE			
		- <i>dell'Unione europea</i>	647
		- <i>nazionale</i>	648
		- <i>regionale</i>	648
LIBRI			
		A. MAESTRONI - M. DE FOCATIS (a cura di): <i>Politica energetica, regolazione e mercato. Il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali. (Salvatore Altiero)</i>	648

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2012					
<i>MARZO</i>					
26	Cass. Sez. III Pen. n. 11606	601			
<i>AGOSTO</i>					
6	T.A.R. Veneto, Sez. II n. 1113	626			
<i>OTTOBRE</i>					
17	Cons. Stato, Sez. V n. 5294	613			
17	Cons. Stato, Sez. V n. 5295	613			
<i>DICEMBRE</i>					
27	T.A.R. Molise, Sez. I n. 785	623			
2013					
<i>FEBBRAIO</i>					
28	Cons. Stato, Sez. IV n. 1230	609			
<i>MARZO</i>					
7	Corte di giustizia UE, Sez. II in causa C-358/11	588			
22	Cass. Sez. III Pen. n. 13739	598			
<i>APRILE</i>					
3	Cass. Sez. III Civ. n. 8100 (M)	637			
10	T.A.R. Umbria, Sez. I n. 222 (M)	639			
22	Cass. Sez. Un. Civ. n. 9685	596			
<i>MAGGIO</i>					
6	Cass. Sez. III Pen. n. 19461 (M)	638			
9	Cass. Sez. Trib. n. 11062	595			
9	Cass. Sez. III Pen. n. 19942 (M)	638			
14	Cass. Sez. III Pen. n. 20737 (M)	638			
15	Cass. Sez. III Civ. n. 11760 (M)	637			
17	Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. n. 2484	603			
21	Cons. Stato, Sez. IV n. 2739	607			
22	Corte cost. n. 90	591			
27	Corte dei conti, Sez. giur. Liguria n. 83	630			
29	Cass. Sez. III Pen. n. 23091 (M)	638			
<i>GIUGNO</i>					
5	Cass. Sez. III Pen. n. 24539 (c.c.) (M)	638			
13	T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II n. 1283	621			
14	Cass. Sez. I Civ. n. 14998 (M)	637			
26	Cass. Sez. V Civ. n. 16071 (M)	637			
<i>LUGLIO</i>					
8	Cass. Sez. III Pen. n. 28948 (c.c.) (M)	638			
12	T.A.R. Liguria, Sez. I n. 1053	619			
<i>AGOSTO</i>					
6	T.A.R. Piemonte, Sez. II n. 979 (M)	639			
<i>SETTEMBRE</i>					
18	Cons. Stato, Sez. VI n. 4643 (M)	639			
18	Cons. Stato, Sez. VI n. 4656 (M)	639			

(*) Con (M) vengono indicate le decisioni riportate nella rubrica Massimario.

PARTE I - DOTTRINA

La «dieta mediterranea» come patrimonio dell'umanità: dalla tutela dell'UNESCO alla legge regionale della Campania n. 6 del 2012

di LUIGI COLELLA

1. La dieta mediterranea come «bene culturale immateriale» del patrimonio comune dell'umanità. - 2. I contenuti della dieta mediterranea come bene culturale immateriale. - 3. Ambiente e buona alimentazione: un patrimonio di principi e valori costituzionali. - 4. La legge regionale della Campania sulla dieta mediterranea: un modello culturale per la salvaguardia della qualità e della sicurezza alimentare. - 5. Ambiente, salute e buona alimentazione: l'istituzione dell'Osservatorio sulla dieta mediterranea. - 6. Conclusioni.

1. - Il 16 novembre 2010 la dieta mediterranea è stata riconosciuta patrimonio dell'Umanità. Nel suo progetto di salvaguardare e valorizzare i beni culturali immateriali (1) di particolare pregio, l'UNESCO ha premiato lo stile alimentare, tipico delle Regioni italiane e specialmente di quelle meridionali, basato su cereali, olio extravergine d'oliva, pesce, frutta, vino e verdure di stagione (2).

Come è noto, la proposta era stata avanzata da Italia, Spagna, Grecia e Marocco già qualche tempo fa, ma solo nel 2010 la dieta mediterranea è stata riconosciuta come *Patrimonio culturale immateriale dell'Umanità*. A decretarlo è stato il Comitato intergovernativo dell'ONU che, con tale riconoscimento, ha inteso premiare non i singoli cibi, ma uno stile di vita sostenibile, basato su tradizioni alimentari che diventano *patrimonio immateriale* della società; stile di vita che è quello tipico del bacino del Mediterraneo, e in particolare di quattro Paesi: Italia, Grecia, Marocco e Spagna.

In questa cornice, la quinta sessione del Comitato Intergovernativo dell'UNESCO (3) per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell'umanità, riunitasi il 17 novembre 2010 a Nairobi in Kenia (per la prima volta in un Paese dell'Africa *sub Sahariana*), ha iscritto la dieta mediterranea nella prestigiosa lista dei beni immateriali dell'umanità.

Tale riconoscimento ha assunto un evidente significato per il patrimonio culturale del nostro Paese, che vede rico-

nosciuta come bene immateriale dell'umanità una filosofia di vita ricca di storia, tradizioni, saperi e sapori.

Come è noto, l'art. 2 della Convenzione internazionale dell'UNESCO sui beni culturali immateriali, quale risultato del lavoro della Conferenza tenutasi a Parigi dal 29 settembre al 17 ottobre 2003, è chiaro nel definire come «patrimonio culturale immateriale» *le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e umana. Ai fini della presente Convenzione, si terrà conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile*. La Convenzione internazionale ha così colmato le lacune normative nazionali dei singoli Stati contraenti (si pensi per l'Italia al codice Urbani del 2004) che, nonostante gli sforzi, non dedicano molto spazio alla tutela dei beni

(1) Cfr. la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003 - Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO).

(2) Vedi l'articolo su www.unesco.it.

(3) Uno dei compiti del Comitato è appunto quello di esaminare le

richieste presentate dagli Stati contraenti e decidere (in merito conformemente ai criteri di selezione oggettivi che il Comitato dovrà stabilire e che saranno approvati dall'Assemblea generale) per:

i) l'iscrizione nelle liste e le proposte menzionate ai sensi degli artt. 16, 17 e 18;

ii) la concessione dell'assistenza internazionale conformemente all'art. 22.

culturali immateriali.

In questa cornice, grande interesse ha assunto per l'Italia il riconoscimento venuto dall'UNESCO, atteso che l'idea di esaltare la dieta mediterranea come bene immateriale del nostro patrimonio culturale ha conferito indirettamente allo stile di vita delle Regioni del meridione d'Italia un forte valore economico del *made in Italy* agroalimentare, tenuto conto dei primati produttivi conquistati nelle principali produzioni-base come la frutta, verdura, pasta, mozzarella di bufala, vino e olio di oliva.

Si tratta prima di tutto di un riconoscimento del valore storico che questo modello alimentare ha assunto negli stili di vita, valore legato anche ai benefici per la salute (ridotta incidenza delle malattie cardiovascolari e del cancro), evidenziati da una lunga serie di indagini scientifiche, a partire da quelle pionieristiche di *Ansel Keys* (4) in Cilento nel secondo dopoguerra; in questo senso il riconoscimento UNESCO rappresenta una certificazione della qualità del vivere bene e del vivere sano *made in Italy*.

Non è un caso che, in tale contesto, diventi Regione simbolo di questo tipo di cucina proprio la Campania, dove più radicata è la cultura alimentare fondata sui principi della dieta mediterranea che deve tanto alla salubrità del clima e alla qualità della terra tipici del paesaggio cilentano laddove, rievocando le memorabili parole di Gioacchino Murat – immortalate nel borgo antico di Castellabate –, si può leggere la scritta «*qui non si muore*».

Tale importante riconoscimento, felice coronamento di un *iter* iniziato ben quattro anni prima e ripreso con vigore nel 2009, consente di accreditare come eccellenza mondiale quel meraviglioso ed equilibrato esempio di contaminazione naturale e culturale che è lo stile di vita mediterraneo.

Ad una più attenta lettura, al di là del primato della cucina, il termine «dieta» si riferisce all'etimo greco «stile di vita», cioè all'insieme delle pratiche, delle rappresentazioni, delle espressioni, delle conoscenze, delle abilità, dei saperi e degli spazi culturali con i quali le popolazioni del Mediterraneo hanno creato e ricreato nel corso dei secoli una sintesi tra l'ambiente culturale, l'organizzazione sociale, l'universo mitico e religioso intorno al mangiare.

L'UNESCO ha infatti puntualizzato: «*The Mediterranean diet constitutes a set of skills, knowledge, practices and traditions ranging from the landscape to the table, including the crops, harvesting, fishing, conservation, processing, preparation and, particularly, consumption of food. The Mediterranean diet is characterized by a nutritional model that has remained constant over time and space, consisting mainly of olive oil, cereals, fresh or dried fruit and vegetables, a moderate amount of fish, dairy and meat, and many condiments and spices, all accompanied by wine or infusions, always respecting beliefs of each community. However, the Mediterranean diet (from the Greek *diaita*, or way of life) encompasses more than just food. It promotes social interaction, since communal meals are the cornerstone of social customs and festive events. It has given rise to a considerable body of knowledge, songs, maxims, tales and legends. The system is rooted in respect for the territory and biodiversity, and ensures the conservation and deve-*

lopment of traditional activities and crafts linked to fishing and farming in the Mediterranean communities which Soria in Spain, Koroni in Greece, Cilento in Italy and Chefchaouen in Morocco are examples. Women play a particularly vital role in the transmission of expertise, as well as knowledge of rituals, traditional gestures and celebrations, and the safeguarding of techniques» (5).

È indiscusso, dunque, che la prestigiosa lista dell'UNESCO, che fino al 2010 comprendeva centosessantasei elementi (tra cui il Tango argentino e la calligrafia cinese, nonché due elementi italiani, l'*Opera dei Pupi* siciliana e il *Canto a tenore* sardo) oggi assuma un significato diverso per la Campania e il meridione d'Italia, dal momento che, con la scelta dell'UNESCO di promuovere la *dieta mediterranea*, si aggiunge un terzo elemento italiano agli altri due già presenti nella lista (6).

2. - Come si è detto, il Patrimonio immateriale dell'umanità comprende tutte le espressioni della cultura umana che meritano di essere tutelate, conservate e divulgate: le tradizioni e le espressioni orali (inclusa la lingua stessa), le arti sceniche, i costumi sociali, i rituali e le festività, la conoscenza sulla natura e l'universo, le capacità tecniche legate ai mestieri tradizionali. Il patrimonio immateriale è tutelato dall'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) dal giugno 2006, quando è diventata operativa la Convenzione internazionale del 2003. La tutela del Patrimonio immateriale dell'umanità si affianca, dunque, a quella del Patrimonio materiale, che dal 1972 l'UNESCO protegge e valorizza. Con questa scelta, il valore della *dieta mediterranea* è stato così equiparato a quello – inestimabile – degli ottocotrenta siti salvaguardati dall'UNESCO, sia naturali (come ad esempio le isole Galapagos nel Pacifico o la grande barriera corallina) che culturali (monumenti come la Valle dei Templi di Agrigento, le Piramidi in Egitto, la Statua della Libertà a New York).

Dal 2010 l'Italia, che detiene il primato mondiale per il numero di siti Patrimonio dell'umanità sul proprio territorio, può vantare anche un altro primato, ossia quello di aver contribuito alla salvaguardia della *dieta mediterranea* come patrimonio mondiale, concepita come un insieme di competenze, conoscenze, pratiche e tradizioni che vanno dal paesaggio alla tavola, tra cui la coltivazione, la raccolta, la pesca, la conservazione, la trasformazione, la preparazione e, in particolare, il consumo di cibo.

In altri termini si tratta di «un modello nutrizionale che è rimasto costante nel tempo e nello spazio, i cui ingredienti principali sono olio di oliva, cereali, frutta e verdura, fresche o secche, un ammontare moderato di pesce, prodotti lattiero-caseari e carne, numerosi condimenti e spezie, il tutto accompagnato da vino o infusioni, sempre nel rispetto delle convinzioni di ogni comunità».

E ancora, prosegue l'UNESCO: «*La dieta mediterranea (dal greco «diata», o stile di vita) comprende molto più che il solo cibo. Essa promuove l'interazione sociale, dal momento che i pasti collettivi rappresentano il caposaldo di consuetudini sociali ed eventi festivi. Essa ha dato alla luce un formidabile corpo di conoscenze, canzoni, proverbi,*

(4) Negli anni '50 il medico e fisiologo statunitense Ancel Benjamin Keys intuì che vi fosse uno stretto rapporto tra tipo di alimentazione e longevità; ciò lo portò a condurre un ampio studio scientifico noto come «*Seven Countries Study*» con cui mise a confronto le diete adottate da diverse popolazioni, giungendo infine alla constatazione che la mortalità per cardiopatia ischemica (infarto) è molto più bassa presso le popolazioni mediterranee rispetto a Paesi, come la Finlandia, dove la dieta è ricca di grassi saturi (burro, strutto, latte e suoi derivati, carni rosse). Ancel Keys continuò poi i suoi studi in Italia a Pioppi, un villaggio di pescatori del Comune di Pollicia, nel Cilento, dove è rimasto per

28 anni, studiando accuratamente l'alimentazione della popolazione locale e giungendo alla conclusione che la dieta mediterranea apporta evidenti benefici alla salute.

(5) Cfr. *Mediterranean diet. Inscribed in 2010 (5.COM) on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity Country(ies): Spain, Greece, Italy, Morocco*, sul punto vedi [http://www.unesco.org/culture/ich/en/RL/00394back to the full list](http://www.unesco.org/culture/ich/en/RL/00394back%20to%20the%20full%20list).

(6) Sul punto cfr. l'articolo: *I beni immateriali italiani patrimonio dell'Umanità*, reperibile su www.fondoambiente.it/upload/oggetti/beni_immateriali.pdf.

racconti e leggende. È proprio questo il valore aggiunto che accompagna tale scelta e che vede la *dieta* fondarsi sul rispetto per il territorio e la biodiversità, per garantire la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e dei mestieri collegati alla pesca e all'agricoltura nelle comunità del Mediterraneo come nelle zone della Soria in Spagna, Koroni in Grecia, Cilento in Italia e Chefchaouen in Marocco.

3. - Il riferimento giuridico alla salute umana e ad una sana alimentazione quale diritto dell'uomo, non è certamente da considerarsi un'esigenza recente. Già la Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU del 1948, stabilisce all'art. 19 che: «*Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)*». L'art. 32 della Costituzione italiana, a sua volta, stabilisce, al comma 1, che: «*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti (...)*».

Tuttavia solo di recente l'interesse alla tutela della salute umana e alla buona alimentazione si sono arricchiti di nuovi contenuti anche attraverso il riconoscimento della tutela ambientale quale valore costituzionale, in grado di contenere in sé più materie e competenze diverse.

Come è noto, gli artt. 9 e 32 della Costituzione (dedicati rispettivamente al paesaggio e alla salute), letti insieme con gli artt. 2 e 3 della stessa Carta fondamentale, che costituiscono indubbiamente la chiave di lettura del *valore ambiente* (7), nel quale i diritti inviolabili, la solidarietà politica economica e sociale, le pari dignità, la libertà e l'eguaglianza, concorrono ad assicurare ad ogni cittadino il pieno sviluppo della persona umana.

Di fronte a questa necessità, che vede la persona al centro, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, quale competenza esclusiva dello Stato centrale, deve essere considerata sempre di più un *valore costituzionale*, ovvero una *materia trasversale* che coinvolge e consideri il governo del territorio, la tutela della salute e l'alimentazione, quali materie concorrenti affidate allo Stato e alle Regioni sulla base del principio di sussidiarietà. Nel contempo la stessa politica agricola (quale competenza regionale e risultato del processo di decentramento) non può risultare indifferente rispetto alla necessità di definire meglio la qualità della vita della persona umana, anch'essa oggi costruita sui principi fondamentali di tutela della salute e dell'ambiente (quali valori di rango costituzionale).

In questa cornice è indubbio che la tutela dell'ambiente, intesa come qualità della vita e sostenibilità, rappresenti un «patrimonio di principi, competenze e valori costituzionali» che finisce per assorbire e contenere in sé la salute umana, la qualità dei prodotti agricoli ed una sana e corretta alimentazione. Pertanto la tutela ambientale, intesa come qualità della vita, non può dunque non coinvolgere e influenzare le attività come l'agricoltura, l'alimentazione e la

salubrità del territorio che costituiscono il presupposto sul quale costruire la società di domani ed organizzare il futuro delle nuove generazioni.

Come è noto in Italia si è modificato il codice dei beni culturali inserendo nel suo *corpus* normativo l'art. 7 *bis*, denominato «*Espressioni di identità culturale collettiva*» (8), con cui si è operato un riconoscimento culturale della produzione immateriale popolare, ancorando la tutela alla materialità *ex art.* 10 del codice dei beni culturali. Nell'ottica del riparto di competenze tra Stato e Regioni, operato dall'art. 117 Cost., la materia della tutela dei beni culturali immateriali spetterebbe allo Stato, mentre gli interventi di valorizzazione e promozione sono di competenza delle Regioni. Tuttavia le Regioni secondo la nota sentenza n. 232/2005 della Corte costituzionale (9), possono prevedere misure di «*tutela non sostitutive di quelle statali, bensì diverse ed aggiuntive*», definite migliorative, con ciò permettendo loro di ampliare il proprio raggio di tutela nei confronti delle peculiarità locali. La materia della tutela dei beni culturali costituisce infatti, anche una materia-attività, come la Corte l'ha già definita (v. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso compresa sotto la stessa lett. s) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione.

In questa prospettiva le politiche regionali, più vicine ai territori locali – secondo il dettato costituzionale –, sono chiamate a riconoscere, valorizzare, e difendere, anche attraverso la normativa di settore di propria competenza, la tutela della salute e dell'ambiente, i beni e le attività culturali, nonché promuovere le tipicità locali, i prodotti agricoli e le tradizioni storiche considerate patrimonio inestimabile delle generazioni passate e la vera ricchezza di quelle future.

Nasce e si riconosce così a livello regionale, nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione (10), la necessità di *valorizzare* come «bene culturale immateriale» la *dieta mediterranea* che costituisce, da quasi tre anni ormai, un bene del Patrimonio comune dell'umanità (11), espressione di un'identità culturale, di uno stile di vita e di una peculiarità alimentare tutta campana.

4. - Dopo il riconoscimento da parte dell'UNESCO della *dieta mediterranea* come bene culturale immateriale, la Regione Campania ha approvato due leggi riguardanti l'agricoltura nell'ottica di promuovere le qualità enogastronomiche regionali: la prima, la n. 5 del 2012, intitolata «Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla l.r. 7 marzo 1996, n. 11», con cui la Regione ha riconosciuto, nel rispetto delle competenze costituzionali, il carattere multifunzionale dell'agricoltura quale contesto favorevole allo sviluppo di interventi e servizi sociali, socio-sanitari ed educativi; la seconda, la n. 6/2012 (12), che ha previsto il «riconoscimento della dieta mediterranea» quale obiettivo comune delle politiche regionali per il territorio rurale, orientate al sostegno e alla valorizzazione della multifunzionalità in agricoltura, del paesaggio, del patrimonio naturalistico e storico-culturale, del turismo sostenibile e della salute.

(7) Cfr. Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in questa Riv., 2002, 495.

(8) Cfr. art. 7 *bis* del codice Urbani «Le espressioni di identità culturale collettiva».

1. Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'art. 10».

(9) Cfr. Corte cost. 16 giugno 2005, n. 232, in Riv. giur. edil., 2005, 4, I, 1034.

(10) Sono materie di legislazione concorrente quelle relative alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Come è noto nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

(11) Nel novembre 2013 ricorre il terzo anniversario dell'inserimento della dieta mediterranea nella lista dell'UNESCO.

(12) Cfr. www.federalismi.it/AppMostraDoc.cfm?

Secondo la legge n. 6 del 2012, la *dieta mediterranea* viene riconosciuta come patrimonio culturale immateriale dell'UNESCO, e dunque come modello di sviluppo basato sui valori di questo tipo di alimentazione e stile di vita dal punto di vista culturale, sociale, storico, gastronomico, alimentare, ambientale, paesaggistico e dei costumi (13). Tale legge regionale sulla dieta mediterranea rappresenta un altro passo importante per la salvaguardia della qualità e sicurezza alimentare dei cittadini e per la promozione di uno stile di vita sano; e proprio la promozione della dieta mediterranea costituisce, come hanno sostenuto i promotori della legge, un obiettivo comune delle politiche regionali per il territorio rurale volte al sostegno e alla valorizzazione del paesaggio, del turismo sostenibile, della salute e del patrimonio naturalistico e storico-culturale della nostra Regione, in una parola, della multifunzionalità dell'agricoltura.

L'approvazione della legge regionale della Campania, con il suo carattere di urgenza (14), costituisce un modello unico nel suo genere in Italia e segna un importante passo per la promozione della qualità dei prodotti e di uno stile di vita sano, un volano economico, da un lato per le esportazioni delle nostre tipicità, dall'altro per la crescita di un turismo culturale ed enogastronomico.

La norma punta a valorizzare, soprattutto dal punto di vista economico, i territori della Campania dove questo particolare regime alimentare si è sviluppato; ovviamente il centro delle attività viene stabilito nel Cilento, area che l'UNESCO ha riconosciuto come sede della dieta all'atto dell'inserimento nel patrimonio immateriale dell'umanità.

La Regione Campania attraverso questa legge intende perseguire diversi obiettivi strategici, tra cui la promozione della dieta mediterranea all'interno del sistema dei siti UNESCO e delle aree geografiche caratterizzate da produzioni tipiche con marchi riconosciuti (come strategia integrata e sinergica di valorizzazione dei patrimoni culturali materiali e immateriali dell'umanità).

Nel contempo la Regione ha inteso puntare sulla promozione di studi e ricerche interdisciplinari sugli effetti della dieta mediterranea sulla salute e sugli stili di vita, anche attraverso nuovi modelli innovativi di attrazione economica e turistica per la fruizione dei prodotti della dieta mediterranea all'interno degli specifici contesti paesaggistici e storico-culturali dei territori di provenienza.

Non deve poi trascurarsi l'obiettivo di tutela dell'ambiente e della salute che indirettamente costituisce un'altra anima della legge. Si è inteso infatti assicurare la promozione di sani stili di vita, basati sulla dieta mediterranea come modello di corretta alimentazione, in chiave di prevenzione delle malattie sociali legate alla nutrizione. Un risultato che si assicurerà anche mediante la diffusione dell'impiego dei prodotti e delle specialità della dieta medi-

terranea nelle mense e nei sistemi di ristorazione collettiva.

Infine tra gli obiettivi strategici figurano da un lato, quelli di formazione, informazione e programmazione di attività formative e divulgative sulla dieta mediterranea e sulle culture e i paesaggi a essa associati, e, dall'altro, la promozione di relazioni e scambi culturali, scientifici ed economici tra le quattro comunità rappresentative citate nell'atto ufficiale di iscrizione dell'UNESCO (Comunità del Cilento, Italia; Comunità di Soria, Spagna; Comunità di Koroni, Grecia; Comunità di Chefchaouen, Marocco) anche attraverso il rafforzamento di scambi e azioni comuni a scala interregionale e internazionale, anche mediante il finanziamento e la partecipazione a fondazioni, forme associative e programmi comuni a tale scopo istituiti.

A nostro avviso la *ratio* della legge va ricercata nella convinzione di salvaguardare un *modello culturale* di rilevanza universale, ovvero la *dieta mediterranea*, quale vera garanzia per la qualità e la sicurezza alimentare nell'intero territorio nazionale e regionale, valori e beni sempre più compromessi e attentati dalle frodi e dagli illeciti agroalimentari (15).

5. - Uno dei punti più interessanti della nuova legge (art. 3) è sicuramente l'istituzione di un Osservatorio per la dieta mediterranea, avente il compito di favorire l'integrazione tra le attività istituzionali e promuovere la cooperazione tra Regioni, Paesi e Popoli del Mediterraneo, in modo da rafforzare gli scambi e le azioni comuni a scala interregionale e internazionale, nonché incoraggiare la costituzione di una rete della dieta mediterranea, aperta alla partecipazione di enti, associazioni, aziende nazionali ed estere, operanti nei diversi settori della ricerca, della cultura, della salute, dell'istruzione, della produzione e distribuzione, dell'associazionismo culturale, ambientale, sociale. L'attività del *network* prevede l'attivazione di un forum permanente con funzione consultiva e propositiva nei confronti dell'Osservatorio, nonché di supporto alle attività da esso promosse.

Nel maggio 2013 si è insediato a Pollica, nel Cilento, l'Osservatorio per la dieta mediterranea che, come stabilisce la legge stessa, è una struttura formata da tredici persone, oltre il presidente, in rappresentanza, tra l'altro, dei seguenti soggetti: Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano, Centro studi dieta mediterranea di Pollica, Associazione dieta mediterranea di Pioppi (16), Associazione accademia della lunga vita di Ravello e Pollica, CRAA (Consorzio regionale ricerca applicata in agricoltura) e ORSA (Osservatorio regionale sicurezza alimentare) (17). I componenti presteranno la loro attività a titolo gratuito.

Il nuovo organismo ha funzioni consultive, propositive e di monitoraggio delle politiche della Regione per la valorizzazione degli aspetti sociali, economici e storico-culturali

(13) L'art. 1 (Finalità) recita: «La Regione Campania valorizza la dieta mediterranea riconosciuta patrimonio culturale immateriale dell'UNESCO come modello di sviluppo basato sui valori di questo tipo di alimentazione e stile di vita dal punto di vista culturale, sociale, storico, gastronomico, alimentare, ambientale, paesaggistico e dei costumi».

(14) Vedi l'art. 6 della citata legge regionale (Dichiarazione d'urgenza) che stabilisce testualmente: «1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania».

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

È fatto obbligo a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Campania».

(15) Cfr. il *Rapporto sulle frodi agroalimentari*, a cura di *Fareambiente*, reperibile su www.fareambiente.it.

(16) L'Associazione per la dieta mediterranea: alimentazione e stile di vita è stata fondata a Pioppi con la guida del prof. Jeremiah Stamler (cardio-

logo americano, collaboratore di Ancel Keys), a quarant'anni dalla pubblicazione dei risultati delle ricerche del *Seven Countries Study* (settembre 1969); l'Associazione ha ricevuto un'onorificenza dal Presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano per il valore culturale e sociale rivestito dall'associazione, come importante fonte di divulgazione di un corretto stile di vita. Durante il Convegno gli scienziati hanno firmato un documento che attesta l'effettiva connessione tra la dieta mediterranea e Pioppi come luogo di svolgimento degli studi di Keys e dei suoi collaboratori, facendo così diventare Pioppi Capitale mondiale della dieta mediterranea.

(17) L'Osservatorio regionale per la sicurezza alimentare è stato istituito con deliberazione di Giunta regionale 17 luglio 2007, n. 1292, presso l'Istituto zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno. L'osservatorio rappresenta uno strumento operativo dell'Assessorato regionale alla Sanità per l'elaborazione degli indirizzi idonei a tutela del consumatore e nell'interesse delle attività produttive presenti sul territorio regionale. Sul punto vedi il sito <http://www.orsacampania.it/index.php/2013/05/24/istituto-losservatorio-regionale-per-la-dieta-mediterranea/>.

della dieta mediterranea, riconosciuta dall'UNESCO come patrimonio immateriale dell'umanità. Tra i compiti dell'Osservatorio, così come stabilito dalla legge regionale n. 6/2012, è prevista l'integrazione tra tutte le attività istituzionali utili alla promozione del modello di sviluppo durevole basato sullo stile di vita mediterraneo.

Ecco perché, secondo le istituzioni regionali, l'Osservatorio costituisce uno strumento operativo per valorizzare, far conoscere ed esportare la dieta mediterranea e i prodotti tipici ovunque, un organismo attraverso il quale si potrà costruire un nuovo attrattore per il turismo enogastronomico; e in questo quadro, la Campania sarà il principale punto di riferimento.

Con i suoi marchi più famosi al mondo (tredici produzioni DOP; otto IGP; trenta vini a marchio; trecentotrentacinque prodotti tradizionali), la dieta mediterranea, patrimonio culturale riconosciuto dall'UNESCO nel 2010, è la sfida che la Regione Campania ha lanciato al mercato internazionale del turismo.

La vera sfida del nuovo strumento dell'Osservatorio sarà allora quella di valorizzare la dieta mediterranea, come patrimonio culturale immateriale dell'UNESCO, negli aspetti sociali, economici, culturali. Sarà dunque un obiettivo primario quello di creare una rete istituzionale ed economica tra enti, imprese, operatori del settore e consumatori, che punti al rilancio della qualità e della sicurezza alimentare del *made in Campania*.

In attesa di nuove ed importanti vetrine, utili anche per favorire il turismo campano, con l'avvento di una normativa *ad hoc* e di questo strumento operativo dell'Osservatorio si è iniziato il lavoro sul grande e complesso «progetto di promozione e valorizzazione della cultura locale» che servirà per far conoscere in tutto il mondo la cultura del più benefico modello nutrizionale che risiede in Campania ed è già ben sperimentato in tutto il mediterraneo.

6. - Come già ha avuto modo di affermare il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, l'Italia possiede «una fortuna alimentare unica al mondo, frutto di una storia plurimillennaria che ha visto svilupparsi, nel territorio italiano, il rapporto uomo-cibo sulle direttrici del costante confronto interculturale» e che ha visto nel tempo valorizzare sempre di più i «gioielli» (18) della nostra produzione agroalimentare.

La promozione della dieta mediterranea è dunque l'obiettivo comune delle politiche regionali per il territorio rurale, orientate al sostegno e alla valorizzazione della multifunzionalità in agricoltura, del paesaggio, del patrimonio naturalistico e storico-culturale, del turismo sostenibile e della salute.

In questo nuovo quadro normativo, è indubbio che la *dieta mediterranea e l'agricoltura*, da cui la prima trae origine, abbiano un importante valore per l'economia, il turismo, l'ambiente e la salute della Campania, che ha saputo per molti decenni conquistare primati qualitativi e quantitativi e che dovrà cogliere questa opportunità, pervenuta con il riconoscimento UNESCO, per investire in termini culturali così da restare un punto di riferimento per nuove prospettive di sviluppo e di crescita, tanto attese da un territorio ricco di arte e cultura. Una politica agricola che dovrà essere in grado di rilanciare l'immagine della Regione Campania, messa a dura prova dalla crisi infinita dell'emergenza rifiuti (19).

In questa prospettiva, la dieta mediterranea dovrà contribuire ad arricchire quello che è stato già definito come il «Paesaggio alimentare» quale bene da difendere e valorizzare in tutte le sue componenti; si tratta di un elemento di valore della Nazione, che deve essere considerato come tale ed essere oggetto di politiche concrete di valorizzazione, nonché di azioni di tutela quale manifestazione degli aspetti economici, culturali, ambientali e territoriali dell'Italia.

Infatti anche a livello nazionale si sono registrate nuove e recenti iniziative legislative (20) volte alla valorizzazione e alla promozione della dieta mediterranea, ma sino ad ora è proprio la legge regionale della Campania n. 6 del 2012, volta a valorizzare e a sostenere la dieta mediterranea, che deve considerarsi il primo intervento normativo in materia che presenta una sua sistematicità. Si tratta in sostanza di un passo in avanti molto importante per il rilancio (21) della *Campania* e delle sue peculiarità culturali; una Regione chiamata a rispondere ad una «antica e nuova esigenza», ovvero quella di sostenere il paesaggio agrario, tutelare i valori culturali e storici, assicurare la salubrità del territorio e degli alimenti, intesi questi come valori e interessi primari della persona umana e delle popolazioni (22), promuovendo così una migliore qualità della vita e dell'ambiente nel suo complesso. □

(18) Cfr. le *Linee guida per l'educazione alimentare nella scuola italiana*, pubblicate sul sito del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, reperibile sul sito del Governo italiano, www.governo.it. Frutto dell'impegno del Comitato tecnico-scientifico per l'attuazione del Programma MIUR «Scuola e cibo - Piani di educazione scolastica alimentare», le linee guida si propongono di fornire alcuni orientamenti innovativi in materia di educazione alimentare, con precisa attenzione agli aspetti metodologici, per l'elaborazione dei *curricula* da parte degli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per l'organizzazione delle attività educative e didattiche.

(19) COLELLA L., *La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza «infinita». Le novità del decreto legge n. 196/2010 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?*, in questa Riv., 2011, 245; ID., *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla «crisi dell'emergenza rifiuti» alla «società europea del riciclaggio»*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 3.

(20) Cfr. il disegno di legge d'iniziativa di alcuni Senatori (atto n. 313) per la valorizzazione e la promozione della dieta mediterranea - Comunicato alla Presidenza il 26 marzo 2013 - Disposizioni per la valorizzazione e

la promozione della dieta mediterranea, reperibile sul sito www.senato.it. A norma dell'art. 1 il presente disegno di legge «ha la finalità di tutelare e di promuovere la dieta mediterranea quale patrimonio culturale immateriale dell'UNESCO ai sensi della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale ratificata ai sensi della l. 27 settembre 2007, n. 167, in quanto modello di sviluppo culturale e sociale fondato su un insieme di competenze, conoscenze, pratiche e tradizioni tramandate di generazione in generazione, nonché quale regime nutrizionale riconosciuto dalla comunità scientifica per i suoi benefici effetti sulla salute». E esso ripropone il testo del A.S. 3310, presentato dal senatore Alfonso Andria nel corso della XVI Legislatura, che aveva già conseguito un ampio consenso nella IX Commissione (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato.

(21) Sulla dieta mediterranea la Regione Campania punta molto per lanciare la sfida al mercato internazionale del turismo. L'obiettivo sarà perseguito attraverso due importanti vetrine, l'Expo 2015 e la prossima riunione della Comunità italo-americana NIAF in programma a Washington a ottobre 2013.

(22) GALAN G., *La dieta mediterranea, patrimonio dell'umanità*, in *Silvae*, n. 13, gennaio-giugno 2010, edita dal Corpo forestale dello Stato.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia UE, Sez. II - 7-3-2013, in causa C-358/11 - Silva de Lapuerta, pres.; Bonichot, est.; Kokott, avv. gen. - Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri-vastuualue c. Lapin luonnonsuojelupiiri.

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti pericolosi - Cessazione della qualifica di rifiuto - Utilizzabilità senza mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente - Vecchi pali per telecomunicazioni trattati con soluzioni RCA (rame, cromo, arsenico) - Disciplina europea - Direttive CE n. 2008/98 e CE n. 2000/21 - Regolamento CE n. 552/2009. (Reg. CE 22 giugno 2009, n. 552; dir. CE 19 novembre 2008, n. 98; dir. CE 25 aprile 2000, n. 21)

Il diritto dell'Unione europea non esclude per principio che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente (1).

(Omissis)

Sulla prima questione

53. - Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se dalla prescrizione enunciata all'art. 6, par. 1, comma 1, lett. d), della direttiva CE n. 2008/98, secondo cui, affinché un rifiuto, in seguito ad un'operazione di recupero o di riciclaggio, cessi di essere un rifiuto il suo uso non deve avere impatti globali negativi per l'ambiente o la salute umana, risulti che un rifiuto appartenente alla categoria dei rifiuti pericolosi non possa mai cessare di essere un rifiuto.

54. - Per porre tale quesito, il giudice del rinvio parte dalla premessa secondo cui i pali per telecomunicazioni in esame nel procedimento principale, posta fine alla loro destinazione d'origine, sono divenuti rifiuti ai sensi della direttiva CE n. 2008/98 e la loro nuova destinazione, quale struttura di supporto di passerelle, può essere compatibile con le prescrizioni di tale direttiva soltanto se hanno perduto la qualità di rifiuti alle condizioni previste dall'art. 6, par. 1, comma 1, della medesima direttiva, in particolare se il loro utilizzo non produce impatti globali negativi per l'ambiente o la salute umana.

55. - Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al par. 67 delle sue conclusioni, l'art. 6, par. 1, comma 1, della direttiva CE n. 2008/98 si limita ad enunciare le condizioni alle quali devono rispondere i criteri specifici che consentono di determinare quali rifiuti cessino di essere rifiuti, ai sensi dell'art. 3, punto 1, di tale direttiva, qualora abbiano subito un'operazione di recupero o di riciclaggio. Di conseguenza, siffatte condizioni non possono, di per sé stesse, consentire di dimostrare direttamente che taluni rifiuti non devono più essere considerati tali. Peraltro, è pacifico che siffatti criteri specifici non sono stati sanciti dal diritto dell'Unione per quanto riguarda il legno trattato in circostanze come quelle ricorrenti nel procedimento principale.

56. - Tuttavia, è vero che, qualora non sia stato definito nessun criterio a livello dell'Unione, in forza dell'art. 6, par. 4, della direttiva CE n. 2008/98, gli Stati membri possono decidere caso per caso se taluni rifiuti abbiano cessato di essere rifiuti, tenendo conto della giurisprudenza applicabile in

materia. È dunque in riferimento a quest'ultima che, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre esaminare se un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto, il che non viene escluso né dall'art. 6 della direttiva CE n. 2008/98 né da nessun'altra disposizione della medesima.

57. - A questo proposito va ricordato che, anche se un rifiuto è stato oggetto di un'operazione di recupero completo, la quale comporti che la sostanza di cui trattasi ha acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, ciò nondimeno tale sostanza può essere considerata un rifiuto se, conformemente alla definizione di cui all'art. 3, punto 1, della direttiva CE n. 2008/98, il suo detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene (v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 2000, ARCO Chemie Nederland e a., C-418/97 e C-419/97, *Racc.* pag. I-4475, punto 94, nonché del 18 aprile 2002, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, *Racc.* pag. I-3533, punto 46). Spetta al giudice del rinvio procedere alle valutazioni all'uopo necessarie.

58. - Il fatto che una sostanza sia il risultato di un'operazione di recupero ai sensi della direttiva CE n. 2008/98 costituisce solo uno degli elementi che vanno presi in considerazione per stabilire se tale sostanza sia ancora un rifiuto, ma non consente di per sé di trarne una conclusione definitiva (sentenza ARCO Chemie Nederland ed a., cit., punto 97).

59. - Di conseguenza, al fine di determinare se un'operazione di recupero consenta di trasformare l'oggetto di cui trattasi in un prodotto utilizzabile, occorre verificare, alla luce di tutte le circostanze della controversia, se l'uso di tale oggetto possa avvenire conformemente alle prescrizioni della direttiva CE n. 2008/98, quali enunciate in particolare agli artt. 1 e 13 della medesima, senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente.

60. - Pertanto, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione non esclude per principio che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto ai sensi della direttiva CE n. 2008/98 se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente e se, peraltro, non viene accertato che il detentore dell'oggetto di cui trattasi se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della medesima direttiva, il che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda questione

61. - Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il regolamento REACH, in particolare il suo allegato XVII, nei limiti in cui autorizza l'uso del legno trattato con soluzioni RCA in presenza di determinate condizioni, presenti un interesse al fine di determinare se un siffatto legno possa cessare di essere un rifiuto in quanto, ove fossero soddisfatte le suddette condizioni, il suo detentore non avrebbe l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva CE n. 2008/98.

62. - Come ricordato al punto 31 della presente sentenza, il regolamento REACH mira, in particolare, ad assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente. Tenuto conto di tale obiettivo, si deve ammettere che, autorizzando l'uso del legno trattato con soluzioni RCA in presenza di determinate condizioni, il legislatore dell'Unione abbia considerato che, per quanto tale trattamento avvenga con una sostanza pericolosa che forma oggetto di restrizioni

in applicazione del regolamento in parola, tale pericolosità non sia tale, ove l'uso di cui trattasi sia limitato a determinate applicazioni, da compromettere il suddetto elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente.

63. - Orbene, la gestione dei rifiuti deve compiersi con un obiettivo analogo, a norma dell'art. 13 della direttiva CE n. 2008/98, senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente. Ciò premesso, nulla impedisce che, ai fini della valutazione di tale requisito, si tenga conto del fatto che un rifiuto pericoloso cessa di essere un rifiuto in quanto il suo recupero avviene sotto forma di un uso autorizzato in forza dell'allegato XVII del regolamento REACH e che il suo detentore non sia quindi più tenuto a disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della suddetta direttiva.

64. - Conseguentemente, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il regolamento REACH, segnatamente il suo allegato XVII, nei limiti in cui in presenza di determinate condizioni autorizza l'uso del legno trattato con soluzioni RCA, in circostanze come quelle del procedimento principale presenta un interesse al fine di determinare se un legno del genere possa cessare di essere un rifiuto in quanto, qualora siffatte condizioni fossero soddisfatte, il suo detentore non sarebbe tenuto a disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva CE n. 2008/98.

(Omissis)

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) Il diritto dell'Unione non esclude per principio che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto ai sensi della direttiva CE n. 2008/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente e se, peraltro, non viene accertato che il detentore dell'oggetto di cui trattasi se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della medesima direttiva, il che spetta al giudice del rinvio verificare.

2) Il regolamento CE n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva CE n. 1999/45 e che abroga il regolamento CEE n. 793/93 del Consiglio e il regolamento CE n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva CEE n. 76/769 del Consiglio e le direttive CEE della Commissione CEE nn. 91/155 e 93/67, CE nn. 93/105 e 2000/21, nella sua versione risultante dal regolamento CE n. 552/2009 della Commissione, del 22 giugno 2009, segnatamente il suo allegato XVII, nei limiti in cui in presenza di determinate condizioni autorizza l'uso del legno trattato con una soluzione cosiddetta «RCA» (rame, cromo, arsenico), deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, presenta un interesse al fine di determinare se un legno del genere possa cessare di essere un rifiuto in quanto, qualora siffatte condizioni fossero soddisfatte, il suo detentore non sarebbe tenuto a disfarsene ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva CE n. 2008/98.

3) Gli artt. 67 e 128 del regolamento CE n. 1907/2006, nella sua versione risultante dal regolamento CE n. 552/2009, devono essere interpretati nel senso che il diritto dell'Unione procede ad un'armonizzazione delle prescrizioni relative alla fabbricazione, all'immissione sul mercato o all'uso di una sostanza come quella afferente ai composti dell'arsenico, che forma oggetto di una restrizione in forza dell'allegato XVII del suddetto regolamento.

4) L'allegato XVII, punto 19, par. 4, lett. b), del regola-

mento CE n. 1907/2006, nella sua versione risultante dal regolamento CE n. 552/2009, che elenca le applicazioni per le quali, in via derogatoria, può essere usato legno trattato con una soluzione cosiddetta «RCA» (rame, cromo, arsenico), deve essere interpretato nel senso che l'elenco contenuto in tale disposizione è esaustivo e che, di conseguenza, tale deroga non può essere applicata a casi diversi da quelli ivi contemplati. Spetta al giudice del rinvio verificare se, in circostanze analoghe a quelle del procedimento principale, l'uso dei pali per telecomunicazioni in esame, per servire da supporto a passerelle, rientri effettivamente nell'ambito delle applicazioni elencate nella suddetta disposizione.

5) Le disposizioni dell'allegato XVII, punto 19, par. 4, lett. d), secondo trattino, del regolamento CE n. 1907/2006, nella sua versione risultante dal regolamento CE n. 552/2009, secondo cui il legno trattato con una soluzione cosiddetta «RCA» (rame, cromo, arsenico) non deve essere usato in applicazioni che comportino un rischio di contatto ripetuto con la pelle, devono essere interpretate nel senso che il citato divieto deve essere applicato in qualsiasi situazione che, con ogni probabilità, implichi un contatto reiterato della pelle con il legno trattato, ove una siffatta probabilità deve essere dedotta dalle condizioni concrete di uso normale dell'applicazione per la quale tale legno sia stato impiegato, il che spetta al giudice del rinvio valutare.

(Omissis)

(1) LA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA SULL'END OF WASTE.

La sentenza del 7 marzo 2013 nella causa C-358/11 presenta dei profili di speciale interesse con riguardo all'applicazione delle norme in tema di cessazione della qualifica di rifiuto (1). La Corte di giustizia UE, chiamata a esprimersi su dei vecchi pali del telefono trattati con cromo, rame e arsenico e utilizzati per costruire un pontile, ha precisato che il diritto dell'Unione europea non esclude, per principio, che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto qualora un'operazione di recupero lo renda utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente (2).

Il principio di diritto affermato nella sentenza in commento è, in estrema sintesi, quello secondo cui al fine di valutare se il recupero di residui trattati con sostanze pericolose sia avvenuto correttamente, nell'ipotesi in cui difetti una normativa *ad hoc*, valgono e trovano applicazione altre norme dell'ordinamento comunitario.

Preliminarmente è utile effettuare una sintesi del caso affrontato dalla Corte di giustizia. In particolare, tra il Settore «trasporti ed infrastrutture» dell'Ufficio centrale per l'economia, l'ambiente e i trasporti della Lapponia (*liikenne ja infrastruktuuri-vastualue*) e l'Associazione per la protezione della natura della Lapponia (*Lapin luonnonsuojelupiiri*), sorgeva una controversia in merito ai lavori di ripristino di un sentiero nelle zone selvagge dell'estremo nord dell'Europa. I

(1) Sulla nozione di rifiuto cfr. CAROLEO GRIMALDI - MAIO, *La nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in questa Riv., 2005, 156 e ss.; BENOZZO, *La nozione di rifiuto nel diritto comunitario*, *ivi*, 2004, 745 e ss., nonché AMENDOLA, *I rifiuti: normativa italiana e comunitaria*, Milano, 1998, 76 e ss. e, sempre dello stesso A., *Il testo unico ambientale e la nozione di rifiuto. A che punto siamo?*, in questa Riv., 2007, 145.

(2) Gli stessi obiettivi di tutela sono alla base delle restrizioni all'utilizzo di determinate sostanze chimiche pericolose stabilite dall'allegato XVII del regolamento CE n. 1907/2006 (REACH). Il fatto che il recupero di un rifiuto contenente tali sostanze avvenga sotto forma di un uso autorizzato dall'allegato XVII, quindi, «presenta un interesse» - sono queste le parole della Corte di giustizia europea - nella valutazione sulla cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi della direttiva quadro CE n. 2008/98.

lavori avrebbero dovuto consistere nella realizzazione di passerelle di legno per facilitare il passaggio, al di fuori della stagione invernale, nelle zone umide, dei veicoli di tipo «quad»; tali passerelle avrebbero dovuto essere sorrette da strutture fatte di vecchi pali per telecomunicazioni, i quali, per il loro precedente impiego, erano stati trattati con una soluzione di composti inorganici comprendenti rame, cromo e arsenico (c.d. «soluzione RCA»), volta a proteggerli dalle intemperie. Detto riutilizzo, comportava, come conseguenza, che il legno trattato con sostanze chimiche veniva così sottratto all'applicazione delle prescrizioni in tema di rifiuti pericolosi.

La Corte finlandese, tuttavia, precisava che il regolamento comunitario REACH (3) che in linea generale non consente l'impiego delle suddette sostanze per la protezione od il trattamento del legno, ne ammette l'utilizzo qualora i materiali non siano esposti al pubblico, non nuocciano alla salute delle persone e non comportino rischi per l'ambiente.

Il Tribunale finlandese decideva di sospendere il giudizio al fine di chiedere alla Corte di giustizia se siffatti pali, riutilizzati ormai come legno di supporto, fossero rifiuti (nella specie, rifiuti pericolosi), ovvero se avessero perso tale caratteristica a causa del predetto riutilizzo, sebbene il regolamento REACH autorizzi l'uso di siffatti legnami trattati.

La domanda di pronuncia pregiudiziale – strutturata in sette questioni pregiudiziali – verte sull'interpretazione della direttiva quadro sui rifiuti CE n. 2008/98 e del regolamento CE n. 1907/2006 (REACH).

Preme sottolineare – e di ciò ne tiene conto la Corte nella sentenza che si annota – che la normativa in tema di «riabilitazione» dei rifiuti è dettata, principalmente, dalla direttiva CE n. 2008/98 secondo cui, affinché i rifiuti cessino di essere tali, occorre un processo di recupero all'esito del quale i residui possono essere riutilizzati per scopi specifici, hanno un loro mercato, soddisfano *standard* esistenti per prodotti, non presentano rischi complessivi negativi per l'ambiente e la salute

umana.

Il giudice europeo, nella propria motivazione, richiama in particolar modo l'art. 6 della citata direttiva e rileva, inoltre, come detti criteri generali necessitino, per la loro operatività, di appositi regolamenti che dettino criteri più specifici a seconda anche dei materiali di cui trattasi (regolamento UE n. 1179/2012 sui rottami di vetro od il regolamento UE n. 333/2011 sui rottami di ferro).

In mancanza di specifici regolamenti UE o nelle more dell'adozione degli stessi, gli Stati membri possono decidere caso per caso se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale. In particolare, la Corte europea evidenzia come, nell'effettuare la summenzionata verifica, il giudice nazionale debba tener conto soprattutto della «giurisprudenza applicabile». Puntualizza la Corte che alcuna norma comunitaria impedisce che i rifiuti pericolosi cessino di essere tali se il procedimento di recupero ne consente un riutilizzo privo di conseguenze ed effetti negativi per le persone e l'ambiente e se il suo detentore non ha l'obbligo di disfarsene (art. 3 della direttiva rifiuti).

Nella sentenza in commento, si chiarisce, tuttavia, come le disposizioni nazionali sull'*end of waste* dei rifiuti vadano applicate solo per colmare momentanee ed eventuali lacune giuridiche a livello comunitario e solo fino all'adozione di specifici regolamenti UE.

In definitiva, la Corte ha riconosciuto che il rispetto delle condizioni di utilizzo in deroga previste dal regolamento REACH costituisce uno degli elementi che, in base alla direttiva CE n. 2008/98, possono indurre a considerare il legno trattato con soluzioni RCA fuoriuscito dal regime dei rifiuti e riabilitato a comune bene e ciò sulla base del fatto che entrambe le normative sono ispirate agli stessi principi di elevata protezione della salute umana e dell'ambiente, rimettendo alla valutazione del giudice nazionale la verifica se, nel caso concreto, tale protezione sia effettivamente garantita.

Marcella Pinna

(3) REACH significa *Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals* ed è l'acronimo usato dalla Comunità europea per descrivere il sistema di regolamentazione delle sostanze chimiche che è entrato in vigore il 1° giugno 2007. La legislazione europea in materia di sostanze chimiche ha lo scopo di migliorare la conoscenza dei composti chimici prodotti e importati da parte delle aziende del settore. La normativa vigente distingue tra sostanze «esistenti», immesse sul mercato prima del 1981 e quelle nuove (immesse dopo il 1981). Le sostanze esistenti sono 101.106, quelle «nuove» circa 3000. Mentre per le «nuove» è necessario che vengano effettuati alcuni test tossicologici prima della loro immissione sul mercato, per le «esistenti» tali informazioni non sono richieste. Anche se i dati sulle sostanze «esistenti» non sono completamente assenti, spesso risultano lacunosi e scarsamente accessibili.

Nel Libro Bianco sulla Strategia per una futura politica per gli agenti chimici, pubblicato nel febbraio 2001, la Commissione europea ha sottolineato la necessità di dotarsi di un sistema per fare in modo che le sostanze attualmente in uso siano sicure e che l'industria chimica aumenti la propria competitività attraverso lo sviluppo di nuovi prodotti in grado di sostituire quelli esistenti che risultano dannosi per la salute.

Con questo obiettivo è nato il sistema *Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals* - REACH.

Il sistema REACH non distingue più tra sostanze esistenti e nuove. Elemento fondamentale è la registrazione: chi produce e chi importa una determinata sostanza in quantità uguale o superiore ad una tonnellata all'anno ha l'obbligo di registrarla presso l'Agenzia europea per le sostanze chimiche.

La registrazione prevede la redazione di un fascicolo tecnico il quale contiene: a) l'identità dei fabbricanti o degli importatori; b) l'identità della sostanza; c) informazioni sulla fabbricazione e sugli usi della sostanza; d) la classificazione e l'etichettatura della sostanza; e) istruzioni riguardanti la sicurezza d'uso della sostanza; f) un sommario delle

informazioni richieste; g) i sommari esaurienti delle informazioni richieste; h) una dichiarazione dalla quale risulti se sono state acquisite informazioni per mezzo di esperimenti compiuti su animali vertebrati; i) proposte di nuovi esperimenti in funzione delle quantità fabbricate o importate. Le proprietà intrinseche e i pericoli di ciascuna sostanza (proprietà fisico-chimiche, tossicologiche ed ecotossicologiche), se non sono già conosciuti, possono essere determinati in diversi modi (modelli, studi epidemiologici o esperimenti). Quando sono necessari esperimenti sugli animali, i dichiaranti devono condividere le informazioni per ridurre gli esperimenti al minimo; j) un'eventuale dichiarazione di autorizzazione, per la consultazione da parte di altri dichiaranti, dei sommari di esperimenti non realizzati su animali vertebrati. Qualora più fabbricanti e/o importatori intendano fabbricare e/o importare nella Comunità una sostanza, è incoraggiata la trasmissione comune di dati.

Per la registrazione di sostanze fabbricate o importate in quantità pari o superiori a 10 t all'anno da un fabbricante o da un importatore, è inoltre necessaria una relazione sulla sicurezza chimica, specificante le misure di gestione dei rischi. Tale relazione deve includere i differenti scenari di esposizione a seconda degli usi a cui è destinato e deve indicare le misure appropriate per la gestione del rischio associato alla sostanza. Una registrazione «leggera» viene richiesta per alcuni intermedi isolati, ovvero agenti chimici che entrano nel ciclo produttivo ma che sono diversi dal prodotto finale. Per queste sostanze è necessario presentare una valutazione dei pericoli ad esse connessi e informazioni di base sulle proprietà chimico-fisiche. Il processo di registrazione per circa 30.000 sostanze, si prevede possa essere completato entro 11 anni dall'entrata in vigore del sistema REACH. Entro tre anni dovranno essere registrate le sostanze prodotte in maggiore quantità (oltre 1.000 t all'anno); entro sei anni, le produzioni comprese tra 100 e 1.000 t e per ultime (entro 11 anni) le sostanze che si producono in quantità inferiori alle 100 t.

Corte cost. - 22-5-2013, n. 90 - Gallo, pres.; Lattanzi, est. - E.P.S. - Ente produttori selvaggina - Sezione regionale Toscana c. Regione Toscana.

Caccia e pesca - Caccia - Normativa della Regione Toscana - Pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del «regolamento» sull'attività venatoria - Acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA - Obbligo - Natura tecnica del provvedere - Procedimento amministrativo - Legge provvedimento - Esclusione. (L. 11 febbraio 1992, n. 157; l.r. Toscana 10 giugno 2002, n. 20, art. 7)

Caccia e pesca - Caccia - Normativa della Regione Toscana - Previsione che nelle aziende agri-turistico-venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria - Illegittimità costituzionale. (L. 11 febbraio 1992, n. 157; l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 28, comma 12)

È costituzionalmente illegittimo l'art. 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 bis, della l.r. Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)». È altresì illegittimo l'art. 7, comma 6, della l.r. Toscana 10 giugno 2002, n. 20, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della l.r. Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012). La Corte costituzionale in più occasioni ha infatti ritenuto evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del «regolamento» sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento (1).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 28, comma 12, della l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte dell'art. 37 della l.r. Toscana 18 giugno 2012, n. 29. Il tesserino venatorio, infatti, non ha solo la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma ha anche una più generale funzione abilitativa e di controllo, come si desume innanzi tutto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992. Questa disposizione, infatti, senza prevedere deroghe o limitazioni, stabilisce che «Ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza» (2).

(Omissis)

1. - Il T.A.R. Toscana ha sollevato, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'intero art. 7, e anche, più specificamente, dei commi 5 e 6 del medesimo articolo della l.r. Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»); 2) dell'art. 28, comma 12, della l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Il Collegio rimette dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. n. 20 del 2002, perché per approvare il calendario venatorio è stato adottato dalla Regione lo «strumento della legge provvedimento», e perché, «anche a prescindere da tale questione», l'art. 7 citato sarebbe illegittimo nella parte in cui, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 18, comma 4, della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), non prevede che la redazione del calendario venatorio sia preceduta dal parere dell'ISPRA.

Oltre che dell'intero art. 7 della l.r. n. 20 del 2002, il Tribunale amministrativo dubita della legittimità costituzionale del comma 5 di tale articolo, in base al quale dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio è consentita la caccia al cinghiale, anche in caso di terreno coperto di neve, secondo le modalità stabilite dal regolamento regionale. Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, lett. m), della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce il

divieto di caccia «su terreni coperti in tutto o nella maggior parte di neve, salvo che nella zona faunistica delle Alpi». Secondo il ricorrente, il divieto sarebbe stato previsto «evidentemente al fine di innalzare il livello di tutela di quella specie animale, e perciò escludendo che la caccia possa svolgersi per periodi in cui le condizioni del terreno la rendono più vulnerabile ed esposta».

Ancora, il Tribunale ritiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 5 e 6, della l.r. n. 20 del 2002, nella parte in cui autorizza la caccia al cinghiale e agli altri ungulati oltre i limiti temporali fissati dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Infine, il Tribunale amministrativo ritiene che l'art. 28, comma 12, della l.r. n. 3 del 1994, recepito dalla deliberazione di Giunta provinciale impugnata nel giudizio *a quo*, in base al quale «nelle aziende agriturismo venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria», si ponga in evidente contrasto con l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, prescrive il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, contenente l'indicazione delle specifiche norme inerenti il calendario regionale nonché delle forme di cui al comma 5 dello stesso articolo e degli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria.

2. - Dopo la pronuncia dell'ordinanza 591za del Tribunale amministrativo, è intervenuta la l.r. Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012), che ha abrogato il comma 5 dell'art. 7 della l.r. n. 20 del 2002 e ha sostituito il comma 6 del medesimo articolo con una diversa disposizione. Ugualmente, il comma 12 dell'art. 28 della l.r. n. 3 del 1994 è stato abrogato dall'art. 37 della l.r. n. 29 del 2012.

Facendo riferimento a questa legge la Regione ha chiesto che sia pronunciata «ordinanza di remissione degli atti al giudice *a quo* atteso lo *ius superveniens* insistente sulle disposizioni oggetto di questione di legittimità costituzionale».

La richiesta è priva di fondamento.

Innanzitutto va osservato che la prima questione di legittimità costituzionale riguarda l'intero art. 7 della l.r. n. 20 del 2002, perché il calendario venatorio è stato adottato con legge anziché con regolamento, perciò su di essa non può influire l'abrogazione del comma 5 e la sostituzione del comma 6 di tale articolo, il quale, secondo il giudice rimettente, sarebbe interamente illegittimo.

È da aggiungere che, anche per quanto concerne i commi 5 e 6 dell'art. 7, il citato *ius superveniens* non può avere alcuna influenza sull'esito del giudizio principale. Il Tribunale amministrativo è chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di un atto della Giunta provinciale regolante l'attività della caccia in un periodo ben definito, vale a dire nell'annata 2010-2011, in cui erano in vigore le norme dei commi 5 e 6, sicché è evidente che la rilevanza della questione relativa a tali commi non è venuta meno. Come è stato più volte affermato da questa Corte, infatti, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata «la legittimità dell'atto deve essere esaminata in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione» (*ex plurimis*, sentenza n. 177 del 2012).

3. - La questione che investe l'intero art. 7 della l.r. n. 20 del 2002, relativa all'approvazione del calendario venatorio con una legge regionale, anziché con un atto amministrativo, è fondata.

Questa Corte in più occasioni ha ritenuto «evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del «regolamento» sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2011, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012). È da aggiungere che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 105 del 2012).

Il vizio di legittimità costituzionale colpisce l'intero art. 7, nel testo che il giudice *a quo* deve applicare, perciò l'ulteriore censura concernente la mancanza del parere dell'ISPRA e le questioni riguardanti i commi 5 e 6 del medesimo articolo restano assorbite.

Va però precisato che il vizio di legittimità costituzionale non riguarda anche la norma sopravvenuta, posta dal nuovo comma 6 del predetto art. 7, introdotto con la l.r. n. 29 del 2012, in sostituzione del testo precedente. Il nuovo comma 6 infatti non disciplina il calendario venatorio, ma si limita a prevedere l'approvazione da parte delle Province dei piani di abbattimento in forma selettiva degli ungulati, con l'indicazione del «periodo di prelievo nel rispetto della normativa vigente».

4. - Residua la questione relativa all'art. 28, comma 12, della l.r. n. 3 del 1994, il quale, nella formulazione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione, stabiliva che «nelle aziende agri-turistico-venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria». Il comma è stato abrogato dall'art. 37 della l.r. n. 29 del 2012, ma, anche in questo caso, permane la rilevanza della questione perché della disposizione impugnata deve continuare a farsi applicazione nel giudizio principale.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che prescrive, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, contenente l'indicazione delle specifiche norme inerenti al calendario regionale, delle forme di cui al comma 5 e degli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria. Inoltre, le attività di controllo relative all'esercizio della concessione, assicurate dal tesserino venatorio, sarebbero finalizzate alla tutela della fauna e rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

5. - La questione è fondata.

La Regione, nell'eccepire l'infondatezza della questione, sottolinea che l'esenzione dall'obbligo di munirsi del tesserino venatorio sarebbe giustificata dalla circostanza che nelle aziende agri-turistico-venatorie viene cacciata senza limiti giornalieri selvaggina immessa, proveniente da allevamento. Il tesserino venatorio costituirebbe «uno strumento per effettuare una modalità di controllo dell'esercizio della caccia», mentre nelle aziende faunistico-venatorie il controllo verrebbe esercitato con altre modalità.

Argomenti analoghi sono adottati dall'Ente produttori selvaggina - Sezione regionale Toscana (E.P.S.), il quale ha osservato che nelle aziende agri-turistico-venatorie la selvaggina cacciata è proveniente da allevamento e viene giornalmente annotata su appositi registri e pagata dai cacciatori, previo rilascio di un'apposita ricevuta e, dunque, senza alcuna compromissione delle finalità per le quali è stabilito l'obbligo del tesserino regionale.

L'argomento è privo di consistenza perché il tesserino venatorio non ha solo la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma ha anche una più generale funzione abilitativa e di controllo, come si desume innanzi tutto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992. Questa disposizione, infatti, senza prevedere deroghe o limitazioni, stabilisce che «Ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza».

È da aggiungere che l'art. 16 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare le aziende agri-turistico-venatorie, stabilisce che in queste aziende l'esercizio dell'attività venatoria «è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5» (relativo alle forme con cui è praticata la caccia), e, poiché questa è l'unica esclusione prevista nell'ambito delle prescrizioni contenute nell'art. 12, se ne deve dedurre che resta operante quella del comma 12, relativa al tesserino regionale.

Anche da altre disposizioni della legge n. 157 del 1992 si desume che il tesserino costituisce un documento necessario per poter esercitare la caccia, indipendentemente dal luogo in cui tale esercizio avviene. È per questa ragione che il cacciatore lo deve avere sempre con sé, in modo da poterlo esibire quando ne è richiesto ai sensi dell'art. 28, comma 1, di tale legge.

L'art. 31, comma 1, lett. m), della legge n. 157 del 1992 inoltre prevede una sanzione per chi non esibisce il tesserino e l'art. 31, comma 3, della medesima legge dà alle Regioni il potere di disciplinarne la sospensione «per particolari infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio». Quest'ultima disposizione rende evidente che il possesso del tesserino costituisce una condizio-

ne imprescindibile per l'esercizio venatorio, ovunque questo avvenga, perché se nelle aziende agri-turistico-venatorie si consentisse l'esercizio della caccia senza tesserino si vanificherebbe l'eventuale provvedimento di sospensione dello stesso.

In conclusione, la prescrizione relativa al tesserino regionale non può essere derogata ed è funzionale al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente. Del resto, questa Corte ha già affermato, sia pure in un risalente contesto normativo, che «il tesserino è (...) prescritto allo scopo di assicurare il rispetto del regime della caccia controllata, quale esso è configurato dalla normazione statale» (sentenza n. 148 del 1979).

In altri termini, si può affermare che la disposizione in questione, concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012) e che la disciplina regionale di esonero dal possesso del tesserino nelle aziende agri-turistico-venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

(Omissis)

(1) IL TESSERINO VENATORIO: DOCUMENTO DI CONTROLLO O ATTO ABILITATIVO?

1. La decisione affronta questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge toscana sul calendario e sul tesserino venatorio. E se, per un verso, è confermativa di un consolidato indirizzo giurisprudenziale, per altro verso, è innovativa. Nel primo boccia il calendario assunto con legge-provvedimento; nel secondo attribuisce ad un documento (il tesserino) un valore abilitativo prima d'ora sconosciuto. In mezzo sta una questione di non lieve momento perché la Corte rifiuta al *jus superveniens* alcuna influenza sul giudizio e nega, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza della questione alla luce della nuova disposizione.

Partendo da quest'ultima per la sua pregiudizialità, constatiamo che la Corte non permette al legislatore di porre rimedio alla illegittimità della norma impugnata modificandola o abrogandola in corso di giudizio. Vale, infatti, la regola del *tempus regit actum* sì che l'atto (amministrativo, nel caso di specie) adottato sulla base di una norma denunciata per incostituzionalità, poi cancellata, deve essere giudicato alla stregua della norma vigente al momento della sua adozione. E richiama l'ultima decisione in tema di concorsi pubblici (1). Infatti «(...) il venir meno degli effetti della norma non elude il sindacato di costituzionalità della stessa, che trova una specifica ragion d'essere nell'esigenza di ristabilire il corretto riparto di competenze tra Stato e Regioni; inoltre dalla formulazione della norma impugnata si deve ritenere che la stessa abbia trovato applicazione» (2).

2. Sulla prima questione la Corte non dà spazio alla legge-provvedimento che approva il calendario venatorio ed il relativo regolamento perché – si legge al punto 3 del Diritto – «il legislatore [nell'art. 18, comma 4, della legge n. 157/92] (...) imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo»: ripete, insomma, il principio consegnato ad una giurisprudenza inaurogata con la sentenza n. 20 del 2012, che ha dichiarato incostituzionale il calendario abruzzese (3). La motivazione della Corte, che ha affossato i calendari assunti per legge, verte sulla natura regolamentare dello strumento che disciplina con

(1) In *Giur. cost.*, 2012, 2623.

(2) Corte cost. 23 novembre 2011, n. 310, in *Giur. cost.*, 2011, 4328 e con specifico riguardo alla cessazione della materia del contendere, cfr.

Corte cost. 27 luglio 2011, n. 251 ord., *ivi*, 3228.

(3) Ci permettiamo di richiamare il nostro commento *La Corte mette al bando i calendari venatori approvati con legge*, in questa Riv., 2012, 397.

cadenza annuale il prelievo venatorio (4).

Il legislatore regionale era pertanto avvertito, sì che l'occasione offerta dalla impugnazione in via incidentale della legge toscana è stata prontamente colta. Ma non è soltanto il rilievo del procedimento formativo del calendario come strutturato dalla legge a convincere la Corte della impossibilità di mantenere in vita una legge-provvedimento per il calendario, ma la declinazione del ben più solido (e, vien fatto di dire, sperimentato) argomento della tutela della fauna che sarebbe all'origine della norma del comma 4 dell'art. 18 sulla (adozione e) pubblicazione del calendario venatorio, perché «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (5).

3. Veniamo al terzo tema, non nuovo in termini assoluti, come avverte la stessa Corte richiamando un proprio remoto precedente. In discussione è l'art. 28, comma 12, della l.r. Toscana n. 3 del 1994 secondo cui «nelle aziende agri-turistico-venatorie non è necessario il tesserino». La Regione spiega l'esenzione con la circostanza che nelle dette aziende viene cacciata selvaggina immessa, proveniente da allevamento, senza limiti giornalieri. E il tesserino venatorio costituisce «uno strumento per effettuare una modalità di controllo dell'esercizio della caccia», mentre nelle aziende faunistico-venatorie il controllo è esercitato con altre modalità. Ma «l'argomento – rileva la Corte – è privo di consistenza perché il tesserino venatorio non ha solo la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma ha anche una più generale funzione abilitativa e di controllo, come si desume innanzitutto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157/92», che «senza prevedere deroghe o limitazioni stabilisce che «ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza».

La Corte trae un altro argomento dall'art. 16 che, «nel disciplinare le aziende agri-turistico-venatorie», esclude i limiti di cui all'art. 12, comma 5 (circa l'opzione obbligatoria delle forme di caccia) «e poiché questa è l'unica esclusione prevista nell'ambito delle prescrizioni contenute nell'art. 12, se ne deve dedurre che resta operante quella del comma 12, relativa al tesserino venatorio».

Seguono altri argomenti come quello desunto dall'art. 31, comma 1, lett. m) «che prevede una sanzione per chi non esibisce il tesserino» e dall'art. 31, comma 3, della legge n. 157/92 che dà alle Regioni il potere di disciplinare la sospensione «per particolari infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio»: donde la prova – argomenta la Corte – che «il possesso del tesserino costituisce una condizione imprescindibile per l'esercizio venatorio, ovunque questo avvenga, perché se nelle aziende agri-turistico-venatorie si consentisse l'esercizio della caccia senza tesserino si vanificherebbe l'eventuale provvedimento di sospensione dello stesso». Ergo «la prescrizione (...)

non può essere derogata» e a supporto richiama la sentenza n. 148 del 1979 (6). Per concludere così: «la disposizione (...), concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012) e la disciplina regionale di esonero dal possesso del tesserino nelle aziende faunistico-venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente» (punto 5 in Diritto).

4. Non condividiamo le motivazioni della Corte: non convincono, infatti, gli argomenti appena visti, perché la lettura sistematica dell'art. 16 nel quadro della legge n. 157/92 porta a conclusioni diverse.

Cominciamo col dire che tali aziende sono una novità della legge n. 157/92 (7): si tratta di imprese agricole nelle quali è possibile l'immissione e l'abbattimento di fauna selvatica di allevamento nel corso dell'intera stagione venatoria. E già in questo si distinguono nettamente dalle aziende faunistico-venatorie della lett. a) (8). Esse richiamano, finanche nella denominazione, l'evoluzione dell'impresa agricola voluta dalla legge-quadro 5 dicembre 1985, n. 730, il cui scopo era il sostegno dell'agricoltura «mediante promozione di idonee forme di turismo nelle campagne, volte a favorire lo sviluppo e il riequilibrio del territorio agricolo; ad agevolare la permanenza di produttori agricoli nelle zone rurali attraverso l'integrazione dei redditi aziendali ed il miglioramento delle condizioni di vita; a meglio utilizzare il patrimonio rurale naturale ed edilizio; a favorire la conservazione e la tutela dell'ambiente; a valorizzare i prodotti tipici; a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali del mondo rurale; a sviluppare il turismo sociale e giovanile; a favorire i rapporti fra città e campagna» (art. 1). L'istituzione delle aziende agri-turistico-venatorie rientra in questo quadro, ricco di indicazioni positive, con l'avvertenza che, come «l'attività agrituristica non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati» (art. 2, comma 2), così l'attività di queste aziende «non snatura l'impresa agricola» (9): perché così ha voluto il legislatore, affiancando alle tradizionali attività agricole (coltivazione dei terreni, allevamento del bestiame e attività connesse dell'art. 2135 c.c.) l'organizzazione di aziende finalizzate alla caccia a specie selvatiche di allevamento. In considerazione del carattere integrativo (ma non accessorio) di questa attività rispetto a quella agricola – meglio, a quelle «essenzialmente agricole» (10) – l'art. 16 stabilisce che tali aziende debbono essere situate preferibilmente in zone di scarso rilievo faunistico e coincidere con il territorio di una o più aziende agricole situate in zone ad agricoltura svantaggiata.

L'obiettivo si è ulteriormente rinvigorito a seguito del «decreto agricoltura» (d.lgs. n. 228/2001) (11): ché, anzi, con la riscrittura dell'art. 2135 c.c., la nozione di attività agricola si è dilatata al punto da comprendere tra le *attività agricole con-*

(4) Corte cost. 9 febbraio 2012, n. 20, in *Foro it.*, 2012, 3, I, 649. Avvisaglia del cambio di rotta è stata la giurisprudenza sulla normativa regionale in tema di deroghe ed in particolare sull'art. 19 bis della legge n. 157/92. La Corte, infatti, ha dichiarato incostituzionali gli artt. 2 e 3 della l.r. Lombardia n. 2 del 2007, che, «nello stabilire che l'esercizio delle deroghe avvenga attraverso una legge-provvedimento, ha introdotto una disciplina in contrasto con l'art. 19 bis, legge n. 157/92» (sent. 4 luglio 2008, n. 250, in *Giur. cost.*, 2008, 2927, seguita da sent. 12 dicembre 2008, n. 405, *ivi*, 4717, nonché in *Riv. giur. amb.*, 2009, 690 con nota di P. BRAMBILLA, *Prelievo venatorio in deroga e nuovi profili di sindacato giurisprudenziale tra questione di controllo di costituzionalità e disapplicazione delle norme in contrasto con il diritto comunitario*).

(5) Corte cost. 26 aprile 2012, n. 105, in *Foro it.*, 2012, 6, I, 1649.

(6) Corte cost. 14 dicembre 1979, n. 148, in *Foro it.*, 1980, I, 3.

(7) «L'itinerario, idealmente intrapreso dal legislatore, ha inizio nel 1992» - scrive L. PAOLONI, *L'agriturismo e le attività di valorizzazione del territorio*, in *Trattato dir. agr.*, Torino, 2011, vol. II, 527 - «qui viene introdotta per la prima volta la figura dell'azienda agrituristica venatoria che

svolge la sua attività, generalmente, in zone montane o comunque ricadenti in aree di agricoltura svantaggiata».

(8) La cui istituzione, peraltro, rappresenta una deroga alla regola generale del regime di caccia programmata, donde la necessità di una adeguata motivazione: così Cons. Stato, Sez. VI 17 aprile 2009, n. 2335, in questa *Riv.*, 2010, I, 66.

(9) Così C. MANTI, *Le attività connesse nell'esercizio della impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 801.

(10) La puntualizzazione è di M. GOLDONI, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, cap. II, 182.

(11) Per il commento delle norme del decreto agricoltura si v. *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, anima dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228)*, in *Leggi civ. comm.*, 2001, 723 e ss. e con specifico riguardo all'art. 3 per le *Attività agrituristiche*, F. ALBISINNI, 740 ss., spec. il par. 11, pag. 752 con particolare attenzione alla l. 29 marzo 2001, n. 135 (*Riforma della legislazione nazionale del turismo*).

nesse l'agriturismo (12), che, per parte sua, aveva già ricevuto impulso dalla legge n. 730 del 1985 ed ora ha la sua fonte regolatrice nella l. 20 febbraio 2006, n. 96 (*Disciplina dell'agriturismo*) che ha abrogato la legge n. 730/85.

A questo punto si delinea più chiaramente la differenza fra aziende faunistico-venatorie e agri-turistico-venatorie: nelle prime l'obiettivo primario è di carattere naturalistico-ambientale (e si spiega così la limitazione temporale delle immissioni di fauna selvatica); nelle altre è agricolo (e si comprende allora la possibilità di immissione e di abbattimento della selvaggina, allevata sullo stesso fondo, per tutta la durata della stagione venatoria).

In particolare l'istituzione di tali aziende è fatta «*ai fini dell'impresa*» e si rapporta ad una esigenza agricolo-produttiva e non faunistico-venatoria. E in una agricoltura *multi* o *plurifunzionale* c'è posto per le aziende agri-turistico-venatorie «nell'ambito delle quali l'agriturismo diventa mezzo per legittimare come agricole una serie di attività (non agricole) quali l'allevamento di fauna selvatica diretta a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale» (13).

Ebbene: la scelta della Regione Toscana – di considerare non necessario il possesso del tesserino – era limitata a tali aziende che bene si conciliano con la nozione di attività agricola connessa propria delle attività agrituristiche. Si consideri, peraltro, che una soluzione siffatta – a favore di finalità agricolo-produttive – trova riscontro nella stessa legge n. 157/92 che, all'art. 10, comma 8, menziona nell'ambito dei piani faunistico-venatori «i centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma di azienda agricola singola, consortile o cooperativa, ove è vietato l'esercizio dell'attività venatoria ed è consentito il prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate». La stretta connessione con la previsione dell'art. 16, lett. b), è evidente; e lo è ancor più con l'art. 17 (*allevamenti*) della legge n. 157/92 (14).

5. Non è inutile ricordare che la direttiva CEE n. 79/409, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (ora 2009/147/CE), a proposito delle deroghe disciplinate nell'art. 9, al punto 1, recita: «*Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti*, gli Stati membri possono derogare agli artt. 5, 6 e 7 per le seguenti ragioni: (...) c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità». La giurisprudenza non dubita che la fauna di allevamento rappresenti una valida alternativa alla cattura della fauna selvatica, a cominciare dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella decisione del 12 dicembre 1996, in causa C-10/96 (15). Nello stesso senso T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 5 marzo 2009, n. 1751 (16), in cui si ribadisce la preferenza per solu-

zioni alternative all'impiego di fauna selvatica.

6. A questo punto affiora il quesito sulla natura giuridica del tesserino. Per la Corte – come si è visto – «non ha soltanto la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma anche una più generale *funzione abilitativa e di controllo*». A nostro sommo avviso, invece, il tesserino ha funzione essenzialmente documentaria: soddisfa, da un lato, l'esigenza di conoscenza del regime venatorio degli ambiti di caccia frequentati dal cacciatore (dove la trascrizione sullo stesso dei regolamenti in vigore sia nell'ambito della Regione di residenza sia in quello o in quelli delle Regioni da lui optate, a' sensi dell'art. 12, comma 12, legge n. 157/92) perché non possa invocare l'*ignorantia legis*; dall'altro, consente il controllo delle giornate di caccia e dei capi abbattuti e quindi la correttezza (o meno) del comportamento del cacciatore, anche se la formulazione della norma non è puntuale (17). Il tesserino è un mezzo di controllo per le leggi regionali che prescrivono l'*immediata annotazione* della selvaggina cacciata (18), anche se non prescritta dalla legge n. 157/92 (19), tant'è che, anche a proposito della legge friulana n. 17 del 2010, la Corte ha respinto «l'argomentazione sottesa alla censura secondo cui tale disposizione contrasterebbe con l'obbligo di indicare il numero massimo dei capi da abbattere e con la necessità dei conseguenti controlli», perché essa non evidenzia una difformità della disciplina tale da integrare il vizio prospettato. Infatti la necessità che a fine giornata il cacciatore debba indicare il numero dei capi abbattuti non può essere ritenuta previsione che impedisca, da un lato, il rispetto del limite dei capi da abbattere, dall'altro, lo svolgimento di efficaci controlli» (20).

Non contrasta con questa conclusione il tenore delle norme sanzionatorie evocate dalla Corte: in particolare l'art. 31, lett. m), della legge n. 157/92 che commina una sanzione amministrativa a chi, pur essendone munito, non esibisce, se legittimamente richiesto, la licenza, la polizza di assicurazione e il tesserino; nonché l'art. 31, comma 3, che demanda alle Regioni la disciplina della sospensione del tesserino per particolari infrazioni: anche queste norme, infatti, sono coerenti con la natura documentaria e, però, di controllo, ma non abilitativa: un cacciatore privo del tesserino è sanzionabile perché non è in grado di dimostrare l'osservanza dell'obbligo di iscrizione delle giornate di caccia usufruite e dei capi di selvaggina abbattuti.

7. La Corte invoca una propria *risalente* pronuncia in cui «il tesserino è prescritto allo scopo di assicurare il rispetto del regime di caccia controllata quale esso è configurato dalla normazione nazionale».

Il richiamo è interessante dal punto di vista storico-normativo.

La l. 2 agosto 1967, n. 799, lo ha introdotto nel corpo del T.U. 5 giugno 1939, n. 1016, «ai fini della tutela dell'agri-

(12) L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola di prestazione di servizi*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 193 ss., che, con riguardo all'agriturismo, parla di «nozione di agriturismo sovraccarica di tensioni espansive proprie di un universo più ampio riferibile alle esigenze di sviluppo dell'impresa agricola». Per L. PAOLINI, *L'agriturismo*, cit., 530 ss., «l'agriturismo, in questo particolare contesto, diventa il veicolo per attribuire il carattere di agrarietà ad attività (di servizi) svolte anch'esse dall'imprenditore agricolo in aggiunta a quelle di ricezione ed ospitalità, non qualificabili agricole di per sé, quali l'allevamento di fauna selvatica diretto a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale».

(13) Così L. FRANCIARIO, *L'impresa agricola*, cit., 198.

(14) Nel regime della legge n. 968/77 gli animali allevati, secondo Cass. Sez. I Civ. 13 giugno 1991, n. 6709, in *Foro it.*, 1991, I, 2035 «non sono né selvaggina né fauna selvatica, e non appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato». In tema cfr. S. MASINI, *Sulla condizione giuridica degli animali selvatici oggetto di allevamento in fondi chiusi*, in questa Riv., 1992, 468 ss.; P. VITTOCCI, *Fauna selvatica e fauna di allevamento nelle*

leggi sulla caccia, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 73. Da ultimo N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in *Trattato dir. agr.*, Torino, 2011, vol. I, 459, nota 38 e pag. 470.

(15) La sentenza si legge in *Racc.*, 1996, I, 6775.

(16) In *Foro amm.*, 2009, 637, ma l'indirizzo è pacifico.

(17) Il testo, come si è visto, recita: «*Ai fini dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di appartenenza (...)*».

(18) Si v. l'art. 22, comma 5, della l.r. Lombardia n. 26/93: «Il cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino regionale, il giorno di caccia prescelto nella propria o nelle altre Regioni all'atto dell'inizio dell'esercizio venatorio e il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria non appena abbattuta (...)».

(19) Tanto è bastato alla Corte cost. nella sentenza 19 ottobre 2006, n. 332, (in *Giur. cost.*, 2006, 3318) per assolvere la legge della Regione Emilia-Romagna n. 14 del 2002 (art. 9, comma 5) dal sospetto di incostituzionalità.

(20) Così Corte cost. 27 luglio 2011, n. 227, in *Foro amm.*, 2012, 12.

coltura e della selvaggina stanziale protetta», a supporto del regime di caccia controllata a cui «il territorio provinciale, tutto o in parte, può essere sottoposto»: dove per caccia controllata si intende «l'esercizio venatorio soggetto a limitazioni di tempo, di luogo, di specie e di numero di capi di selvaggina stanziale protetta da abbattere», la cui disciplina era demandata a un regolamento-tipo nazionale del Ministero dell'agricoltura (21). Si trattava del primo, timido tentativo di programmazione venatoria a discrezione dei Comitati provinciali della caccia (22). In questo quadro il tesserino assolveva alla esigenza di controllo del numero e delle specie dei capi di selvaggina stanziale protetta che ciascun cacciatore poteva abbattere per ogni giorno di caccia. L'esercizio venatorio era gratuito.

Sono state le Regioni a tassare il tesserino con la giustificazione del concorso nelle spese. E la Corte, con la sentenza n. 148 del 1979 (23), ha assolto le leggi di Piemonte, Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna che avevano istituito il tesserino «da rilasciarsi, dietro pagamento, per l'esercizio dell'attività venatoria nei rispettivi territori regionali», perché non contrastanti con gli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione (24). Ma anche allora non era il tesserino ad abilitare il cacciatore, si bene la licenza di porto d'armi perché «la caccia e l'uccellazione – recitava l'art. 7 del T.U. n. 1016 del 1939 – possono essere esercitate solo da chi sia munito della relativa licenza» (25).

La caccia controllata è ritornata nell'art. 10 della legge n. 968/77 come «regime venatorio gratuito soggetto a limitazioni di tempo, di luogo e di capi da abbattere per ciascuna delle specie indicate nell'art. 11». Il tesserino a pagamento finiva: le risorse necessarie per il funzionamento del servizio-caccia regionale si affidava ormai alle tasse di concessione regionale dell'art. 24 della legge n. 968/77 (26).

L'*excursus* storico fa dubitare della funzione abilitativa e di controllo propria del tesserino, mentre si consolida quella di controllo, nei termini appena visti. Il tesserino adempie, infatti, ad una esigenza cognitiva, ma non è di per sé autorizzativo (meglio, abilitativo, per usare la locuzione della Corte) di quella forma di caccia.

La caccia programmata era già nell'aria, ma dovrà attendere gli artt. 10, 14 e 15 della legge n. 157/92.

8. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte riteniamo che la norma toscana non meritasse la bocciazione costituzionale: le aziende agri-turistico-venatorie, per il loro carattere privato, si pongono in alternativa alla caccia programmata sul territorio agro-silvo-pastorale dove si attua la pianificazione e programmazione faunistico-venatoria a tutela della fauna selvatica. Si giustificano, pertanto, modalità di prelievo venatorio diverse. A cominciare dalla esenzione del tesserino.

Innocenzo Gorlani

(21) Adottato con decreto 17 giugno 1968.

(22) In tema cfr. L. MAIORANO, *Il comitato provinciale della caccia organo della Provincia*, Molfetta, 1972, spec. pag. 74 ss.

(23) Corte cost. 14 dicembre 1979, n. 148, cit.

(24) Sentenza Corte cost. 14 dicembre 1979, n. 148, cit.

(25) L'art. 8 del medesimo T.U. n. 1016 del 1939 integrava la disposizione dell'art. 7: «Le licenze di caccia e uccellazione autorizzano l'esercizio venatorio in tutto il territorio nazionale». A sua volta l'art. 4 del regolamento ministeriale stabiliva che «i regolamenti (locali) stabiliscono il numero delle giornate di caccia settimanali da indicarsi su apposito tesserino, determinano il numero e le specie dei capi di selvaggina stanziale protetta che ciascuna cacciatore può abbattere per ogni giorno di caccia e indicano i confini delle zone».

(26) La dottrina del tempo considerava il tesserino quale mezzo di controllo - spiegava G. MAZZOTTI, *La legge cornice sulla caccia*, Firenze, 1978, 80 - «Poiché la norma statale prevede l'obbligo di detto tesserino (in quanto prevede il regime di caccia controllata (e tale documento è in stretta funzione di questa), l'eventuale ritiro di questo documento previsto dalla legge regionale verrebbe a vulnerare il principio di validità della licenza su tutto il territorio nazionale; infatti con il ritiro del tesserino si porrebbe praticamente nel nulla detto principio».

Cass. Sez. Trib. - 9-5-2013, n. 11062 - Cicala, pres. ed est., Basile, P.M. (conf.) - E.G. ed a. (avv. Damascelli) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). (Cassa con rinvio Comm. trib. reg. Bari 23 settembre 2010)

Imposte e tasse - Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) (tributi posteriori alla riforma del 1972) - Redditi diversi - Operazioni speculative - Cessione di terreni edificabili e con destinazione agricola - Plusvalenze tassabili ex art. 81, d.p.r. n. 917 del 1986 - Valore iniziale determinato ex art. 7 della legge n. 448 del 2001 - Determinazione - Perizia asseverata in data precedente alla stipulazione - Necessità - Esclusione. (D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81; l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 7)

In tema di imposte sui redditi e con riferimento alla determinazione delle plusvalenze di cui all'art. 81, comma 1, lettere a) e b) del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, per i terreni edificabili e con destinazione agricola, a norma dell'art. 7 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, può essere assunto come valore iniziale, in luogo del costo o del valore di acquisto, quello alla data del 1° gennaio 2002, determinato sulla base di una perizia giurata anche se asseverata in data successiva alla stipulazione, attesa l'assenza di limitazioni poste dalla legge a tal proposito e l'irrelevanza di quanto invece previsto da atti non normativi, come le circolari amministrative (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. I contribuenti ricorrono per cassazione avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Puglia 53/11/10 del 13 settembre 2010 che accoglieva l'appello dell'Ufficio ed escludeva l'applicabilità del regime di cui alla l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 7, ad una compravendita di aree edificabili stipulata dai contribuenti stessi.

2. L'Agenzia si è costituita in giudizio.

3. Il ricorso vede essere accolto alla luce della sentenza n. 30729 del 30 dicembre 2011 di questa Corte, secondo cui in tema di imposte sui redditi e con riferimento alla determinazione delle plusvalenze di cui al d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, comma 1, lett. a) e b), per i terreni edificabili e con destinazione agricola, a norma della l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 7, può essere assunto come valore iniziale, in luogo del costo o del valore di acquisto, quello alla data del 1° gennaio 2002, determinato sulla base di una perizia giurata anche se asseverata in data successiva alla stipulazione, attesa l'assenza di limitazioni poste dalla legge a tal proposito e l'irrelevanza di quanto invece previsto da atti non normativi, come le circolari amministrative.

Il Collegio ha condiviso la proposta del relatore.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la controversia ad altra sezione della Commissione Tributaria Regionale della Puglia.

(Omissis)

(1) LA PERIZIA ANCHE DOPO L'ATTO DI VENDITA.

L'art. 67 del d.p.r. n. 917 del 1986 (TUIR) riconosce alle persone fisiche, società semplici ed enti non commerciali la facoltà di rideterminare il valore del terreno edificabile da dedurre dal corrispettivo di vendita.

Il citato articolo prevede che concorrono alla determinazione del reddito complessivo le eventuali plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di:

- terreni sui quali sono state effettuate opere di lottizzazione;
- terreni sui quali sono state eseguite opere intese a renderli edificabili;
- terreni agricoli acquistati da non più di cinque anni;
- terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria.

A tale scopo, l'art. 7 della legge n. 448 del 2001, aveva previsto che, ai fini della determinazione delle plusvalenze e minusvalenze di cui all'art. 81, comma 1, lett. a) e b), del TUIR, per i terreni edificabili e con destinazione agricola posseduti alla data del 1° gennaio 2002, poteva essere assunto, in luogo del costo o valore di acquisto, il valore a tale data determinato sulla base di una perizia giurata di stima redatta da soggetti iscritti agli albi degli ingegneri, degli architetti, dei geometri, dei dottori agronomi, degli agrotecnici, dei periti agrari, dei periti industriali edili, a condizione che il predetto valore fosse assoggettato ad una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi. Il pagamento di

una imposta sostitutiva nella misura (agevolata) del 4 per cento doveva essere versata entro il 16 dicembre 2002.

Riservata alle persone fisiche titolari di terreni e partecipazioni al di fuori dell'attività d'impresa, alle società semplici e soggetti assimilati nonché agli enti non commerciali (in relazione ai beni che non rientrano nell'attività commerciale) l'agevolazione in parola, finalizzata a ridurre l'aggravio fiscale, è stata più volte prorogata e da ultimo con l'art. 1, comma 473, della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per l'anno 2013) sono stati deferiti ulteriormente i termini per la rideterminazione del costo fiscale dei terreni agricoli ed edificabili posseduti alla data del 1° gennaio 2013.

Il 1° luglio 2013 è scaduto definitivamente l'ultimo termine prorogato per il versamento dell'imposta sostitutiva nella misura agevolata di cui sopra.

I soggetti che hanno effettuato la rivalutazione del valore di acquisto dei terreni agricoli hanno dovuto, quindi, procedere alla redazione di una perizia giurata di stima e al pagamento dell'imposta sostitutiva nella misura del 4 per cento, assumendo, ai fini del calcolo della plusvalenza, come valore iniziale quello risultante dalla suddetta stima.

Va da sé che la norma, non prevedeva espressamente alcun termine per la relativa asseverazione che poteva, quindi, avvenire anche in epoca successiva a quella della stipula dell'atto di cessione.

Sta di fatto, invece, che in merito alla presunta necessità di presentare comunque la perizia di stima prima della stipula dell'atto di vendita, l'Agenzia delle Entrate con circolare 47/E del 2011 ha sottolineato, sulla base di una prassi ministeriale consolidata, che la redazione e il giuramento della perizia dovevano essere «*antecedenti alla cessione del bene, in quanto al fine della determinazione della plusvalenza il valore periziato deve essere indicato nell'atto di cessione dello stesso*». Ciò a pena dell'inefficacia della rivalutazione in quanto ai sensi dell'art. 7 della legge n. 448 del 2001 il valore di perizia del terreno è il valore minimo ai fini dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale.

Su tale particolare aspetto, si è espressa di recente la Corte di cassazione la quale, con sentenza n. 11062 del 9 maggio 2013, ha espressamente affermato, sulla base di una interpretazione letterale della norma, che la perizia di stima per la determinazione del costo fiscale del terreno è valida anche se redatta successivamente rispetto all'atto di vendita.

L'affermazione di tale principio si basa sulla stessa interpretazione letterale della norma: se la legge non pone alcuna limitazione, sono del tutto irrilevanti i chiarimenti forniti in proposito dall'Amministrazione finanziaria.

La Cassazione, quindi, è di diverso avviso rispetto all'orientamento dell'Agenzia delle Entrate in quanto, a fronte delle tesi sostenute da quest'ultima, sta di fatto che in assenza di vincoli espressamente stabiliti dalla legge non possono assumere valenza gli atti non normativi, quali sono ad esempio le circolari ministeriali.

Essendo finalizzati esclusivamente a chiarire la portata e i contenuti delle disposizioni di legge, i provvedimenti amministrativi non obbligano, di conseguenza, i loro destinatari (contribuenti) al rispetto dei medesimi poiché non hanno alcuna rilevanza normativa. Pertanto, l'interpretazione fornita dall'ufficio rappresenta solamente un parere, sebbene autorevole, rispetto al quale è possibile discostarsi.

Si tratta, quindi, di un principio di carattere generale che può essere applicato a qualunque fattispecie dove la legge, non ponendo specifici termini di scadenza, lascia margini di tempo al contribuente per gli adempimenti di rito.

Nel caso di cui trattasi, l'atto di vendita del terreno potrebbe essere stato comunemente stipulato in data antecedente rispetto a quella dell'asseverazione della perizia giurata. Ciò nonostante, il contribuente non avrebbe perso il beneficio della rivalutazione ai fini del calcolo dell'eventuale plusvalenza. In pratica, secondo l'assunto della Cassazione, la parte interessata potrebbe aver ceduto il suddetto terreno dopo il primo gennaio 2013 e aver proceduto alla redazione della perizia entro il termine (ultimo di proroga) del 1° luglio 2013 senza perdere il diritto all'agevolazione.

Luigi Cenicola

Cass. Sez. Un. Civ. - 22-4-2013, n. 9685 - Preden, pres.; Bucciante, est.; Apice, P.M. (conf.) - Zilio c. Bonaldi ed a. (Cassa senza rinvio Trib. Bassano del Grappa 2004, n. 52)

Servitù - Prediali - Servitù coattive - Passaggio coattivo - Integrazione del contraddittorio - Litisconsorzio - Costituzione della servitù - Fondi interclusi appartenenti a diversi proprietari - Azione - Nei confronti di tutti i proprietari - Necessità - Fondamento - Mancanza - Conseguenze - Rigetto della domanda - Integrazione del contraddittorio nei confronti dei proprietari pretermessi - Esclusione. (C.c., art. 1051; c.p.c., art. 102)

L'azione di costituzione coattiva di servitù di passaggio deve essere contestualmente proposta nei confronti dei proprietari di tutti i fondi che si frappongono all'accesso alla pubblica via, realizzandosi la funzione propria del diritto riconosciuto al proprietario del fondo intercluso dall'art. 1051 c.c. solo con la costituzione del passaggio nella sua interezza. Ne consegue che, in mancanza, la domanda va respinta perché diretta a far valere un diritto inesistente, restando esclusa la possibilità di integrare il contraddittorio rispetto ai proprietari pretermessi (1).

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza n. 52/2004 il Tribunale di Bassano del Grappa - adito da B.I., B.G. e B.D. nei confronti di Z.G. - costituì una servitù coattiva di passaggio a piedi e con mezzi agricoli su un fondo in (omissis) appartenente al convenuto, a vantaggio di quello limitrofo di proprietà degli attori.

Impugnata dal soccombente, la decisione è stata confermata dalla Corte d'appello di Venezia, che con sentenza n. 1359/2009 ha rigettato il gravame. A tale pronuncia il giudice di secondo grado è pervenuto ritenendo tra l'altro (per quanto ancora rileva in questa sede): - la costituzione coattiva di servitù di passaggio può essere utilmente chiesta, come nella specie, nei confronti del proprietario di uno soltanto dei fondi da attraversare per raggiungere la via pubblica, ben potendosi agire separatamente nei confronti degli altri o concludere accordi con loro; - il diverso percorso indicato in alternativa dal consulente tecnico di ufficio è meno conveniente, a causa della maggiore lunghezza e del più elevato numero dei fondi da asservire.

Z.G. ha proposto ricorso per cassazione, in base a tre motivi. B.I. si è costituito con controricorso. B.G. e B.D. non hanno svolto attività difensive nel giudizio di legittimità. Il ricorrente ha presentato una memoria.

DIRITTO. - Con il primo motivo di ricorso Z.G. si duole del mancato accoglimento della propria eccezione di difetto di integrità del contraddittorio, che era stata da lui sollevata in base al rilievo che il proprio fondo non è l'unico interposto tra quello degli attori e la strada pubblica, essendovene altri i cui proprietari avrebbero dovuto essere chiamati a partecipare anch'essi al giudizio.

Nella giurisprudenza di legittimità la questione posta dal ricorrente ha avuto soluzioni divergenti.

Inizialmente questa Corte si è univocamente orientata nel senso che «la costituzione della servitù di passaggio coattivo non è impedita dal fatto che il passaggio debba avvenire anche su fondi di altri proprietari, non presenti in giudizio, ben potendo l'attore provvedere nei loro confronti con domande separate e con accordi distinti, anteriori o successivi alla pretesa fatta valere in giudizio» (Cass. 15 giugno 1962, n. 1500; 12 giugno 1963, n. 1582; 29 ottobre 1964, n. 2671; 24 giugno 1965, n. 1324; 9 maggio 1966, n. 1182; 25 luglio 1969, n. 2825) e che quindi «la domanda di costituzione di una servitù di passaggio coattiva non determina la necessità della integrazione del contraddittorio nei confronti dei proprietari degli altri fondi sui quali dovrebbe ugualmente realizzarsi il passaggio; la sentenza relativa non è *inutiliter data* in quanto a completamento del passaggio l'attore può nei confronti degli altri proporre domande separate o stipulare accordi distinti» (Cass. 28 giugno 1967, n. 1612; 11 giugno 1968, n. 1856; 11 luglio 1974, n. 2072; 17 marzo 1975, n. 1019; 7 dicembre 1976, n. 4558; 11 ottobre 1979, n. 5291; 21 luglio 1980, n. 4778; 8 gennaio 1981, n. 160; 25 maggio 1983, n. 3601; 9 giugno 1983, n. 3958; 16 novembre 1984, n. 5829).

A questo indirizzo non si sono invece attenute Cass. 14 luglio 1980, n. 4515 e 5 aprile 1984, n. 2205, secondo cui «la domanda diretta alla costituzione di servitù di passaggio coattivo, per il caso in cui la situazione di interclusione non sia ovviabile mediante il transito su un solo fondo frapponendosi con la strada pubblica (vi siano o meno altri fondi contigui idonei al medesimo fine), ma richieda invece l'attraver-

samento di una pluralità di fondi, ubicati in consecuzione, deve essere proposta nei confronti di tutti i proprietari di detti ultimi fondi, in qualità di litisconsorti necessari, tenuto conto che la sentenza emessa nei confronti soltanto di uno di essi non produrrebbe alcun risultato pratico e non sarebbe suscettibile di esecuzione».

Investite del compito di comporre il contrasto che così era insorto, le Sezioni Unite hanno aderito alla tendenza minoritaria, decidendo che «l'azione per la costituzione di servitù di passaggio in favore del fondo intercluso (art. 1051 c.c.) deve essere promossa, nel caso in cui si frappongano più fondi rispetto all'accesso alla via pubblica, nei confronti di tutti i proprietari di tali altri fondi, in qualità di litisconsorti necessari, perché attiene ad un rapporto unico ed inscindibile, alla stregua dell'inidoneità di una pronuncia, che accolga domanda proposta contro uno od alcuni soltanto di detti proprietari, al soddisfacimento dell'utilità per cui l'azione medesima è contemplata» (Cass. Sez. Un. 3 febbraio 1989, n. 670 e n. 671).

A questo principio la successiva giurisprudenza di legittimità si è generalmente uniformata (Cass. 17 agosto 1990, n. 8349; 26 marzo 1993, n. 3644; 24 settembre 1994, n. 7848; 24 febbraio 1995, n. 2124; 29 gennaio 1996, n. 658; 30 marzo 1999, n. 3054; 4 febbraio 2003, n. 1612), ma talvolta se ne è discostata, ignorando la pronuncia delle Sezioni Unite e richiamando invece *per saltum* il precedente orientamento maggioritario (Cass. 1° ottobre 1997, n. 9565; 16 giugno 2000, n. 8192; 17 marzo 2006, n. 6069; 15 giugno 2011, n. 13101). Per tale ragione il ricorso in esame è stato assegnato alle Sezioni Unite, perché di nuovo affrontino e risolvano la questione di cui si tratta.

Ritiene il Collegio di dover ribadire che la domanda di costituzione coattiva di servitù di passaggio, come si era deciso con le citate Cass. Sez. Un. nn. 670 e 671/1998, deve essere contestualmente proposta nei confronti dei proprietari di tutti i fondi che sia necessario attraversare per il collegamento con la strada pubblica. È nell'accesso a questa, infatti, che consiste l'oggetto del diritto riconosciuto dall'art. 1051 c.c. al proprietario del fondo intercluso: la servitù risulterebbe monca rispetto alla previsione normativa, priva di effettiva utilità e insuscettibile di esercizio se non in via puramente emulativa, ove fosse costituita soltanto per un tratto del percorso occorrente, in attesa di una sua futura, solo eventuale e ipotetica integrazione giudiziale o convenzionale. Si tratterebbe del frammento di qualcosa che la disposizione citata configura come unitario e indivisibile, poiché soltanto nella sua interezza può svolgere la funzione che gli è propria.

La carenza di una domanda formulata con tali limiti, allora, appare attenerne non tanto al profilo soggettivo della integrità del contraddittorio, quanto piuttosto a quello oggettivo della congruità del *petitum*: non vi sono litisconsorti necessari pretermessi, poiché l'azione, come in concreto esercitata, non li riguarda; ciò che difetta, in realtà, è quella essenziale condizione dell'azione che consiste nella «possibilità giuridica» - ossia nella sia pure solo astratta corrispondenza della pretesa accampata in giudizio a una norma che le dia fondamento - poiché il bene della vita reclamato dall'attore non gli è accordato dall'ordinamento.

Ne consegue che in questi casi non deve essere disposta l'integrazione del contraddittorio, ma che la domanda va rigettata, perché diretta a far valere un diritto inesistente.

Accolto pertanto il primo motivo di ricorso e restando assorbiti gli altri (con i quali viene lamentata la mancata pronuncia sul punto della dedotta non effettiva interclusione del fondo pretesamente dominante), la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa può essere senz'altro decisa nel merito in questa sede, con pronuncia di rigetto della domanda: non sono infatti necessari ulteriori accertamenti di fatto, essendo incontrovertibile che B.I., B.G. e B.D. non sono già titolari di servitù di passaggio, comunque costituite, sugli altri fondi che dovrebbero attraversare, oltre a quello appartenente a Z., per accedere alla strada pubblica.

(Omissis)

(1) SERVITÙ COATTIVA DI PASSAGGIO E LITISCONSORZIO NECESSARIO.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite della Corte Suprema nella prima parte della massima non costituisce invero una novità giurisprudenziale, ma soltanto la conferma di un indirizzo già formatosi in sede di legittimità, disatteso solo da qualche isolata sentenza. La Corte ha affermato che la domanda di costituzione coattiva di una servitù di passaggio deve essere proposta nei confronti di tutti i proprietari dei fondi interessati al passaggio e che, in mancanza di integrazione del contraddittorio, la domanda deve essere respinta. Nel cassare la sentenza di secondo grado e nel decidere nel merito la causa, la Corte Suprema ha, dunque, ritenuto di non seguire quella parte del precedente indirizzo giurisprudenziale che aveva riconosciuto ammissibile la costituzione coattiva della servitù nei confronti di uno soltanto dei proprietari del fondo servente e che aveva considerata legittima un'azione separata nei confronti degli altri, ovvero la conclusione di accordi negoziali a parte.

Nella sentenza in esame, i giudici di legittimità hanno rammentato che la stessa Corte, con pronunce risalenti (1), aveva ammesso la possibilità di una sentenza costitutiva di servitù di passaggio resa nei confronti di un solo proprietario dei fondi interessati dal passaggio, atteso che l'attore sarebbe stato libero di stipulare negozi separati con gli altri, ovvero di proporre successivamente identica domanda giudiziale. In sostanza, l'originario orientamento era nel senso che si potesse «atomizzare» la domanda di costituzione di una servitù coattiva, senza necessità di chiamare in giudizio tutti i proprietari dei fondi serventi.

Soltanto a partire dagli anni '80, la Corte Suprema ha ritenuto che il principio consolidatosi non conduceva ad utili risultati, soprattutto se si considerava l'ipotetico conflitto di giudicati o il rischio di accordi negoziali separati in contrasto con il contenuto di una sentenza. Innovando quindi il proprio indirizzo, la Corte a Sezioni semplici ha poi affermato che, qualora l'interclusione richieda l'attraversamento di una pluralità di fondi, ubicati in consecuzione, la domanda deve essere proposta nei confronti di tutti i proprietari di detti fondi, in qualità di litisconsorti necessari, «tenuto conto che la sentenza emessa nei confronti di uno di essi non produrrebbe alcun risultato pratico e non sarebbe suscettibile di esecuzione» (2).

Chiamata a pronunciarsi per comporre il contrasto interpretativo, la Corte Suprema a Sezioni Unite (3) ha aderito alla tesi minoritaria ed ha affermato il litisconsorzio necessario tra tutti i proprietari interessati all'attraversamento del passaggio fino alla via pubblica, atteso che la controversia «attiene ad un rapporto unico ed inscindibile».

Può apparire strano, ma tale indirizzo, costruito su un razionale fondamento logico-giuridico, non è stato sempre seguito dalla giurisprudenza di legittimità (4), tanto che è stato necessario un ulteriore intervento delle Sezioni Unite, che si sono infatti pronunciate con la sentenza oggetto di commento: nella parte motiva, la Corte ha precisato che la servitù risulterebbe monca rispetto alla previsione dell'art. 1051 c.c., priva di effettiva utilità e non suscettibile di esercizio «se non in via puramente emulativa, ove fosse costituita soltanto per un tratto del percorso occorrente, in attesa di una sua futura, solo eventuale e ipotetica integrazione giudiziale e convenzionale». Trattandosi di un qualcosa di unitario e indivisibile, la servitù non potrebbe svolgere la sua funzione, se non nella sua interezza.

(1) Cass. Sez. II 15 giugno 1962, n. 1500; 12 giugno 1963, n. 1582; 29 ottobre 1964, n. 2671; 24 giugno 1965, n. 1324; 9 maggio 1966, n. 1182, in *Giur. agr. it.*, 1967, 170; 25 luglio 1969, n. 2825, *ivi*, 1970, 489.

(2) Cass. Sez. II 14 luglio 1980, n. 4515, in *Giust. civ. Mass.*, 1980, 7 e 3 aprile 1984, n. 2205, *ivi*, 3-4: in tali pronunce, la Corte Suprema si era limitata ad affermare la necessità del litisconsorzio nei confronti di tutti i proprietari dei fondi interessati all'attraversamento fino alla strada pubblica, ma non si era espressa nel senso del rigetto della domanda di costituzione della servitù di passaggio coattivo, in caso di chiamata in causa di uno solo dei proprietari.

(3) Cass. Sez. Un. 3 febbraio 1989, n. 670 e n. 671, in *Giur. agr. it.*, 1989, 430. Secondo i Supremi Giudici la pronuncia, che accolga la domanda proposta contro uno od alcuni soltanto dei proprietari dei fondi che si frappongono rispetto all'accesso alla via pubblica, sarebbe inidonea al soddisfacimento dell'utilità per cui l'azione *ex art.* 1051 c.c. è contemplata.

(4) Cass. Sez. II 1° ottobre 1997, n. 9565, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1821; 16 giugno 2000, n. 8192, *ivi*, 1310; 17 marzo 2006, n. 6069, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, 388; 15 giugno 2011, n. 13101, in *Giust. civ.*, 2012, 2702.

Se tale impostazione non può che ricevere il consenso dell'interprete, suscita invece perplessità il corollario che scaturisce dalla decisione in esame: secondo i giudici di legittimità, la carenza di una domanda formulata non considerando la servitù nella sua inscindibilità non comporta una questione di mancata integrazione del contraddittorio, ma una condizione dell'azione, «che consiste nella possibilità giuridica – ossia nella sia pure solo astratta corrispondenza della pretesa accampata in giudizio ad una norma che le dia fondamento – poiché il bene della vita reclamato dall'attore non gli è accordato dall'ordinamento». Con un'argomentazione un po' sorprendente, la Cassazione ha ritenuto, in definitiva, che la causa proposta dall'attore dovesse essere respinta nel merito, perché «diretta a far valere un diritto inesistente», non trattandosi nella specie di un problema di integrazione del contraddittorio nei confronti dei proprietari pretermessi.

Va rilevato però che l'art. 102 c.p.c. prevede espressamente, al secondo comma, che il giudice debba ordinare l'integrazione del contraddittorio in un termine perentorio, se il processo sia stato promosso da alcune o contro alcune delle parti. Il codice di rito ha contemplato quindi l'ipotesi che una sentenza possa essere *inutiliter data*, se al processo non partecipino tutti i soggetti cui l'ordinamento assegna una posizione inscindibile rispetto al diritto fatto valere: il processo, in tal caso, deve essere unico, formalmente e sostanzialmente. Qualora si tratti di un unico rapporto giuridico, come è il caso di una servitù coattiva di passaggio su diversi fondi, non vi è dubbio che nel giudizio debbano essere chiamati tutti i proprietari dei potenziali fondi serventi, affinché si svolga un unico processo e venga emesso un provvedimento unico, idoneo a far stato tra le parti, senza rischio di contraddittorietà tra giudicati. Ma se, in ipotesi, non siano stati chiamati in giudizio tutti i soggetti, il rimedio è dato dalla integrazione del contraddittorio, integrazione che può essere disposta dal giudice adito come primo atto processuale (5). Non può ritenersi ragionevole che il giudice sia tenuto ad emettere una pronuncia di rigetto della domanda per mancanza della condizione dell'azione: ogni problema che sorge nel processo deve essere risolto con spirito realistico e con lo scopo di conservare comunque l'azione proposta, poiché l'ordinamento appresta gli strumenti necessari per giungere ad una pronuncia di merito (6). Tra questi vi è senz'altro il rimedio della integrazione del contraddittorio, disciplinato dall'art. 102 c.p.c.

Nicoletta Rauseo

(5) Vi è stato un ampio dibattito in dottrina sulla portata precettiva della norma in tema di litisconsorzio necessario (tra tutti cfr. S. SATTÀ, *Commentario al codice di procedura civile - Disposizioni generali*, Milano, 1966, 362 e ss., il quale rileva che il litisconsorzio necessario tende a risolvere il problema se «la legittimazione ad agire spetti solo a tutti insieme o contro tutti insieme i partecipanti di un rapporto, onde il giudice debba disattendere la domanda non proposta da tutti o contro tutti, e in cui la decisione debba essere necessariamente unica rispetto a tutti»). Secondo R. VACCARELLA e G. VERDE, in *Codice di procedura civile commentato*, Torino, 1998, l'art. 102, comma 1, c.p.c. «pone, ma non risolve il problema, perché si tratta di una norma in bianco». La giurisprudenza di legittimità, che ha arricchito il dibattito dottrinario con una pluralità di pronunce, ha affermato che la figura del litisconsorzio necessario ricorre, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, anche quando la situazione sostanziale plurisoggettiva dedotta in giudizio debba essere necessariamente decisa in maniera unitaria, al fine di non privare la sentenza della sua utilità intrinseca, senza che si debba distinguere tra tutela costitutiva, di condanna o meramente dichiarativa: cfr. Cass. Sez. II 22 settembre 2004, n. 19004, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1; 3 aprile 2003, n. 5146, *ivi*, 2003, 4.

(6) In una controversia possessoria, Cass. Sez. II 20 gennaio 2010, n. 921, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 1, ha ritenuto che nel giudizio di reintegra nel possesso, non ricorre in linea di principio un'ipotesi di litisconsorzio necessario, neppure nel caso in cui più soggetti siano autori dello spoglio, ben potendo l'azione essere intentata nei confronti di uno soltanto di essi, se egli sia in grado di provvedere alla reintegra. Tuttavia, allorché, per l'attuazione della tutela richiesta, sia necessaria la rimozione dello stato di fatto mediante l'abbattimento di un'opera in proprietà o in possesso di più persone, la Corte ha affermato che tutte le parti devono partecipare al giudizio quali litisconsorti necessari, in quanto la sentenza resa nei confronti di alcuno e non anche degli altri comproprietari o compossessori dell'opera sarebbe *inutiliter data*, per il fatto che la demolizione della cosa pregiudizievole incide sulla sua stessa esistenza e, di conseguenza, sulla proprietà o sul possesso di tutti coloro che sono partecipi di tali signorie di fatto o di diritto sul bene, non essendo, invero, configurabile una demolizione limitatamente alla quota indivisa del comproprietario o compossessore convenuto in giudizio (cfr. Cass. Sez. II 11 novembre 2005, n. 22833, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 11).

Cass. Sez. III Pen. - 22-3-2013, n. 13739 - Teresi, pres.; Ramacci, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Martini, ric. (*Conferma Trib. Terni 30 gennaio 2012*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Illecita gestione - Soccida - Responsabilità del soccidante - Sussiste.

In tema di illecita gestione di rifiuti la sussistenza di un rapporto contrattuale di soccida non esclude la responsabilità del soccidante per fatti direttamente ricollegabili alla condotta del soccidario, permanendo in capo al primo un obbligo di controllo e vigilanza e mantenendo questi la direzione dell'impresa (1).

(Omissis)

7. Il ricorso è infondato.

Va rilevato, con riferimento al primo motivo di ricorso, che lo stesso risulta formulato in modo generico, essendosi il ricorrente limitato all'indicazione delle ragioni che lo avevano indotto a formulare l'eccezione ed alla affermazione che la conseguente decisione del giudice del merito non sarebbe condivisibile, senza alcuna specifica censura sul punto.

In ogni caso, il capo di imputazione risulta correttamente formulato, senza che possa ravvisarsi incertezza alcuna sulla contestazione o pregiudizio del diritto di difesa, la cui assicurazione costituisce la *ratio* della norma che si assume violata.

Invero l'imputazione risulta così testualmente formulata «A) del reato p. e p. dall'art. 110, c.p., d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1, lett. a) perché, in concorso con G.F., soccidario allevatore di suini, proprietario delle strutture e dei terreni, per il quale si è proceduto separatamente, in qualità di legale rappresentante della "Martini S.p.A." soccidante titolare dell'allevamento stesso, raccogliendo le deiezioni dei suini in vasche c.d. anaerobiche e successivamente convogliandole attraverso condotta di ferro in due laghetti, da cui tracimavano allagando i terreni circostanti, effettuava attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi. Accertato in (...)».

Lo specifico riferimento al dato normativo [d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1, lett. a)] consente l'immediata ed inequivoca individuazione del reato ipotizzato e, segnatamente, della gestione di rifiuti in assenza del prescritto titolo abilitativo, ancorché tale dizione non sia espressamente formulata nel capo di imputazione, poiché la richiamata disposizione sanziona esclusivamente, al comma 1, lett. a), l'effettuazione di attività di gestione di rifiuti non pericolosi (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione) in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216.

Non vi è, inoltre, alcuna possibilità di equivoco con la diversa ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni, che è autonomamente contemplata al quarto comma del menzionato art. 256.

Anche l'indicazione delle qualità personali dell'imputato risultano compiutamente specificate attraverso l'indicazione della posizione di legale rappresentante di società per azioni puntualmente delineata con l'indicazione della ragione sociale e la qualifica di soccidante e titolare dell'allevamento.

8. Ad un giudizio di infondatezza deve pervenirsi anche con riferimento agli ulteriori motivi di ricorso, che possono essere unitariamente trattati, in quanto sostanzialmente attinenti alla posizione dell'imputato ed alla sua responsabilità penale a titolo di concorso.

(Omissis)

10. Nessuna censura può inoltre muoversi al provvedimento impugnato con riferimento alla ritenuta responsabilità del ricorrente, che il giudice ha correttamente valutato senza incorrere in violazione di legge o vizio di motivazione come sostenuto in ricorso né, tanto meno, ipotizzando a carico dell'imputato una inammissibile responsabilità oggettiva per i fatti addebitatigli.

Il giudice ha infatti considerato la posizione soggettiva del ricorrente quale soccidante nel contratto di soccida semplice stipulato con il coimputato, nei confronti del quale si era separatamente proceduto, ritenendo che la sussistenza di tale rapporto contrattuale non esclude la responsabilità del soccidante per fatti direttamente ricollegabili alla condotta del soccidario, permanendo in capo al primo un obbligo di controllo e vigilanza e mantenendo questi la direzione dell'impresa.

Tali considerazioni appaiono giuridicamente corrette.

11. Come è noto, l'art. 2170 c.c., comma 1 stabilisce che, nella soccida, il soccidante e il soccidario si associano per l'allevamento e lo

sfruttamento di una certa quantità di bestiame e per l'esercizio delle attività connesse, al fine di ripartire l'accrescimento del bestiame e gli altri prodotti e utili che ne derivano. Nella soccida semplice il bestiame è conferito dal soccidante (art. 2171 c.c., comma 1) cui spetta la direzione dell'impresa, da esercitarsi secondo le regole della buona tecnica dell'allevamento (art. 2173 c.c., comma 1 opportunamente ricorda anche nella sentenza impugnata), mentre il soccidario è tenuto a prestare il lavoro occorrente per la custodia e l'allevamento del bestiame affidatogli, per la lavorazione dei prodotti e per il trasporto sino ai luoghi di ordinario deposito secondo le direttive del soccidante, usando la diligenza del buon allevatore (art. 2174 c.c.).

Determinante risulta, pertanto, il potere di direzione dell'azienda attribuito al soccidante e la condizione di oggettiva subordinazione attribuita al soccidario (peraltro riconosciuta da remota giurisprudenza di questa Corte con riferimento ad altre ipotesi di reato: Sez. VI 21 luglio 1970, n. 774; Sez. II 26 settembre 1967, n. 904).

12. Si è poi affermato, in linea generale, che il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata è ascrivibile al titolare dell'impresa anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta vietata (Sez. III 15 giugno 2011, n. 23971) osservando, come già avvenuto in precedenza (Sez. III 11 febbraio 2008, n. 6420), che la responsabilizzazione e la cooperazione di tutti i soggetti coinvolti, a qualsiasi titolo, nel ciclo di gestione non soltanto dei rifiuti ma anche degli stessi beni da cui originano i rifiuti, era già prevista dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 2, comma 3 ed è ribadita dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 178 il quale (anche nell'attuale formulazione) stabilisce che «la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi (...) di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti», tanto che, in altra occasione (Sez. III 24 febbraio 2004, n. 7746), si era rilevato che, in tema di gestione dei rifiuti, le responsabilità per la corretta effettuazione gravano su tutti i soggetti predetti e si configurano anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione nella realizzazione degli illeciti.

Sempre con riferimento al reato in esame si è anche precisato che la responsabilità non attinge necessariamente al profilo della consapevolezza e volontarietà della condotta, potendo scaturire da comportamenti che violino i doveri di diligenza, per la mancata adozione di tutte le misure necessarie per evitare illeciti nella predetta gestione, e che legittimamente si richiedono ai soggetti preposti alla direzione dell'azienda (Sez. III 8 maggio 2009, n. 19332; Sez. III 11 dicembre 2003, n. 47432).

13. Nel caso in esame il giudice del merito ha dunque tenuto conto della particolare posizione giuridica assunta dal soccidante ed ha esplicitamente ritenuto violati i doveri di vigilanza e controllo, il cui mancato rispetto comporta responsabilità penale, indipendentemente dal formale intestatario del titolo abilitativo (nella fattispecie del tutto mancante) e dal contenuto del contratto, essendo il soccidante medesimo il soggetto al quale è comunque giuridicamente riferibile l'attività di gestione, ancorché materialmente effettuata dal soccidario, ritenuto concorrente nel reato e ciò in quanto il potere di direzione attribuito al soccidante, come osservato in dottrina, non riguarda solamente gli aspetti tecnico-organizzativi dell'impresa, ma anche quelli giuridico-amministrativi.

Il ricorso deve pertanto essere rigettato, con le consequenziali statuizioni indicate in dispositivo.

(Omissis)

(1) IL POTERE DIRETTIVO DEL SOCCIDANTE E LA SUA CORRESPONSABILITÀ NEL REATO DI ILLECITA GESTIONE DEI RIFIUTI.

1. *Il principio di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti.* Il principio di responsabilizzazione e di cooperazione che, insieme con quelli di precauzione, di prevenzione, sostenibilità, e proporzionalità, espressamente sancito nell'art. 178, d.lgs. 3 aprile

2006, n. 152, costituisce il tessuto connettivo dell'intero testo e viene ad ampliare la sfera dei soggetti attivi destinatari delle prescrizioni relative alla gestione dei rifiuti, già *ex se* estese se si considera che gran parte degli illeciti ivi previsti non sono «propri», ma commettabili da «chiunque». È il caso dell'art. 256 del decreto citato che, sotto la rubrica «Attività di gestione non autorizzata», punisce chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione e comunicazione.

Sulla base di tali principi, la Suprema Corte ha ad esempio ritenuto che «risponde del reato di gestione non autorizzata di rifiuti il proprietario che concede in locazione un terreno a terzi per svolgervi un'attività di smaltimento di rifiuti in quanto incombe sul primo, anche al fine di assicurare la funzione sociale della proprietà, l'obbligo di verificare che il concessionario sia in possesso dell'autorizzazione per l'attività di gestione dei rifiuti e che questi rispetti le prescrizioni contenute nel titolo abilitativo» (1); del pari ha ritenuto il reato ascrivibile al titolare dell'impresa anche sotto il profilo dell'omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta vietata (2); e l'amministratore di diritto di una società, anche nel caso in cui la gestione societaria sia di fatto svolta da terzi, gravando sul primo, quale legale rappresentante, i doveri positivi di vigilanza e controllo sulla corretta gestione, pur se questi sia mero prestatore di altri soggetti che agiscano quali amministratori di fatto (3).

Ulteriore affermazione dei principi sopra citati è costituito dall'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, rubricato «Divieto di abbandono» ove è sancita la responsabilità solidale del proprietario e dei titolari di diritti reali e personali di godimento sull'area e di chiunque commetta il reato di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo o, sia allo stato solido che liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

2. *Oggetto del reato. Esclusioni.* Per quel che precipuamente interessa l'oggetto del reato di cui alla sentenza in annotazione, preme rammentare che gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione di tale normativa ed esclusivamente soggetti al regolamento CE n. 1774/2002 solo se sono effettivamente qualificabili come sottoprodotti ovvero se rispettano le seguenti condizioni [artt. 183, comma 1, lett. *qq*) e 184 *bis*, d.lgs. n. 152/2006] (4):

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

3. *Natura del contratto di soccida e titolo della responsabilità del soccidante.* Sebbene i contratti di soccida disciplinati dal codice civile siano di tre tipi (semplice, parziaria e con conferimento di pascolo), si esclude quest'ultimo dalla presente disamina che con l'entrata in vigore della legge n. 203/1982 viene ad essere ricondotto entro l'alveo dell'istituto dell'affitto di fondi rustici.

La dottrina prevalente (Giuffrida) configura il contratto *de quo* come contratto agrario associativo distinto dagli altri contratti associativi tipici per l'oggetto e il tipo di attività.

(1) Cass. Sez. III Pen. 9 luglio 2009, n. 36836, Riezzo, rv. 244.966.

(2) *Idem* Cass. Sez. III Pen. 15 giugno 2011, n. 23971, Graniero, rv. 250.485, in questa Riv., 2012, 418.

(3) *Idem* Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2011, n. 25047, Piga, rv. 250.677.

(4) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 23 gennaio 2012, n. 2710, Lombardo, rv. 251.900, in questa Riv., 2012, 412.

Un diverso orientamento pur autorevole (Bassanelli) ha ravvisato nei vari tipi di soccida positivizzati tre diverse nature giuridiche (associazione in partecipazione, società e società a base reale).

La giurisprudenza della Suprema Corte ha condiviso l'orientamento dottrinario dominante, affermando che: «Non è dato rinvenire né un centro di imputazione di interessi diverso ed autonomo dai singoli contraenti, che costituiscono elemento caratterizzante il contratto di società, né gli elementi tipici della associazione in partecipazione di cui all'art. 2549 c.c.» (5).

Stabilisce l'art. 2173 c.c. «La direzione dell'impresa spetta al soccidante il quale deve esercitarla secondo le regole della buona tecnica dell'allevamento».

La scelta dei prestatori di lavoro estranei alla famiglia del soccidario deve essere fatta con il consenso del soccidante anche quando secondo la convenzione o gli usi la relativa spesa è posta a carico del soccidario».

Stabilisce l'art. 2174 c.c. che il «soccidario deve prestare, secondo le direttive del soccidante, il lavoro occorrente per la custodia e l'allevamento del bestiame affidatogli per la lavorazione dei prodotti e per il trasporto sino a luoghi di ordinario deposito».

L'orientamento dottrinario prevalente ritiene che l'«attribuzione» del potere di direzione al soccidante sia pienamente armonizzabile con la natura associativa del rapporto. In particolare si sostiene che detta preminenza di gestione, che non è comunque esclusività, è propria del soggetto che conferisce il capitale, rispetto a chi conferisce lavoro. Il potere di direzione del soccidante non è comunque esente da limiti. La legge, ancorando l'esercizio di siffatto potere al criterio delle regole della buona tecnica dell'allevamento, conferisce allo stesso un duplice contenuto: uno squisitamente giuridico-amministrativo, consistente nel compimento di tutti quegli atti esecutivi di decisioni relative all'assetto non solo dei rapporti interni tra le parti, ma anche di quelli esterni, specie con i pubblici poteri, e l'altro tecnico-organizzativo, avente ad oggetto tutto ciò che è funzionalmente rivolto a garantire una seria e accorta attività, mediante l'opportuno coordinamento dei diversi fattori produttivi, allo scopo di conseguire i migliori risultati. Il necessario rispetto delle regole di buona tecnica dell'allevamento si traduce in pratica nel rispetto delle norme di perizia, oculatezza e competenza che devono ispirare le scelte in ordine all'organizzazione produttiva, al fine di ottimizzare la qualità della gestione e perseguire il massimo profitto comune.

Una certa giurisprudenza ha diversamente affermato che «il rapporto di soccida ancorché collocato dal legislatore nel libro del lavoro, è caratterizzato dal punto di vista strutturale dalla collaborazione tra capitale e lavoro escludendo ogni posizione di preminenza e di direzione da parte del soccidante e l'esercizio dell'attività del soccidario sulla base delle direttive di quello» (6).

Detta giurisprudenza, seppur difficilmente condivisibile, stante il dettato degli artt. 2173 e 2174 c.c., sotto il profilo dei poteri direttivi, evidenzia le criticità poste da tale tipologia contrattuale.

La stessa collocazione dell'istituto nel libro V del codice civile, titolo III dedicato al lavoro nell'impresa e l'attribuzione del potere direttivo in capo al soccidante, farebbero ben propendere per la sussunzione del rapporto *sub specie* nel rapporto di lavoro.

La sentenza in esame richiama quell'orientamento che in linea generale ha affermato la responsabilità del titolare d'impresa anche per fatti commessi dal dipendente, e anche in assenza dell'elemento soggettivo del dolo, potendo il reato

essere a lui ascrivibile anche a titolo di *culpa in vigilando* o *in eligendo* (n.d.r. responsabilità dei committenti e dei padroni), ovvero avere rilevanza giuridica la mera istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione.

Affermare la responsabilità del soccidante anche per fatti commessi dal soccidario sarebbe conseguenziale alla configurazione del rapporto come contratto di lavoro; e in un passo della sentenza i giudici della Suprema Corte sembrerebbero addivenire a tale soluzione, allorché si legge: «Determinante risulta, pertanto, il potere di direzione dell'azienda attribuito al soccidante e la condizione di oggettiva subordinazione attribuita al soccidario»; ma così non è e la difficoltà sta proprio nella necessità di conciliare la natura associativa del contratto per un verso e il potere direttivo del soccidante dall'altro.

La soluzione può essere ricercata allora solo nella «preminenza» dell'apporto capitale rispetto all'apporto lavoro, come individuata dalla dottrina sopra citata e come confermata dall'art. 2186 c.c. che, trattando della soccida con conferimento di pascolo, ha attribuito i poteri direttivi al soccidario, questa volta, proprio perché ivi è il soccidario ad effettuare il conferimento del capitale (bestiame).

Il legislatore non è estraneo a tale soluzione.

Il parallelismo più consona sembra essere quello con l'impresa familiare.

Nell'impresa familiare ricorre una corresponsabilità tra il titolare dell'impresa e i collaboratori che prescindono da chi ha la rappresentanza esterna della impresa (titolare). La responsabilità diventa esclusiva del titolare allorché tra titolare e collaboratore si configuri un rapporto di lavoro vero e proprio e seppur *lato sensu* inteso. Applicazione di tale principio si riscontra in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro [cfr. FAQ ministeriale del 29 novembre 2010 ove è detto che «il titolare dell'impresa familiare acquista la veste di datore di lavoro, come tale soggetto a tutti gli obblighi previsti dal T.U.S., compreso quello di eventuale delega delle funzioni, solo nel caso in cui i componenti l'impresa assumano la veste di lavoratori come definiti nell'art. 2, comma 1, lett. a) del T.U.S., compresi, ad esempio, i prestatori di lavoro accessorio, i collaboratori a progetto ecc.; nelle altre ipotesi non si configura disparità di trattamento atteso che, nel caso di impresa familiare, il titolare della stessa non verrà ad assumere la veste di datore di lavoro e pertanto non soggiacerà agli obblighi di cui al T.U.S.].

La materia della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro non è d'altra parte «distante» da quella della gestione dei rifiuti, anch'essa ispirata a principi di cooperazione e responsabilizzazione, oltre che di prevenzione.

Nel caso in esame, il potere direttivo del soccidante non deriva dalla sua qualità di datore di lavoro perché se così fosse conseguirebbe in capo allo stesso una responsabilità esclusiva; ma dalla titolarità dell'impresa che gli deriva dall'apporto di capitale. La responsabilità del soccidante trova quindi il suo fondamento nell'art. 2086 c.c., che sotto la rubrica «Direzione e gerarchia nell'impresa» stabilisce: «L'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori».

In questo quadro la motivazione della sentenza è foriera di dubbi laddove, come già evidenziato, afferma «determinante risulta, pertanto, il potere di direzione dell'azienda attribuito al soccidante e la condizione di oggettiva subordinazione attribuita al soccidario».

La soccida integra un rapporto associativo di collaborazione ove la responsabilità del soccidante è da intendersi come una corresponsabilità e non quale *culpa in vigilando*.

G. Manuela Lamantea

(5) Cfr. *ex plurimis* Cass. Sez. III Civ. 7 novembre 2005, n. 21941.

(6) Cfr. Cass. Sez. III Civ. 2 dicembre 1983, n. 7210, in *Giur. agr. it.*,

1984, 7, II, 424.

Cass. Sez. III Pen. - 26-3-2012, n. 11606 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Spinaci, P.M. (conforme) - Calvaruso, P.M. in proc., ric. (Annulla con rinvio Trib. Pistoia sez. dist. Monsummano Terme 7 febbraio 2011)

Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Attività circense - Rispetto della normativa disciplinante il settore - Scriminante speciale - Operatività - Limiti. (C.p., art. 544 *ter*; disp. att. e trans. c.p., art. 19 *ter*)

L'art. 19 ter disp. coord. c.p. esclude l'applicabilità del reato previsto dall'art. 544 ter c.p. e delle altre disposizioni del titolo IX bis, libro secondo, c.p. all'attività circense ed alle ulteriori attività ivi menzionate, purché siano svolte nel rispetto della normativa di settore (1).

(Omissis)

3. Tra i casi richiamati dall'art. 19 *ter* disp. coord. c.p. rientra, come si è già detto, l'attività circense, riguardo alla quale è dunque necessario rinvenire la normativa di riferimento. Detta attività risulta disciplinata, in primo luogo, dalla l. 18 marzo 1968, n. 337 recante «Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante» che riconosce a tale attività una funzione sociale, sostenendo il consolidamento e lo sviluppo del settore (art. 1) e fornisce la definizione di «spettacoli viaggianti», individuando come tali le «attività spettacolari, i trattenimenti e le attrazioni allestiti a mezzo di attrezzature mobili, all'aperto o al chiuso, ovvero i parchi permanenti, anche se in maniera stabile» ed escludendo gli apparecchi automatici e semi-automatici da trattamento.

La legge non prende però in esame gli aspetti concernenti la detenzione degli animali, così come le successive l. 26 luglio 1975, n. 375; l. 29 luglio 1980, n. 390 e l. 9 febbraio 1982, n. 37 che riguardano l'assegnazione di contributi economici. È tuttavia espressamente consentita la detenzione di animali pericolosi ai sensi della l. 7 febbraio 1992, n. 150 «Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla l. 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento CEE n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica» ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. b) (come modificato dalla legge n. 426/1998) ai circhi ed alle mostre faunistiche permanenti o viaggianti, dichiarati idonei dalle autorità competenti in materia di salute e incolumità pubblica, sulla base dei criteri generali fissati previamente dalla commissione scientifica competente.

3.1. Detta Commissione scientifica è stata successivamente istituita con d.m. (ambiente) 27 aprile 1993 ed ha fornito alcune «linee guida per il mantenimento degli animali nei circhi e nelle mostre itineranti» oggetto di successive rivisitazioni.

La funzione meramente consultiva della Commissione e l'ambito di operatività delimitato dalla specifica materia disciplinata dalla legge n. 150 del 1992 evidenziano un'efficacia particolarmente contenuta, pur consentendo l'utilizzazione di tali linee guida come utile criterio di riferimento per eventuali valutazioni anche riguardanti il rilievo penale di determinate modalità di detenzione. Nell'allegato A viene peraltro espressamente specificato che la valutazione sullo stato di benessere dell'animale deve, in ogni caso, essere effettuata in modo globale, da personale qualificato, tenendo anche conto di particolari esigenze locali, stagionali o legate a singoli animali, che, sebbene possano portare ad un parziale scostamento dai requisiti stabiliti, non compromettano il benessere animale, con la conseguenza che il mancato rispetto di uno o più dei requisiti non integra automaticamente il reato di maltrattamento, la cui valutazione la Commissione rimette al personale qualificato e incaricato dall'Autorità competente, richiamando la legge n. 189 del 2004.

Detta Legge viene successivamente menzionata nel successivo «Protocollo operativo», stabilendo: «(...) qualora si riscontrasse che, contrariamente a quanto indicato nella documentazione preventivamente presentata, le strutture di detenzione degli animali non siano adeguate a quanto prescritto, i Servizi veterinari, nel caso che tali carenze non siano sanabili in tempi brevi con

adeguate prescrizioni, richiederanno al Comune, se i tempi lo consentono, un'ordinanza di sospensione dell'attività circense *in toto* o limitatamente alla struttura inadeguata. Contemporaneamente, potranno procedere a norma di legge per «Dichiarazione mendace» o, qualora ne esistano gli estremi, ai sensi della legge n. 189 del 2004 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali)».

3.2. Va osservato che detta formulazione appare fuorviante, in quanto sembra voler attribuire ai soggetti preposti ai controlli, in presenza di fatti costituenti reato, la mera facoltà di segnalarli, in contrasto con l'obbligo di denuncia imposto dall'art. 331 c.p.p. ai pubblici ufficiali e agli incaricati di un pubblico servizio.

3.4. La menzionata legge n. 150 del 1992 impone inoltre ai circhi anche la tenuta del registro di detenzione delle specie animali istituito con d.m. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 8 gennaio 2002.

3.5. Altre disposizioni cui devono attenersi gli esercenti attività circense svolta mediante utilizzo di animali possono essere rinvenute, ad esempio, nel d.lgs. 5 luglio 2007, n. 151 recante «Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate» e nel reg. CE della Commissione 21 ottobre 2005, n. 1739/2005 che stabilisce norme sanitarie per la circolazione degli animali da circo tra gli Stati membri.

4. Va ulteriormente osservato che le richiamate disposizioni, oltre a non contemplare tutte le specie animali eventualmente utilizzate negli spettacoli circensi, prendono in considerazione solo alcune delle attività correlate all'utilizzo degli animali, come il trasporto o la mera detenzione, tralasciandone altre certamente non secondarie, come nel caso dell'addestramento, in occasione del quale la violazione delle disposizioni penali poste a tutela degli animali potrebbe comunque verificarsi.

5. L'insieme delle disposizioni in precedenza richiamate risulta, dunque, frammentato e, per quel che qui interessa, sicuramente inidoneo a delinearne l'attività circense nel suo complesso. Ne consegue che l'ambito di operatività dell'art. 19 *ter* disp. coord. c.p., nei termini come sopra individuati, risulta particolarmente contenuto per quanto riguarda dette attività, lasciando così ampio spazio all'applicazione delle disposizioni penali di cui agli artt. 544 *bis* e ss. c.p.

6. In conclusione, può quindi affermarsi il principio secondo il quale «l'art. 19 *ter* disp. coord. c.p. non esclude in ogni caso l'applicabilità delle disposizioni del titolo IX *bis* del libro secondo del codice penale all'attività circense ed alle altre attività menzionate, ma esclusivamente a quelle svolte nel rispetto delle normative speciali che espressamente le disciplinano». La sentenza impugnata deve dunque essere annullata con le conseguenze statuite indicate in dispositivo.

(Omissis)

(1) ATTIVITÀ CIRCENSE E MALTRATTAMENTO DI ANIMALI: NESSUNA «ZONA FRANCA».

La passione per il circo, inteso in senso tradizionale come circo equestre (di origine inglese e sviluppatosi nella seconda metà del settecento), si è andata progressivamente ridimensionando con il trascorrere del tempo e con il cambiamento degli spettacoli che ivi si svolgono: dal largo spazio dedicato agli esercizi di equitazione, alle acrobazie, alle rappresentazioni di ombre cinesi il programma andò allargandosi sino a ricomprendere giochi di prestigio, esibizioni di animali addestrati e di bestie feroci, scene comiche interpretate da *clown* per la gioia dei bambini, apparizioni di giocolieri, di funamboli e di trapezisti. Il gusto del pubblico orientò così l'attività circense verso la creazione di rappresentazioni in cui agivano animali feroci addestrati, od anche da compagnia, uccelli addomesticati e pure esemplari di specie rare, come ad esempio taluni rettili. Ma dalla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo una nuova generalizzata sensi-

bilità nei confronti degli animali ha fatto sì, in concomitanza con il segnalato calo di interesse del pubblico e con una incipiente grave crisi economica, che si ritornasse ad un tipo «tradizionale» di spettacolo circense, che si basa sulle bravure dell'uomo e che non utilizza più specie di animali selvatici o domestici o comunque in misura di gran lunga inferiore rispetto al passato. Sicché sia pure in un ambito maggiormente ristretto possono ancora ravvisarsi nel settore in esame ipotesi di maltrattamento di animali, punite ai sensi degli artt. 544 *ter* e 727, comma 2, c.p., nel testo dettato dall'art. 1, comma 3, della l. 20 luglio 2004, n. 189.

La citata novella del 2004 ha però introdotto tra le disposizioni di coordinamento e transitorie per il codice penale l'art. 19 *ter*, il quale stabilisce che le figure delittuose di cui al titolo IX *bis* del libro secondo del codice penale (tra cui dunque l'art. 544 *ter*, ma non la contravvenzione contemplata dall'art. 727) «non si applicano ai casi previsti dalle leggi speciali in materia (...) di attività circense». Trattasi di una previsione che è stata varata dopo un vivace dibattito parlamentare con la finalità di non paralizzare varie attività in materia di animali (caccia, pesca, allevamento, trasporto, macellazione, sperimentazione scientifica, giardini zoologici) e che ha suscitato non poche polemiche (1).

Sotto il profilo dogmatico non sembra potersi inquadrare questa fattispecie nell'ambito dell'esercizio di un diritto di cui all'art. 51 c.p. proprio perché non esiste nello specifico settore alcuna disposizione che autorizzi condotte di maltrattamento di animali, ma anzi le punisce anche severamente; si è invece al cospetto di una ipotesi di non punibilità di comportamenti che diversamente sarebbero sottoponibili al rigore della legge penale e che non incide sulla stessa tipicità del fatto che resta tale.

Il punto più controverso della riprodotta dizione normativa concerne l'interpretazione da offrire al lemma «casi previsti», il quale è stato inserito nel testo dell'art. 19 *ter* a seguito della approvazione di un emendamento che ha sostituito l'originaria dizione riferentesi espressamente alle «attività regolate» da leggi speciali. Alla luce di questa vicenda, pare non si debba propendere per la tesi secondo cui l'enunciato vigente del menzionato articolo configurerebbe una esclusione *ratione materiae* della normativa inserita dalla l. 20 luglio 2004, n. 189, sia pur limitatamente ai delitti ivi previsti, così da determinare «zone franche» nel cui ambito sarebbe possibile spendere condotte offensive del bene da essa tutelato, particolarmente ampie nella attività circense specie con riferimento a quelle di addestramento.

Una conferma in questo senso la si è tratta anche da una attenta lettura dell'art. 544 *sexies* c.p., che, nel contemplare le pene accessorie della sospensione e della interdizione, in caso di recidiva, dalle attività di trasporto, di commercio o di allevamento di animali, fa riferimento soltanto ad alcune di dette attività (trasporto ed allevamento) di cui al citato art. 19 *ter*, con la conseguenza che un simile riferimento apparirebbe privo di significato se queste stesse attività fossero *tout court* escluse dalla sfera di operatività delle disposizioni contenute nel titolo IX *bis* del libro secondo del codice penale.

Si è, quindi, desunto il convincimento che il segno linguistico «casi» sta ad indicare «fattispecie concrete», le

quali, seppur riconducibili ad una delle ipotesi delittuose astratte contemplate dal menzionato titolo IX *bis*, vengono ad essere disciplinate da leggi speciali in materia di animali. In altri termini, le disposizioni contenute in tale titolo non sono applicabili nella ipotesi in cui una normativa *ad hoc* preveda come lecita una determinata condotta (se appunto spesa in conformità alla disciplina speciale di riferimento), altrimenti riconducibile al paradigma punitivo di una delle figure delittuose descritte dalla novella del 2004 nel titolo in discorso (resta esclusa pertanto del tutto illogicamente da tale meccanismo la contravvenzione delineata nell'art. 727 c.p.), e pure allorché un caso concreto sia sussumibile sotto il rigore punitivo di un delitto contemplato in detto titolo e da una disposizione prevista in una legge speciale, evenienza in cui il citato art. 19 *ter* è destinato a risolvere un concorso apparente di norme in favore della statuizione contenuta nella «legge speciale».

La sentenza in rassegna afferma, dunque, un principio di tutta evidenza ed ovvietà, e cioè che l'art. 19 *ter* non esclude in ogni caso l'applicabilità delle disposizioni del titolo IX *bis* del libro secondo del codice penale alla attività circense, creando così una sorta di zona franca in cui tutto è concesso in materia di animali, ed anche con riferimento alle altre attività specificamente indicate nella detta disposizione, ma unicamente a quelle svolte nel rispetto delle normative speciali che in modo espresso le disciplinano.

Con riferimento alla attività circense, la disciplina di settore, come esattamente osserva la Suprema Corte, è assai frammentaria e disorganica e del tutto inadeguata a delineare un quadro esaustivo di quella attività (2), sicché possono trovare spazio applicativo le figure di reato descritte nel menzionato titolo IX *bis* del libro secondo del codice penale. Di vero, la l. 18 marzo 1968, n. 337, recante «Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante», si limita all'art. 1, senza fornire alcuna definizione, a riconoscerne la funzione sociale, né prende in considerazione il profilo della detenzione degli animali, così come la normativa susseguitasi tra gli anni Settanta ed Ottanta del Novecento intesa pressoché unicamente a regolamentare gli aspetti economici per quanto concerne contributi in loro favore e fondi speciali (3).

Successivamente, la l. 7 febbraio 1992, n. 150 concernente i reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla l. 19 dicembre 1975, n. 874, nota come CITES (4), e del regolamento CEE n. 3626/82 e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica (5), nel vietare al suo art. 6, comma 1 a «chiunque» di detenere esemplari vivi di mammiferi e rettili di specie selvatica ed esemplari vivi di mammiferi e rettili provenienti da riproduzioni in cattività che abbiano quelle caratteristiche, al seguente comma 6, lett. b), nel testo sostituito dall'art. 4, comma 13, della l. 9 dicembre 1998, n. 426, stabilisce che detto divieto non si applica ai circhi sulla base dei criteri generali fissati preventivamente dalla commissione scientifica CITES, con funzioni consul-

(1) Cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, Padova, 2012, 113 e ss.

(2) Cfr. MARANI TORO, *Circhi*, in *Noviss. dig. it., App. I*, Torino, 1980, 1180 e ss.

(3) Cfr. RAMELLA, *Circhi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, vol. III, 53-54.

(4) Dall'acronimo in lingua inglese *Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora*, su cui cfr. ROCCO, *La CITES*, in *Riv. amb.*, 2002, 473 e ss.

(5) Cfr. MAZZA P., *Il commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 207 e ss.

tive, prevista dal precedente art. 4, comma 2, ed istituita con d.m. (ambiente) 27 aprile 1993 (6). Tale Commissione, come ricorda la Suprema Corte nella sentenza in rassegna, ha dettato fra l'altro alcune «linee guida per il mantenimento degli animali nei circhi e nelle mostre itineranti» da cui poter trarre qualche utile indicazione per valutare comportamenti che possono avere rilevanza penale inerenti alla detenzione di animali con modalità contrarie al loro benessere ed alle relative caratteristiche etologiche, tenuto sempre conto, secondo quanto indicato nell'allegato A di quelle linee guida, che le valutazioni in materia debbono essere effettuate da personale specializzato e che l'eventuale discostamento da uno o più dei requisiti stabiliti (per esigenze locali o stagionali o legate a singoli esemplari) non possono mai compromettere la salute degli animali, tutelata dalle previsioni contenute nella l. 20 luglio 2004, n. 189, richiamata anche dal successivo «Protocollo operativo» che impone l'adeguamento delle strutture di detenzione degli animali che si rivelino carenti a seguito di interventi dei servizi veterinari e l'eventuale sospensione dell'attività circense con ordinanza emessa dal sindaco del Comune interessato.

Ed ancora altre disposizioni cui devono attenersi gli esercenti una attività circense, svolta con utilizzo di animali, sono contenute nel d.lgs. 5 luglio 2007, n. 151 recante norme per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate (7) e nel reg. CE della Commissione 21 ottobre 2005, n. 1739/2005 che stabilisce norme sanitarie per la circolazione degli animali da circo tra gli Stati membri. Quest'ultimo, che definisce «circo» una esibizione itinerante o una fiera che include uno o più animali (art. 2), prevede tra l'altro l'obbligo per l'operatore circense di tenere un registro degli animali presenti (art. 5), istituisce per ogni animale un passaporto (art. 7), documento che deve essere debitamente aggiornato (art. 8) ed in caso di spostamento fra Stati membri contempla il controllo clinico ad opera di un veterinario ufficiale sulla condizione di salute di ciascun animale, che deve essere «buona».

Le disposizioni, cui si è fatto breve cenno, oltre a non annoverare tutte le specie animali utilizzate negli spettacoli circensi, tralasciano non secondari aspetti meritevoli di considerazione da parte del legislatore in quanto proprio tra di essi possono manifestarsi condotte da sottoporre al rigore della sanzione penale soprattutto in tema di maltrattamenti [si pensi alle attività di addestramento che spesso implicano l'impiego di apparecchi o strumenti che arrecano ingiustificate sofferenze (8)] e di detenzione in condizioni incompatibili con le caratteristiche etologiche di ciascun esemplare. Un intervento in questo senso ad opera del legislatore non solo varrebbe a fare chiarezza nel settore in discorso, ma segnerebbe anche un significativo progresso nel solco segnato dalla richiamata novella del 2004, istitutiva dei reati contro il sentimento per gli animali.

Patrizia Mazza

(6) Cfr. MAZZA P., *Sulla detenzione di testuggini appartenenti a specie protetta*, in questa Riv., 2013, 37, in nota a Cass. Sez. III Pen. 14 novembre 2011, n. 41408, Salerno, rv. 251.314.

(7) Cfr. MAZZA P., *Sulla protezione degli animali durante il trasporto e le connesse operazioni*, in questa Riv., 2009, 254-255. Il decreto legislativo di cui al testo contempla, all'art. 7 commi 1, 2, 3 e 4, un quadro sanzionatorio amministrativo collegato alla inosservanza di «requisiti» indicati in altrettanti allegati concernenti l'idoneità al trasporto degli animali, le caratteristiche dei mezzi di trasporto, le operazioni di carico e scarico degli animali sorvegliate da un veterinario e le attrezzature di cui tali mezzi devono essere dotati per «lunghi viaggi».

Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. - 17-5-2013, n. 2484 - Neri, pres. ed est. - Valle di Enea s.r.l. (avv. Rausedo) c. Carosi (avv. Cefaloni)

Contratti agrari - Comodato - Comodato concluso in forma scritta - Simulazione di un comodato - Onere della prova - Controdeklarazione redatta nella medesima forma adottata per l'atto simulato.

Contratti agrari - Comodato - Pagamento di taluni oneri attinenti al fondo - Comodato modale - Compatibilità - Riconduzione all'affitto - Esclusione.

Contratti agrari - Comodato - Domanda di rilascio del fondo - Fondo rustico detenuto sine titulo.

È del tutto legittimo concludere un contratto di comodato anche in relazione a fondi rustici. Qualora uno dei contraenti eccipisca la simulazione di un comodato concluso in forma scritta dissimulante un affitto ha l'onere di fornirne prova esibendo la controdeklarazione redatta nella medesima forma adottata per l'atto simulato (1).

Il pagamento di taluni oneri attinenti al fondo, che non costituiscono scopo e oggetto del contratto, è compatibile con il contratto di comodato modale che non può essere ricondotto alla diversa forma contrattuale dell'affitto del quale difettano i requisiti essenziali. Nel contratto di affitto, che ha natura commutativa, il corrispettivo posto obbligatoriamente a carico del conduttore deve essere, infatti, tale da assicurare l'equilibrio sinallagmatico tra le due prestazioni (2).

Il comodatario rimasto sul fondo oltre la scadenza contrattuale lo detiene sine titulo, di conseguenza è tenuto al rilascio oltre che al risarcimento dei danni a favore del proprietario che non ne ha potuto disporre (3).

(Omissis)

Con la parte di merito del primo motivo d'appello Valle di Enea s.r.l. lamenta che il Tribunale ha erroneamente qualificato come affitto agrario il rapporto *inter partes* senza tener conto del fatto che non ci fosse corrispettività di prestazioni e che la scrittura privata del 12 marzo 2001 tra il Carosi ed i fratelli Marconi era intervenuta successivamente ai precedenti contratti che il Carosi aveva intrattenuto con i precedenti proprietari in forza di altre scritture private del 16 aprile 1999 e del 16 febbraio 2000 stipulate in osservanza del deposito di cui all'art. 45 della legge n. 203/1982 proprio per consentirgli la coltivazione di ortaggi.

Il punto di gravame è fondato.

Va in primo luogo rilevato che anche in relazione ai fondi rustici è del tutto legittimo tra le parti concludere un contratto di comodato e che, conseguentemente, qualora uno dei contraenti eccipisca la simulazione di un comodato concluso in forma scritta dissimulante un affitto avrebbe l'onere di provare la simulazione esibendo la controdeklarazione redatta nella medesima forma adottata per l'atto simulato, cosa che non è avvenuta. Va poi rilevato che l'applicabilità della normativa dell'affitto di fondi rustici a tutti i contratti agrari prevista dall'art. 27 della legge n. 203/1982 non trova applicazione relativamente alla concessione in comodato di un fondo nemmeno quando sia prevista la sua coltivazione secondo la sua destinazione (Cass. Sez. III Civ. 8 marzo 1988, n. 2347; Cass. Sez. III Civ. 5 ottobre 1995, n. 10447; Cass. Sez. III Civ. 4 novembre 2005, n. 21389) e che, ferma restando la legittimità della concessione in comodato di un fondo rustico, elemento essenziale del contratto di affitto, che ha natura commutativa, è il corrispettivo determinato o determinabile posto obbligatoriamente a carico del conduttore e tale da assicurare l'equilibrio sinallagmatico delle due prestazioni (Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2003, n. 10684; Cass. Sez. III Civ. 7 giugno 2006, n. 13349).

Ciò posto e ritenuto che anche il pagamento di taluni oneri attinenti al fondo, non costituendo scopo e oggetto del contratto, è del tutto compatibile con il contratto di comodato modale (Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2003, n. 10684; Cass. Sez. III Civ. 7 giugno 13349), nel caso di specie non solo non è stata data prova dell'eccipita simulazione, ma non si ravvisano nemmeno gli elementi costitutivi di un contratto di affitto agrario, atteso che il pattuito indennizzo è del tutto compati-

bile con il contratto di comodato e che lo stesso Tribunale, pur di diverso avviso, ritiene che lo stesso non possa essere ritenuto il corrispettivo dell'affitto. Ne discende che, stante la legittimità della forma contrattuale (comodato) adottata dalle parti e la mancanza di qualsiasi prova sull'eccepita simulazione, è arbitraria la riconduzione a diversa forma contrattuale (affitto agrario) del quale per altro difettano i requisiti essenziali.

La sentenza non definitiva n. 2075/11 va quindi riformata dichiarando che il rapporto *inter partes* è un legittimo comodato modale.

Orbene, posto che il suddetto comodato è scaduto *per tabulas* il 30 agosto 2001, che da tale data il Carosi detiene quindi senza titolo il fondo per cui è causa e che è incontestato tra le parti che il comodatario, nel permanere della detenzione senza titolo del fondo, ha corrisposto l'indennizzo anche per l'anno 2002, resta da determinare il danno sopportato dalla società concedente per la mancata disponibilità del fondo a partire dall'annata 2002/2003 fino a quella in corso 2012/2013, atteso che ancora a dicembre 2012 il rilascio non era avvenuto. Sotto questo profilo ritiene la Corte che il pattuito indennizzo di lire 36.000.000 (euro 18.592,45) consente di affermare che l'iniziale accordo negoziale attesta come il concedente abbia ritenuto equo e confacente ai suoi interessi tale indennizzo a fronte della concessione del fondo in comodato. Tale somma può, pertanto, essere assunta a parametro per una liquidazione equitativa del danno subito dalla società concedente per le undici annualità di detenzione senza titolo nella complessiva misura di euro 204.516,95, che il Carosi va quindi condannato a pagare alla controparte, con gli interessi legali su tale somma dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

L'accoglimento del motivo portante dell'appello principale è assorbente del secondo subordinato motivo d'appello principale proposto nell'ipotesi di conferma della sentenza non definitiva del proposto appello incidentale.

Non è tuttavia fuor di luogo evidenziare che, accedendo alla tesi del Tribunale in ordine alla qualificazione del rapporto come affitto agrario, non potrebbe prescindersi dall'individuare nel contratto simulato gli elementi essenziali di quello dissimulato ritenendo quindi l'indennizzo di lire 36.000.000 annui corrispettivo e canone, cosa per altro richiesta dal Carosi con il suo appello incidentale. Tuttavia il conduttore non ha corrisposto nemmeno la somma che pretenderebbe essere il canone d'affitto e sarebbe quindi palese il suo inadempimento tale da giustificare la dichiarata risoluzione del contratto, atteso che è di tutta evidenza l'inconsistenza della tesi dell'appellato secondo cui egli non avrebbe dovuto essere considerato inadempiente per essere stato convenuto il pagamento del corrispettivo solo alla fine del rapporto. Delle due l'una: o il rapporto è, come si è detto, un comodato a termine, ed allora è plausibile la previsione del pagamento dell'indennizzo alla conclusione del rapporto, o è, come ha erroneamente ritenuto il Tribunale, un affitto agrario ed allora non si giustificerebbe in alcun modo la pretesa di detenere per quindici anni il fondo e di non pagare le annualità di canone dovute alla loro

scadenza.

In conclusione, le impugnate sentenze vanno riformate nel senso, come detto, di qualificare il rapporto *inter partes* come comodato modale avente termine il 30 agosto 2001, di dichiarare pertanto da tale data il Carosi detentore senza titolo del fondo, con conseguente condanna dello stesso al risarcimento dei danni per aver illegittimamente privato la società proprietaria della disponibilità del fondo medesimo.

(Omissis)

(1-3) UNA DECISIONE D'APPELLO SULLA CONCESSIONE DI UN FONDO RUSTICO IN COMODATO MODALE.

Un vasto fondo rustico, di circa 27 ettari, viene dai proprietari concesso per più volte in comodato, e sempre per un periodo limitato, di alcuni mesi, ad un orticoltore che si impegna a corrispondere alla riconsegna del bene l'importo di 30.000.000 di lire a titolo di «indennizzo» per i lavori di preparazione del terreno da quelli precedentemente eseguiti.

In conseguenza della permanenza del comodatario sul fondo oltre il termine pattuito, la società subentrata nella proprietà lo cita in giudizio per ottenerne la condanna all'immediato rilascio del bene, nonché al risarcimento del danno per l'occupazione *sine titulo*, chiedendo, in subordine, qualora invece riconosciuta la natura agraria del rapporto, la risoluzione del contratto per inadempimento dell'affittuario, oltre al pagamento dei canoni di affitto scaduti.

Il Tribunale adito (1) – Sezione agraria – con sentenza non definitiva (2) qualifica il rapporto intrattenuto tra le parti come contratto di affitto agrario e con sentenza definitiva (3) lo dichiara risolto per inadempimento del conduttore che condanna al rilascio del fondo per non aver provveduto al pagamento del canone – la cui entità non determina (4) – rigettando al contempo la domanda della società proprietaria di risarcimento danni.

La Corte d'appello, in riforma delle decisioni di primo grado, giudica erronea la qualificazione del rapporto come «affitto agrario» facendolo invece rientrare nella tipologia del «comodato modale» e, respinta la tesi che si tratti di comodato dissimulante un affitto, condanna il comodatario al rilascio del fondo e al pagamento dei danni per averlo detenuto oltre la scadenza pattuita.

I presupposti della decisione di secondo grado sono sostanzialmente i seguenti:

- anche con riguardo ai fondi rustici «è del tutto legittimo concludere tra le parti un contratto di comodato» (5);

(1) Precedentemente la parte attrice, trattandosi di un contratto di comodato, si era rivolta al Tribunale ordinario che aveva declinato la propria competenza a favore della Sezione specializzata agraria del medesimo Tribunale. Non riassunto il giudizio nei termini, ne era stato avviato uno nuovo innanzi a tale Sezione.

(2) Trib. Velletri, Sez. spec. agr. 17 ottobre 2011, n. 275.

(3) Trib. Velletri, Sez. spec. agr. 14 maggio 2012, n. 929.

(4) «Essendo, peraltro, interdetto al Tribunale, in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002 ed alla giurisprudenza di legittimità (Cass. ordinanza 8413/2011) la determinazione del canone di mercato, la pretesa risarcitoria è disattesa». Così nella parte motiva della sentenza definitiva del Tribunale di Velletri, Sez. spec. agr. 14 maggio 2012, n. 929, cit. Il Tribunale, dunque, non procede alla determinazione del canone attenendosi alla suddetta ordinanza della Cassazione, a giudizio della quale «per effetto della declaratoria d'incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002, sono divenute prive di effetti sia le tabelle per il canone di equo affitto, disciplinate dall'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e dalle norme da questo richiamate, sia, ai fini della quantificazione del canone stesso, i redditi dominicali stabiliti, ai sensi dell'art. 62 della legge n. 203 del 1982, a norma

del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589, per cui il canone dovuto dalla parte conduttrice è unicamente quello stabilito liberamente tra le parti o l'ultimo, giudizialmente accertato con sentenza passata in cosa giudicata anteriormente alla sentenza n. 318 del 2002; non è, pertanto, consentito al giudice - in attesa di un'eventuale nuova disciplina della materia - determinare un canone equo in sostituzione di quello voluto dalle parti o definitivamente accertato dal giudice, anche se il canone così determinato (pattiziamente o in forza di pronuncia passata in giudicato) non assicura al concedente una remuneratività non irrisoria della rendita e all'affittuario la possibilità di esercizio dell'impresa con il contemperamento degli interessi reciproci». V. Cass. Sez. VI Civ. 12 aprile 2011, n. 8413, ord., in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 4, 592.

(5) Dottrina e giurisprudenza concordano nel riconoscere al proprietario di un fondo rustico la facoltà di stipulare un contratto di comodato che preveda anche la gestione agricola del fondo medesimo, senza che per questo il contratto sia riconducibile allo schema tipico dell'affitto. Per la dottrina v. *infra*, nota 8; per la giurisprudenza v. *ex multis* Cass. Sez. III Civ. 2 giugno 2000, n. 7364, in questa Riv., 2000, 492; Cass. Sez. III Civ. 4 novembre 2005, n. 21389, in *Riv. dir. agr.*, 2007, II, 108, con nota di S. MATTEOLI.

- qualora uno dei contraenti eccepisca la simulazione di un comodato concluso in forma scritta, dissimulante un affitto, ha l'onere di fornirne prova esibendo una controdiagnosi redatta nella medesima forma adottata per l'atto simulato (6);

- elemento essenziale del contratto di affitto è un corrispettivo correlato al valore di godimento del bene, quindi tale da assicurare «l'equilibrio sinallagmatico tra le due prestazioni» (7).

Muovendo da questi assunti, il giudice d'appello perviene alla conclusione che nel caso di specie si tratta di un comodato modale e non già di un contratto di affitto dissimulato non essendo stata fornita prova sull'eccezione simulazione e non potendosi ritenere il pattuito indennizzo integrante il corrispettivo.

D'altronde lo stesso Tribunale, che pur ha ritenuto sussistere un rapporto di affitto, non ha individuato nell'indennizzo il corrispettivo, né tantomeno lo considera tale la Corte d'appello che, esclusa l'ipotesi dell'affitto, condanna l'orticoltore rimasto nella detenzione del fondo non alla corresponsione di canoni non pagati, bensì al risarcimento dei danni alla società proprietaria per non aver questa potuto disporre del fondo indebitamente occupato dal comodatario il quale, oltretutto, nella sua condotta processuale ha messo in atto il tentativo di presentarsi come affittuario pur non avendo mai corrisposto somma alcuna a titolo di affitto.

Onde affrontare la questione se, nel caso di specie, sia intervenuto o meno tra le parti un comodato, può tornar utile richiamare alcune nozioni di ordine generale sulla natura di tale istituto (8) i cui elementi distintivi sono essenzialmente la *gratuità* e la *precarietà*, traendo esso origine da un atto di liberalità di un soggetto che concede ad altri senza corrispettivo e per un tempo determinato, o comunque mai illimitato, l'utilità di un bene (9).

Quanto alla *gratuità* dell'atto, questa non è per nulla

intaccata dall'esistenza a carico del comodatario di un *modus* che può estrinsecarsi in controprestazioni di vario genere, purché le stesse non configurino sotto nessun punto di vista il corrispettivo per il godimento del bene (10). Il contributo fornito dal comodatario deve ovviamente essere di entità irrilevante o modesta, ma soprattutto sempre tale da rappresentare per il comodante un vantaggio solo indiretto o secondario che non costituisce lo scopo del contratto e non si pone in rapporto di corrispettività con il beneficio concesso. Non è dunque escluso che il comodante possa trarre un qualche vantaggio dalla consegna del bene (11), rilevando però, per la qualificazione del contratto, più che la configurazione dell'onere gravante sul comodatario, il rapporto, che non deve essere di equivalenza, tra l'utilità conseguita dal comodante e il valore di godimento del bene ceduto in uso (12).

Sotto il profilo della *precarietà*, il comodato può configurarsi a tempo determinato o indeterminato: nel primo caso la data di cessazione è pattizamente prevista (13), nel secondo è invece rimessa alla mera volontà del comodante che, se quando la data è certa può richiedere la restituzione del bene solo in presenza di una necessità urgente, può invece pretenderla *ad nutum*, in qualsiasi momento nel corso del rapporto, quando la data della restituzione non è stata prefissata. In entrambi i casi trattasi pur sempre di una durata discrezionale rimessa alla volontà del comodante, che non nasce quindi da un accordo tra le parti, ma discende da una decisione unilaterale.

Evidenziato che il comodato è contraddistinto dall'assenza di onerosità e dalla precarietà, occorre aggiungere che, per quanto attiene al suo «oggetto», tale contratto può riguardare qualsiasi bene, ivi compreso un fondo rustico, anche quando di questo viene mantenuta per volere del concedente la naturale destinazione a coltivazione agricola, senza che ciò minimamente comporti una sua collocazione nella categoria dei contratti agrari (14) e, più propriamente, dopo la legge n. 203 del 2002,

(6) «Il contratto simulato non produce effetti tra le parti. Se le parti hanno voluto concludere un contratto diverso da quello apparente, ha effetto tra esse il contratto dissimulato, purché ne sussistano i requisiti di sostanza e di forma» (art. 1414 c.c.). Pertanto nei rapporti fra le parti la controdiagnosi costituisce il mezzo idoneo a provare la simulazione assoluta o relativa di un contratto in quanto atto di riconoscimento precostituito tra i contraenti a garanzia delle loro rispettive posizioni giuridiche. Diversamente «La prova per testimoni della simulazione è ammissibile senza limiti, se la domanda è proposta da creditori o da terzi e, qualora sia diretta a far valere l'illiceità del contratto dissimulato, anche se è proposta dalle parti» (art. 1417 c.c.).

(7) «Elemento essenziale del contratto di affitto, che ha natura commutativa, è il corrispettivo determinato o determinabile posto obbligatoriamente a carico del conduttore e tale da assicurare l'equilibrio sinallagmatico delle due prestazioni». Così nella sentenza in commento che rimanda a Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2003, n. 10684, in *Giust. civ.*, 2004, I, 1031 e Cass. Sez. III Civ. 7 giugno 2006, n. 13349, in *Mass. Giur. it.*, 2006.

(8) Esiste ampia letteratura sull'istituto del comodato con riferimento a fondo rustico. Si richiamano in particolare i seguenti testi: M. FRAGALI, *Del comodato*, in SCIALOJA - BRANCA, *Comm. cod. civ.*, Bologna-Roma, 1966, 194; G. GALLONI, *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in AA.VV., *Dir. agr. it.*, Torino, 1978, 225 ss.; A. MASSART, *I contratti agrari di scambio*, in N. IRTI (a cura di), *Manuale del diritto agrario italiano*, Torino, 1978; A. SANTILLI, *Del comodato*, in *Comm. cod. civ.*, IV, artt. 1655-2059, Torino, 1991, 1440 ss.; M. GIUFFRIDA, *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme e autonomia privata*, Milano, 1996, 115 ss., 162 ss.; F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. II, t. II, Padova, 1999; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, VIII ed., Napoli, 2000.

(9) Per il codice (art. 1803, comma 2, c.c.) il comodato, che trova la sua causa nel rapporto di cortesia e fiducia esistente tra le parti o nella volontà di una parte di sopperire ad un'esigenza dell'altra, è essenzialmente caratterizzato dalla gratuità. La previsione di un corrispettivo è, dunque, incompatibile con lo schema tipico del comodato che realizza un atto di liberalità e un soccorso ad un bisogno temporaneo altrui.

Per la giurisprudenza l'eventuale onere posto a carico del comodatario deve essere di consistenza tale da non snaturare il rapporto negozia-

le trasformandolo in oneroso. V. *ex multis*, Cass. Sez. III Civ. 15 gennaio 2003, n. 485, in *Giur. it.*, 2003, 1333.

(10) Non costituiscono un corrispettivo le spese eventualmente sostenute dal comodatario per l'utilizzo del bene. Sul punto v. *infra*, nota 22.

(11) È fuor di dubbio comunque che il proprietario di un fondo rustico trae dal contratto di comodato più che un vantaggio economico un diverso, ma non meno apprezzabile, vantaggio rappresentato dalla possibilità di ottenere a propria discrezione la riconsegna del fondo ceduto. Tale garanzia può indurlo a preferire il comodato all'affitto specie se ha interesse non all'ottimizzazione della produttività agricola, bensì al non deperimento del terreno, nella prospettiva ad esempio di una futura alienazione rispetto alla quale l'affittuario sarebbe di ostacolo.

In tema v. A. TOMMASINI, *La concessione in comodato di un fondo rustico non è un contratto agrario e come tale non è riconducibile all'affitto*, in questa Riv., 2006, 305.

(12) Il discrimine tra il contratto di comodato e quello di affittanza è rappresentato precipuamente dall'entità della controprestazione che, nel caso del comodato, si discosta nettamente dai valori di mercato cui invece si attiene il canone d'affitto che integra l'utilità economica ricavabile dalla cessione in uso del bene ad altri.

(13) Nel caso di un comodato a scadenza prefissata, la durata dello stesso potrebbe avere rilievo ai fini dello stabilimento sul fondo di un'impresa agraria, la costituzione della quale sarebbe ostacolata soltanto da una durata di congrua brevità. Sul punto v. S. MATTEOLI, *Comodato di fondo rustico e contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, II, 108. Al riguardo si osserva che nella fattispecie di cui alla sentenza annotata, la durata del contratto, benché iterato, si limitava ogni volta a pochi mesi, al termine dei quali il proprietario rientrava nella disponibilità del fondo.

(14) «Non suscettibile di riconduzione all'affitto è, anche, il comodato di fondo rustico, perché il comodato non è qualificabile come contratto agrario. Anche se ha ad oggetto un fondo rustico, esso è inidoneo per la sua natura essenzialmente precaria a realizzare la funzione tipica dei contratti agrari di consentire con carattere di stabilità la costituzione di una impresa agraria su fondi altrui». Così D. CALABRESE, *I patti agrari. Lineamenti dottrinali e giurisprudenziali*, Padova, 2012, 107.

nell'unica tipologia prevista che è quella dell'affitto (15).

Anche dalle brevi considerazioni qui svolte emerge chiaramente la netta differenza tra l'istituto del comodato e quello dell'affitto, per essere il secondo, diversamente dal primo, contraddistinto dai requisiti della onerosità della controprestazione (16) e della stabilità nel tempo (17), in quanto finalizzato a far sorgere sul fondo altrui un'impresa agricola proiettata nel futuro e perciò atto a produrre effetti economico-sociali (18).

In proposito si rammenta che la durata ordinaria dell'affitto agrario è fissata per legge in 15 anni e che durate inferiori sono consentite soltanto in deroga per volontà di entrambe le parti espressa con l'assistenza delle associazioni di categoria: nella maggioranza dei casi dunque l'insediamento dell'affittuario è destinato a permanere ed è altresì prevista in assenza di disdetta la rinnovazione tacita del rapporto.

L'agrarietà del contratto di affitto, estranea a quello di comodato, è da ricollegarsi, più che alla destinazione del fondo, alla «causa» del contratto, cioè alla sua funzione che è quella di consentire la costituzione e l'esercizio di un'impresa agricola (19). Al contrario il comodato è inidoneo ad assolvere tale funzione, tipica dell'affitto agrario, appunto per la precarietà che lo denota e che risale alla previsione normativa del comma 2 dell'art. 1809 c.c.: «se durante il termine convenuto o prima che il comodatario abbia cessato di servirsi della cosa sopravviene un urgente e impreveduto bisogno al comodante, questi può esigerne la restituzione immediata».

Prendendo ora in esame, anche alla luce delle nozioni sopra richiamate, la sentenza della Corte d'appello in epigrafe, si osserva che la stessa, discostandosi dalla decisione appellata, ha interpretato come comodato modale il rapporto contrattuale a breve termine sottoscritto dalle parti avanti le associazioni di categoria e successivamente iterato, per due volte, nella medesima forma e contenuto, avente ad oggetto l'utilizzo di un fondo rustico dietro versamento di un indennizzo per lavori eseguiti dal comodante (20).

Premesso che la tesi, prospettata dalla parte convenuta, di un comodato dissimulante un affitto, viene rigettata per assoluta carenza di prove al riguardo, la Corte, ribadita la legittimità della cessione in comodato di un terreno agricolo, si sofferma principalmente sul *modus* posto a carico del comodatario, che, a suo avviso, sebbene costituito da una somma di danaro, non realizza quel corrispettivo obbligatoriamente previsto dallo schema contrattuale locatizio (21), concordando su questo punto con il Tribunale che, pur avendo qualificato il rapporto contrattuale come affitto, non aveva ravvisato nell'indennizzo un canone (22).

La Corte, nel contesto delle sue motivazioni, non trascura poi di prendere in considerazione l'argomento difensivo del sedicente affittuario che sostiene di aver differito il pagamento del canone al termine del rapporto, cioè alla riconsegna del bene, come tra le parti concordato nella scrittura contrattuale. In tale prospettazione la Corte coglie un'antinomia: o trattasi di comodato ed allora il pagamento dell'indennizzo poteva coincidere con la restituzione del bene o trattasi di affitto ed allora non si era adempiuto al rituale pagamento delle annualità.

Da entrambe le ipotesi consegue necessariamente la condanna dell'appellato al rilascio del terreno, vuoi come comodatario che ha trattenuto il bene oltre il termine fissato, vuoi come affittuario decaduto per non sanata morosità.

A margine delle argomentazioni esposte nella decisione annotata e riallacciandosi alle caratteristiche di gratuità e precarietà del comodato sopra richiamate, si può ancora osservare che, nella fattispecie giudicata, se il *modus* rappresentato dall'indennizzo non vanifica la gratuità del rapporto contrattuale, la sua precarietà emerge anche dalla puntuale riconsegna del bene già due volte intervenuta alle precedenti scadenze contrattuali, non essendo stata neppure accennata al riguardo dall'appellato la circostanza di una *facta traditio*.

Guido Jesu

(15) Il contratto di comodato non rientra tra i contratti di tipo agrario tutti riconducibili all'affitto *ex lege* n. 203/1982. «Dopo l'entrata in vigore di questa legge, tutti gli accordi, i patti ed i contratti, comunque li vogliamo denominare, relativi alla coltivazione di fondi rustici devono essere ricondotti nell'ambito del contratto di affitto di fondi rustici. La dottrina ha messo in evidenza la particolare posizione privilegiata assegnata dal legislatore a questo contratto, nonché la riaffermata volontà di sancire, definitivamente, la tipizzazione dei contratti agrari». Così A. ORLANDO, *Accordo tra le parti e riconduzione all'affitto di fondo rustico*, nota di commento a Trib. Orvieto, Sez. spec. agr. 11 febbraio 1992, in questa Riv., 1993, 376.

(16) «In tema di rapporti agrari, uno degli elementi essenziali del contratto di affitto di fondo rustico - di natura commutativa, la cui causa è la costituzione di un'impresa agricola su fondo altrui - è il corrispettivo, in danaro o in utilità di altra natura. Esso deve risultare periodico, certo o almeno determinabile, di norma correlato al valore di godimento del bene per realizzare una tendenziale equivalenza tra le due prestazioni, ed avere carattere anche di obbligatorietà, in quanto deve trovare causa nell'adempimento di un obbligo dell'affittuario e fonte nel contratto di affitto. Ne consegue che il mero, eventuale pagamento di taluni oneri attinenti al fondo e di alcune spese accessorie, non costituendo lo scopo e l'oggetto del contratto, non valgono a qualificare il rapporto giuridico quale contratto di affitto, mentre, non assumendo natura sinallagmatica, sono elementi compatibili con il contratto di comodato (modale), che trova la sua causa nel rapporto di condiscendenza e di fiducia tra i contraenti e non vede, tra i suoi effetti inderogabili, l'esclusivo vantaggio del comodatario». Così in massima di Cass. Sez. III Civ. 4 novembre 2005, n. 21389, cit.

(17) V. Cass. Sez. III Civ. 21 novembre 1997, n. 11635, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 2243; Cass. Sez. III Civ. 2 giugno 2000, n. 7364, cit.;

Cass. Sez. III Civ. 13 gennaio 2005, n. 562, in *Riv. dir. agr.*, 2007, II, 117.

(18) Per giurisprudenza costante la funzione economico-sociale della figura negoziale dell'affitto è quella di consentire al concessionario di costituire un'impresa agricola sul fondo del concedente in cambio di una prestazione patrimoniale. V. *ex multis* Cass. Sez. III Civ. 20 agosto 2003, n. 12216, in questa Riv., 2004, 90, con nota di A. ORLANDO.

(19) «La causa posta a fondamento del rapporto deve poter essere individuata senza equivoco alcuno, nella costituzione di un'impresa agricola diretta su fondo altrui. In questo senso, unanimemente, è escluso dalla presente disciplina il comodato, proprio perché la causa che lo origina non può qualificarsi di natura agraria». Così A. ORLANDO, *Accordo tra le parti e riconduzione all'affitto di fondo rustico*, cit., 376.

(20) Ad avviso della dottrina, generalmente «le spese per l'utilizzo del bene sono a carico del comodatario», mentre «il comodante si impegna a rimborsare al comodatario le eventuali spese per interventi straordinari ed urgenti o assolutamente necessari ed indifferibili da questi eseguiti». V. A. ORLANDO, *Comodato e affitto di fondo rustico*, in questa Riv., 2004, 92.

(21) «Il giudice di merito non può reputare sussistere affitto agrario, se non dopo aver accertato positivamente la sussistenza dell'accordo pattizio in ordine alla retribuzione della prestazione del concedente». Così I. CIMATTI, *Non v'è affitto se non v'è corrispettivo*, nota a Cass. Sez. III Civ. 4 luglio 2006, n. 15277, in questa Riv., 2007, 101.

(22) «Il versamento di una somma periodica, a carico del beneficiario, a titolo di rimborso spese, non integra le caratteristiche di corrispettivo del godimento della cosa». Così in Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 1997, n. 4976, in *Foro it. Rep.*, 97, voce *comodato*, n. 1.

Cons. Stato, Sez. IV - 21-5-2013, n. 2739 - Leoni, pres. f.f.; Spagnoletti, est. - Provincia di Macerata (avv. Gentili) c. Deka Group s.r.l. (avv. Calzolaio) ed a.

Ambiente - Costruzione e gestione di un impianto fotovoltaico della potenza nominale di 663,3 kWp su suolo agricolo - Autorizzazione unica - Domanda - Rigetto.
(D.lgs. 28 dicembre 2003, n. 387, art. 12)

La previsione di compatibilità tra la classificazione di una zona come agricola e l'installazione di impianti fotovoltaici, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, non significa isolare tale previsione dal contesto di diritti e interessi vari di cui è composto l'ordinamento. L'autorizzazione unica, infatti, deve tener conto delle caratteristiche complessive della zona a vocazione agricola, a partire dalla biodiversità per giungere al paesaggio rurale (1).

(Omissis)

2. L'appello in epigrafe è destituito di fondamento giuridico e deve essere rigettato, confermandosi la sentenza impugnata nei sensi di seguito illustrati.

2.1. Giova premettere un sia pur sintetico quadro di riferimento normativo.

L'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (recante «Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità»), dopo aver dichiarato opere «di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti» quelle relative alla «realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse» (comma 1), ed averle assoggettate «ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione» (comma 2), in esito a unico procedimento da svolgersi mediante apposita conferenza di servizi con la partecipazione di tutte le amministrazioni interessate (comma 3), ha demandato alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali l'approvazione delle linee guida per lo svolgimento del procedimento, riconoscendo alle Regioni, in attuazione delle linee guida, la possibilità di «procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» nel termine di novanta giorni dall'entrata in vigore delle linee guida, decorsi i quali «si applicano le linee guida nazionali» (comma 10).

Le linee guida statali sono state emanate con il decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali in data 10 settembre 2010, n. 47987, pubblicato sulla *G.U.* n. 219 del 18 settembre 2010, in vigore, secondo l'art. 1, comma 2 del decreto, dal «decimoquinto giorno successivo alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, e quindi dal 3 ottobre 2010.

Il punto 3.1. dell'allegato 1 alle linee guida ha chiarito che tra le opere connesse agli impianti sono comprese anche «le opere necessarie alla connessione alla rete elettrica, specificamente indicate nel preventivo per la connessione, ovvero nella soluzione tecnica minima generale, redatti dal gestore della rete elettrica nazionale o di distribuzione ed esplicitamente accettati dal proponente».

Il successivo punto 13.1. nella documentazione a corredo dell'istanza ha ricompreso anche [lett. f)] «il preventivo per la connessione redatto dal gestore della rete elettrica nazionale o della rete di distribuzione», e la documentazione ivi elencata è qualificata come «contenuto minimo dell'istanza ai fini della sua procedibilità» (punto 14.2.), assegnandosi all'amministrazione competente il termine di 15 giorni per verificare la «completezza formale dell'istanza» e comunicare l'avvio del procedimento o la sua improcedibilità, decorsi i quali «senza che l'amministrazione abbia comunicato l'improcedibilità, il procedimento si intende avviato» (punto 14.4.).

Il punto 15.3. stabilisce poi che l'autorizzazione unica costituisce *ex se* variante urbanistica, con l'avvertenza che gli impianti «possono essere ubicati in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel qual caso l'autorizzazione unica non dispone la variante dello strumento urbanistico», così riconoscendo la piena compatibilità tra la destinazione urbanistica agricola e la realizzazione degli impianti.

Il punto 17 disciplina, invece, le modalità di individuazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, delle «aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», sulla base dei criteri enunciati dall'allegato 3.

Nella Regione Marche, peraltro, con deliberazione dell'Assemblea consiliare regionale n. 13 del 30 settembre 2010, emanata nelle more tra la pubblicazione e l'entrata in vigore delle linee guida nazionali, erano stati stabiliti i criteri d'individuazione delle aree non idonee, tra le quali rientrerebbe il suolo oggetto dell'impianto della Deka Group s.r.l. se di potenza superiore a 200 kWp.

2.2. Orbene, la questione giuridica all'attenzione del Collegio afferisce a un problema di diritto intertemporale, dovendosi stabilire se la normativa di cui alla deliberazione A.C.R. n. 13 del 30 settembre 2010 (e quindi la limitazione alla realizzazione nelle aree ivi indicate come zone non idonee dei soli impianti fotovoltaici di potenza sino a 200 kWp) sia applicabile ai procedimenti in corso e se il procedimento potesse ritenersi in corso ancorché all'istanza di autorizzazione non sia stata immediatamente allegata la soluzione tecnica minima generale e il preventivo di connessione.

La Provincia appellante sostiene, con il secondo motivo d'appello, che l'istanza, non essendo corredata *ab initio* da tale documento non sia idonea a determinare la pendenza del procedimento, avviato in modo formale soltanto a seguito della sua produzione, e quindi nel dicembre 2010, dovendo dunque trovare applicazione la limitazione introdotta dalla deliberazione consiliare regionale e dagli atti ad essi ricollegati.

Sotto altro aspetto, anzi, secondo il primo motivo, sarebbe addirittura tardiva l'impugnazione della nota del responsabile del procedimento del 19 ottobre 2010, che in quanto atto immediatamente lesivo avrebbe dovuto essere impugnata nel rispetto del termine decadenziale dalla sua comunicazione, e non in via cumulativa con il verbale della conferenza di servizi.

Entrambi i rilievi sono destituiti di pregio giuridico.

Se infatti è indubitabile che il preventivo di connessione costituisce contenuto «minimo» dell'istanza, non può obliterarsi che:

- la redazione del preventivo è rimessa al gestore di rete;
- ai fini della valutazione della completezza dell'istanza è assegnato termine di quindici giorni, spirato il quale il procedimento s'intende avviato;
- nel caso di specie, la nota del responsabile unico del procedimento reca la data del 19 ottobre, ed è stata quindi comunicata oltre la scadenza del termine, avvenuta il 13 ottobre, ossia al quindicesimo giorno dalla presentazione dell'istanza del 28 settembre 2010.

Ne consegue che il procedimento doveva considerarsi pendente e che nessun effetto di arresto procedimentale e quindi d'immediata lesività può riconoscersi all'atto suddetto.

La *regula juris* della fattispecie è, quindi, costituita, come sostenuto dall'appellata, dalle disposizioni transitorie di cui al punto 18 delle linee guida nazionali, che al punto 5, stabilisce che: «I procedimenti in corso al novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore delle presenti linee guida sono conclusi ai sensi della previgente normativa qualora riferiti a progetti completi della soluzione di connessione di cui al punto 13.1., lett. f) della parte III e per i quali siano intervenuti i pareri ambientali prescritti».

In altri termini, essendo il procedimento in corso e pendente ed essendo stata presentata la documentazione entro il termine dei novanta giorni dall'entrata in vigore delle linee guida, esso doveva essere concluso secondo il quadro normativo e anche pianificatorio previgente, senza poter tener conto delle limitazioni introdotte dalla deliberazione consiliare regionale e degli atti ad essa collegati.

3. In conclusione, l'appello in epigrafe deve essere rigettato siccome infondato, con conferma della sentenza gravata.

(Omissis)

(1) UN «MATRIMONIO» CHE SI PUÒ E SI DEVE FARE. POSSIBILITÀ E LIMITI ALL'INSTALLAZIONE DI PANNELLI SOLARI FOTOVOLTAICI IN AREE AGRICOLE.

Nella sentenza che si annota, tra le pieghe di questioni processuali, si nasconde quella che può dirsi la questione di fondo di questo momento storico ovvero il rapporto tra impianti (fotovoltaici) per la produzione di energia elettrica ed aree agricole, e, in termini più specifici, i limiti che incontra l'installazione dei predetti impianti in tali zone.

Al riguardo, occorre brevemente ripercorrere il quadro normativo che regola la materia.

La disposizione fondamentale in tema di installazione di impianti fotovoltaici è rappresentata dal d.lgs. n. 387/2003, recante attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

Di particolare interesse, per quanto ci occupa, è l'art. 12 del summenzionato decreto legislativo, che detta disposizioni in tema di razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative, sancendo che «le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti (...) sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti» (comma 1), anche in considerazione del fatto che la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, la promozione, lo sviluppo e la maggior utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente costituisce un impegno internazionale assunto dall'Italia con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 (ratificato con legge n. 120/2002).

Il comma 3 del menzionato art. 12 disciplina la cosiddetta autorizzazione unica, stabilendo che «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico» (1).

L'autorizzazione «costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato» (comma 4) e «non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province» (comma 6).

Per quanto di interesse ai fini del presente contributo, assume particolare rilievo il successivo comma 7 della disposizione in esame (rimasto inalterato dall'inizio nonostante i sopravvenuti interventi normativi), il quale consente l'ubicazione degli impianti per la produzione di energia elettrica «anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» (2).

Un'interpretazione letterale (ma erronea) della norma potrebbe quindi portare a ritenere che l'installazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica sia consentita in zone agricole senza alcun limite.

In realtà, la previsione di compatibilità tra la classificazione di una zona come agricola e l'installazione di impianti fotovoltaici non significa isolare tale previsione dal contesto di diritti e interessi vari di cui è composto l'ordinamento.

Sia consentito richiamare quanto osservato da acuta dottrina, ossia che la facoltà di installare impianti fotovoltaici su aree agricole «non deve ritenersi assolutamente libera, ma può essere consentita solo entro limiti determinati, il cui contenuto va precisato tenendo conto, in primo luogo, degli interessi sostanzialmente coinvolti» (3).

È venuta in soccorso più volte la giurisprudenza, infatti, secondo cui «in forza del richiamo e del rinvio di cui al comma 2 dell'art. 12 al «rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico», è peraltro evidente che il procedimento autorizzativo ivi disciplinato deve coordinarsi ad eventuali subprocedimenti intesi alla verifica della conformità dell'impianto ai vari interessi pubblici incisi dalla sua realizzazione e anzitutto al subprocedimento inteso alla verifica di assoggettabilità alla valutazione d'impatto ambientale, come disciplinata dalla normativa statale e regionale» (4).

Basterebbe esaminare serenamente lo stesso comma 7 che detta alcuni limiti cui inevitabilmente va incontro l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili in aree agricole, in quanto «Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla l. 5 marzo 2001, n. 57, artt. 7 e 8, nonché del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 14» (5).

Anche la Suprema Corte, intervenuta sull'argomento, ha di recente avuto modo di affermare che l'autorizzazione unica deve tener conto delle caratteristiche complessive della zona a vocazione agricola, a partire dalla tutela della biodiversità per giungere al paesaggio rurale (6).

La formulazione del comma 3 dell'art. 12, infatti, sempre secondo la Suprema Corte, supera il mero riferimento all'assetto urbanistico del territorio e al concetto di carico urbanistico, mettendo in relazione, in un quadro di auspicata armonica composizione, il rilascio dell'autorizzazione con i beni ambiente, paesaggio e patrimonio storico-artistico.

La giurisprudenza di merito, tuttavia, sembra ancora timida nell'assunzione di una decisa posizione.

Appare utile citare, al riguardo, quanto si trae indirettamente dal recentissimo T.A.R. Calabria (7), secondo cui, atteso che la destinazione agricola di un suolo risulta concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, non è ammissibile la realizzazione di un impianto di frantumazione di sfridi edilizi e stoccaggio di inerti in relazione alla previsione di zona agricola impressa all'area dallo strumento urbanistico.

Potrebbe sembrare l'argomento estraneo alla presente sede laddove, invece, ad una attenta lettura, la medesima sentenza sembra comunque confermare la possibilità di utilizzazioni di aree agricole per finalità diverse. Ciò nel punto in cui i medesimi giudici precisano che la prevista destinazione agricola di un suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione (e quindi non essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno).

(1) A tal fine la conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione (art. 12, comma 3, d.lgs. n. 387/2003).

(2) Come giustamente osservato da T.A.R. Umbria, Perugia 15 giugno 2007, n. 518, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 6, 2009, tale disposizione costituisce espressione evidente del *favor* legislativo per le fonti rinnovabili.

(3) Cfr., G. DE STEFANO, *Che la localizzazione degli impianti di energia rinnovabile in zone agricole non diventi una (cattiva) abitudine!*, in questa Riv., 2009, 716.

(4) Cfr. T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 11 settembre 2007, n. 2107, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 9, 2870.

(5) Sulla necessità di tener conto, in particolare, delle disposizioni di sostegno nel settore agricolo cfr. T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 11 aprile 2012, n. 704, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 4, 1189.

(6) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 26 febbraio 2013, n. 20403, B.G., in *www.leggiditalia.it*.

(7) T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I 5 giugno 2013, n. 378, in *www.rivistadga.it*.

Non appaia superfluo rammentare che proprio l'esigenza di temperare la tutela delle aree agricole ed il *favor* del legislatore per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (8) ha portato all'adozione del d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010 contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, inclusi, ovviamente, gli impianti fotovoltaici.

Per quanto di interesse ai fini del presente contributo, le linee guida in questione vietano alle Regioni di considerare le aree agricole, in quanto tali, non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, mentre l'individuazione della non idoneità dell'area deve essere operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (9).

Nello specifico, il problema dell'installazione o meno di impianti per la produzione di energia elettrica mediante pannelli fotovoltaici potrebbe in realtà trovare una agevole soluzione laddove i Comuni, attraverso l'esercizio delle proprie competenze pianificatorie, decidessero di indicare specificamente le aree in cui installare impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, escludendo quindi di fatto le zone agricole da tale possibile utilizzazione.

La mancanza di una specifica espressa previsione localizzativa, infatti, lascerà spazio ad affermazioni più o meno apodittiche (10), come confermato anche recentemente dal T.A.R. Toscana secondo cui «Se è vero che i Comuni possono prevedere, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia di governo del territorio, aree specificamente destinate ad impianti eolici, anche tenendo conto delle diverse disposizioni vigenti in tema di sostegno del settore agricolo, agroalimentare locale e di tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e paesaggio rurale, occorre, però ritenere che, in assenza di alcuna espressa previsione conformativa, detti impianti possono essere localizzati senza distinzione, almeno per quanto riguarda la valutazione di compatibilità urbanistica, in tutte le zone agricole» (11).

Pierluigi Rotili

(8) Il legislatore, in realtà, inizia ad apportare correttivi alla propria politica di sostegno indiscriminato alle fonti di produzione di energia rinnovabili e con il c.d. decreto liberalizzazioni (d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con l. 24 marzo 2012, n. 27) ha previsto, all'art. 65, che per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

(9) Sul punto cfr. il recente T.A.R. Veneto, Sez. II 23 novembre 2012, n. 1439, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui dall'attuale contesto normativo emerge «una naturale compatibilità della destinazione agricola dei fondi con l'installazione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Spetterà poi alle Regioni (...) ed ai Comuni, nell'esercizio della propria discrezionalità in materia di governo del territorio, rispettivamente, l'individuazione di aree c.d. non idonee, da una parte, e di quelle specificamente destinate ad impianti, dall'altra. Fermo restando, tuttavia, che, in assenza di un'espressa previsione localizzativa nel P.R.G. comunale (...) gli impianti fotovoltaici possono essere localizzati in tutte le zone agricole del territorio comunale».

(10) In tal senso cfr. T.A.R. Umbria, Perugia 15 giugno 2007, n. 518, cit.

(11) T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 27 settembre 2011 n. 1422, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 9, 2707. Dello stesso avviso anche T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 12 gennaio 2011, n. 32, in questa Riv. 2011, 433. Sul punto cfr. anche T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. I 30 giugno 2011, n. 717, *ivi*, 2012, 286, a mente del quale «Ai sensi della vigente normativa (d.lgs. n. 387/2003) gli impianti fotovoltaici possono essere realizzati in aree classificate agricole dalla pianificazione urbanistica, senza la necessità di effettuare la variazione della destinazione d'uso del sito».

Cons. Stato, Sez. IV - 28-2-2013, n. 1230 - Taormina, pres. f.f.; Veltri, est. - Azienda agricola Fattorie Menesello di Menesello Simone & C. s.s. (avv.ti Pellegrini, Manzi) c. Campiglio ed a. (avv.ti Stella Richter, Greggio, Pegoraro) ed a.

Ambiente - Impianto per la produzione di energia elettrica alimentato da biomasse - Pollina - Natura - Impiego come biomassa - Sottoprodotto - Disciplina sui rifiuti - Applicazione - Esclusione - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto - Legittimità.

In tema di produzione di energia elettrica, la Regione è competente ad emanare indirizzi per la corretta applicazione delle procedure autorizzative relative agli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La pollina, derivante da allevamento condotto in azienda agricola, non destinata a riutilizzo, usata come biomassa combustibile ai fini della produzione di energia elettrica e classificabile quale sottoprodotto, secondo le valutazioni fatte caso per caso dall'ente competente, è esclusa dal campo di disciplina dei rifiuti: in tal caso, infatti, il detentore di tale sostanza non ha l'esigenza di disfarsene a mezzo incenerimento e può sfruttarla economicamente senza danni per l'ambiente. È, così, legittima l'autorizzazione regionale rilasciata, in procedura semplificata, alla società semplice per la costruzione e la gestione di un impianto per la produzione di energia elettrica alimentato da pollina e cippato di legno (1).

(Omissis)

1. Sussistendone tutti i presupposti oggettivi e soggettivi, le cause possono essere riunite ai fini di una loro trattazione congiunta.

2. Entrambi gli appelli principali sono fondati.

(Omissis)

4. Una premessa di fondo si impone, in via preliminare, in ordine all'individuazione del quadro normativo applicabile: non v'è alcun dubbio che debba aversi riguardo alla normativa vigente al momento del rilascio dell'autorizzazione contestata.

Il principio del *tempus regit actum* governa ordinariamente il procedimento amministrativo e pretende che la legittimità del provvedimento finale, per qualsiasi aspetto che riguardi la sua essenza, la struttura o i requisiti, sia raffrontato al paradigma legale del tempo in cui è posto in essere.

Nel caso di specie, al momento dell'autorizzazione, erano già vigenti sia l'art. 18 della legge n. 96/2010 modificativo dell'art. 2 bis del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, sia il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, modificativo dell'art. 185 del Codice ambiente.

5. È alla luce dell'indicato quadro normativo che va affrontata la questione controversa, la quale ruota essenzialmente attorno ad un preliminare quesito di base: se cioè le deiezioni animali, ed in particolare la «pollina», siano da considerare «rifiuti», oppure possano essere considerati «sottoprodotti di origine animale», ovvero direttamente «biomasse» ai sensi del d.lgs. n. 183/2003.

5.1. Secondo i ricorrenti si sarebbe in presenza di un rifiuto, integralmente soggetto alla disciplina dello smaltimento di cui alla parte IV del Codice ambiente, con conseguente qualificazione dell'impianto progettato, tra quelli di smaltimento e non già di produzione energetica da fonti alternative: la pollina, in particolare, sarebbe specificamente indicata quale rifiuto nell'elenco CER (Catalogo europeo dei rifiuti) con il codice 02106; le materie fecali in genere non rientrerebbero nell'ambito delle biomasse combustibili, previste dall'apposito allegato al Codice ambiente; neanche potrebbero essere considerati sottoprodotti ai sensi del disposto dell'art. 18 della legge n. 96/2010, atteso che seppur è vero che ivi la «pollina», ai fini della protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, è stata espressamente qualificata come sottoprodotto utilizzabile quale biomassa, è stata tuttavia contestualmente prevista una «previa autorizzazione degli enti», palesemente in contrasto con l'art. 5 della direttiva CE n. 2008/98, incompatibile con l'art. 184 bis e ter del Codice ambiente, e comunque incostituzionale per violazione degli artt. 3, comma 1 e 97 Cost.; la pollina non potrebbe nondimeno rientrare tra le materie fecali, *tout court* escluse dall'applicazione della disciplina dei rifiuti ai sensi dell'art. 185 del Codice ambiente (modificato sul punto dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205), poiché in tale norma è fatta salva l'applicazione del regolamento CE n. 1774/2002 che prevede una disciplina speciale per le deiezioni

animali (finalizzata essenzialmente alla prevenzione sanitaria), che a sua volta ricede il passo alla disciplina dei rifiuti ove le deiezioni siano destinate all'incenerimento (come sarebbe nel caso di specie), secondo uno schema di tipo circolare.

6. Conviene esaminare punto per punto gli snodi argomentativi prospettati.

6.1. Innanzitutto, nessun valore qualificatorio può avere il CER, a fronte di successive previsioni legislative che definiscono in generale il rifiuto, ed in particolare il sottoprodotto.

6.2. Nessuna efficacia ostativa può nondimeno avere la mancata espressa previsione della pollina nell'elenco dei biocombustibili di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del Codice ambiente, in presenza di apposita norma che intervenendo *ab externo* sull'allegato stesso, dichiara espressamente di volerlo integrare con la previsione della «pollina» (art. 18, legge n. 96/2010) a condizione che essa sia qualificabile in concreto come sottoprodotto.

L'art. 2 *bis* del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, così come appunto modificato dall'art. 18 della legge n. 96/2010, in particolare prevede che «1. Le vinacce vergini nonché le vinacce esauste ed i loro componenti, bucce, vinaccioli e raspi, derivanti dai processi di vinificazione e di distillazione, che subiscono esclusivamente trattamenti di tipo meccanico fisico, compreso il lavaggio con acqua o l'essiccazione, nonché, previa autorizzazione degli enti competenti per territorio, la pollina, destinati alla combustione nel medesimo ciclo produttivo sono da considerare sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» (trattasi dell'allegato cui si è già fatto riferimento per i biocombustibili).

6.3. La norma appare in linea con la direttiva CE n. 2008/98. Essa, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, non prefigura una perentoria esclusione di un determinato scarto produttivo dal regime dei rifiuti, a mezzo della sua classificazione come sottoprodotto, ma si limita a richiamare - e sempre che la combustione avvenga nel medesimo ciclo produttivo - la disciplina di cui all'allegato X nella parte citata, ed ivi è previsto, all'art. 1 *bis* (invece inserito solo con d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, art. 3), che «Salvo il caso in cui i materiali elencati nel paragrafo 1 (ndr. ossia i biocombustibili) derivino da processi direttamente destinati alla loro produzione o ricadano nelle esclusioni dal campo di applicazione della parte quarta del presente decreto, la possibilità di utilizzare tali biomasse secondo le disposizioni della presente parte V è subordinata alla sussistenza dei requisiti previsti per i sottoprodotti dalla precedente parte IV».

In sostanza, l'avvenuta integrazione - ad opera del legislatore - dell'elenco dei biocombustibili con l'indicazione della pollina, non esime l'amministrazione e l'interprete dal pretendere la sussistenza dei requisiti generali previsti per la qualificazione di un scarto come «sottoprodotto», per tale dovendosi intendere, ai sensi dell'art. 184 *bis* del Codice, «(...) qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

6.4. Possono del pari escludersi gli ulteriori dubbi di incostituzionalità profilati dai ricorrenti. L'autorizzazione, da parte degli enti competenti per territorio, in ordine all'utilizzo della pollina quale biocombustibile, non è frutto di una previsione che consegna agli enti predetti un potere discrezionale senza limiti o confini in violazione del principio di legalità, ma è un requisito ulteriore poggiante sulla necessità di verifica in concreto, non solo che la combustione avvenga «nell'ambito del medesimo ciclo produttivo», ma anche che la pollina abbia, in relazione al caso concreto, effettivamente le caratteristiche generali del sottoprodotto. Trattasi dunque di un regime autorizzatorio fondato sulla verifica e non sulla discrezionalità.

6.5. Non ravvisabile poi è la ventilata incompatibilità tra l'art. 18 della legge n. 96/2010, e l'art. 185 così come modificato dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

La seconda delle norme citate esclude dal campo di applicazione dei rifiuti, in quanto soggetti a discipline speciali [art. 185, comma 2, lett. b)]: i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento CE n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio. Ai sensi del comma 1, lett. f), «sono altresì escluse (...) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lett. b), (...) utilizzati per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

Le materie fecali sono evidentemente sostanze - in rapporto di *genus a species* con la pollina - il cui ulteriore utilizzo (per concimi od altro) può essere nocivo per la salute umana, e come tali restano disciplinate dalle previsioni cautelative di cui al regolamento CE n. 1774/2002 («norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano», oggi sostituito dal regolamento CE n. 1069/2009), salvo che esse siano destinate all'incenerimento o allo smaltimento, nel qual caso è evidente che non ponendosi un problema di riutilizzo, debba trovare applicazione l'ordinaria disciplina sui rifiuti.

Il comma 1 dell'art. 185 aggiunge tuttavia un'altra previsione, che lungi dal contrastare con l'art. 18 della legge n. 96/2010, lo presuppone, implicitamente coordinandosi con esso, prescrivendo che a) se la materia fecale è la pollina, b) non è destinata ad un riutilizzo ed è invece utilizzata come biomassa combustibile ai sensi proprio dell'art. 18 cit., allora essa è esclusa dal campo di disciplina dei rifiuti.

6.6. In conclusione, la pollina deve ritenersi, quanto meno allo stato della normativa vigente al momento dell'autorizzazione contestata, biomassa combustibile utilizzabile ai fini della produzione di energia elettrica, ai sensi della parte V del Codice dell'ambiente, sempre che sussistano i presupposti e le condizioni per classificarla quale sottoprodotto avuto riguardo all'utilizzo fattone dal produttore, secondo le valutazioni fatte caso per caso dall'ente competente.

7. Tanto chiarito, può ora passarsi all'esame delle condizioni che hanno indotto la Regione a ritenere che, nel caso di specie, la pollina derivante dall'allevamento condotto dall'azienda agricola «Fattorie Menesello» potesse considerarsi biomassa, in guisa da giustificare la procedura semplificata di cui al d.lgs. n. 183/2003.

7.1. I ricorrenti ritengono che, a ben vedere: 1) non si tratti di pollina ma solo di deiezioni animali, in quanto provenienti da allevamento intensivo senza utilizzo di lettiera vegetale; 1.1.) essa non sia peraltro «pura», in quanto miscelata con cippato di legna; 2) la pollina subirebbe altresì, nel caso di specie, un trattamento di essiccazione non compatibile con le previsioni di cui all'art. 2 *bis* del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, o comunque con quelle di cui all'art. 184 *bis*, lett. c) del Codice.

7.2. Anche queste censure meritano di essere disattese.

7.3. Quanto al primo punto, l'ampia definizione, che comprende la lettiera in truciolo di legno adagiata sul suolo dell'allevamento impregnata dalle deiezioni polline, non pare essere sufficiente ad escludere la mera «deiezione pollina», ove l'obiettivo sia quello della combustione.

7.4. La circostanza, poi, che insieme alla pollina il produttore dichiara di utilizzare il cippato di legno non è influente ai fini per cui è causa: il cippato di legna è sicuramente una biomassa combustibile prevista dalla sezione 4 parte II dell'allegato X cit., che, nel caso di specie, si aggiunge, miscelandosi, alla pollina, senza che ciò possa indurre ad uno stravolgimento della materia e della relativa disciplina.

7.5. Quanto, infine, al trattamento di pre-essiccazione mediante ventilazione forzata, esso può ragionevolmente considerarsi un trattamento - che non muta o trasforma le caratteristiche del prodotto, salvo che in relazione alla percentuale d'umidità - sicuramente non qualificabile come eccedente la «normale pratica industriale» (l'essiccazione è del resto espressamente richiamata ed ammessa, dall'art. 2 *bis* del d.l. 3 novembre 2008, n. 171 con riferimento alle vinacce, con *ratio* che non può non estendersi anche alla pollina).

8. Non ci si può esimere da un'ultima osservazione di carattere generale che attiene all'impostazione di fondo del Codice ambiente.

8.1. Ai sensi dell'art. 179 di quel Codice, la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto di una gerarchia di azioni che al suo apice trova la «prevenzione», espressamente considerata la migliore opzione ambientale, proprio perché, intervenendo prima che una sostanza diventi rifiuto, evita in radice l'esigenza di disfarsi della stessa ed il conseguente sorgere della problematica ambientale.

Con ciò può risponderci alla contestazione di fondo che il ricorrente rivolge al progetto della «Fattorie Menesello» tesa ad evidenziare come l'obiettivo ultimo per quest'ultima sia comunque disfarsi della pollina, non più utilizzabile nei campi in forza della c.d. direttiva Nitrati.

L'utilizzo come biomassa dimostra piuttosto il contrario: il detentore della sostanza, grazie alle potenzialità energetiche alla sua combustione, non ha più l'esigenza di «disfarsi» della pollina a mezzo dell'incenerimento, ma può sfruttarla economicamente senza danni per l'ambiente (è appena il caso di osservare come la combustione del sottoprodotto a fini energetici, sia cosa ben diversa dall'incenerimento di un rifiuto).

8.2. In conclusione, nel caso di specie non v'è elemento alcuno che possa profilare un esercizio manifestamente improprio o erroneo del potere autorizzatorio.

9. Acclarato che l'oggetto della richiesta fosse la costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica da biomasse, correttamente l'amministrazione regionale ha seguito, nella procedura autorizzativa, l'iter semplificato dettato dal d.lgs. n. 183/2003, con cautelativa adozione, tra l'altro, dei valori limite previsti dal d.lgs. n. 133/2005 per l'incenerimento di rifiuti (più rigorosi rispetto a quelli fissati per i biocombustibili dalla parte V del Codice ambiente).

9.1. Non meritevoli di approfondimento sono le osservazioni che interessano, infine, le prescrizioni da osservare nella conduzione dell'impianto, le quali pur riconosciute conformi alla media giornaliera individuata dalla fonte normativa citata, secondo i ricorrenti violerebbero la media infragiornaliera (media di 30 minuti) e nulla disporrebbero in ordine alla misurazione dell'acido fluoridrico. Trattasi, come detto, di prescrizioni che già innalzano i parametri di verifica, rispetto agli impianti di combustione, anche in assenza di un obbligo di legge, in virtù di un principio di precauzione che tuttavia non può giungere a giustificare il sindacato tecnico della scansione infragiornaliera dei controlli o di altre circostanze tecniche specifiche in assenza di concreti indizi di pericolosità per l'aria e per la salute umana.

10. In conclusione, gli appelli principali sono accolti, con conseguente annullamento delle sentenze gravate; sia gli appelli incidentali che i ricorsi originari sono invece respinti.

11. La complessità del quadro normativo e l'assenza di precedenti giurisprudenziali, giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)

(1) PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA POLLINA E CIPPATO: NECESSARIA E LEGITTIMA L'AUTORIZZAZIONE SEMPLIFICATA REGIONALE PER LA COSTRUZIONE DELL'IMPIANTO E L'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del Consiglio di Stato in epigrafe (Sez. IV 28 febbraio 2013, n. 1230), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una società semplice, è la valutazione, anche in termini di politica di diritto, della necessità/legittimità, o meno, dell'adozione di provvedimenti da parte della Regione in materia di impianti alimentati da biomasse e delle relative modalità di rilascio nonché l'impugnabilità della relativa autorizzazione da parte degli enti locali pubblici e/o privati e, segnatamente, se l'utilizzo della pollina sia subordinato alla previa autorizzazione degli enti competenti per territorio.

La vicenda.

La Regione Veneto emanava una prima determinazione recante indirizzi per la corretta applicazione delle procedure autorizzative relative ad impianti alimentati da fonti rinnovabili (biomasse fecali) e, su questa base, una seconda

determinazione con cui autorizzava, richiamando l'art. 185, d.lgs. n. 152/06 e prevedendo dei valori-limite per l'incenerimento, una società semplice (che, secondo relazione tecnico-agronomica depositata in conferenza dei servizi, svolgeva allevamento di polli senza uso di lettiera di origine vegetale) alla costruzione e gestione di un impianto, evidenziato dal Comune in sede di conferenza come impianto di trattamento-rifiuti, per la produzione di energia elettrica alimentata da pollina miscelata con cippato di legna e sottoposta a trattamento di pre-essiccazione con ventilazione forzata: dichiarata inammissibile l'impugnazione avverso la prima determinazione, la seconda determinazione, su ricorso del Comune, di alcuni privati ed associazioni, veniva annullata per difetto di istruttoria e di motivazione.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati le direttive CEE n. 91/676 e CE n. 2008/98, i regolamenti CE n. 1774/02 e n. 1069/09, i d.lgs. n. 387/03, n. 133/05, n. 152/06, n. 128/10 e n. 205/10, gli artt. 2 *bis*, d.l. n. 171/08 e 18, legge n. 96/10.

Nella fattispecie, trattasi di valutare, sotto il profilo formale, se la Regione abbia posto in essere una rigiuridicizzazione illegittima della fattispecie normativa e, quindi, quale possa essere, in termini di competenza, la norma (e la condotta) *a quo* e quella *ad quem* invocabile ed applicabile nel caso concreto onde accertare se in sede di rilascio dell'autorizzazione, momento retto dal principio *tempus regit actum*, abbia violato i principi di legalità e ragionevolezza e se la sentenza di merito sia sorretta da motivazione generica ed incongruente.

In altri termini, bisogna stabilire se siano configurabili, a carico dell'autorità amministrativa territoriale, antinomie e, quindi, situazioni di antiigiuridicità anche in sede processuale e, precisamente, se sia applicabile la disciplina in tema di promozione degli impianti energetici da biomassa o quella in tema di gestione ed incenerimento dei rifiuti e, cioè, se la pollina destinata alla combustione nel medesimo ciclo produttivo sia da considerarsi materia fecale, biomassa, sottoprodotto di origine animale o rifiuto e, quindi, l'impianto sia di produzione energetica da fonti alternative o di smaltimento e se l'incenerimento (ovvero lo smaltimento in discarica o l'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio) della sostanza attivi l'eccezione all'esclusione dalla disciplina dei rifiuti.

Trattasi, pertanto, di distinguere, per i prodotti agro-industriali, tra rifiuto e sottoprodotto ovvero di stabilire la qualificazione giuridica della pollina derivante da allevamento di azienda agricola, e quindi la relativa procedura da seguire, e se tale azienda produca semplici deiezioni animali o pollina nonché il valore giuridico del catalogo europeo dei rifiuti.

Apparentemente, bisognerebbe stabilire, in via esecutiva, se vi possa essere un legame giuridico-organico tra le due determinazioni di giunta regionale e, quindi, un'incidenza inevitabile sulla relazione tra l'inammissibilità del ricorso avverso la prima e l'annullamento della seconda ed, altresì, se sia giuridicamente rilevante l'impatto ambientale derivante dall'utilizzo della miscela pollina-cippato, specie se (eventualmente) più grave di quello prodotto dalle biomasse combustibili elencate nel d.lgs. n. 152/06.

In realtà, però, trattasi di focalizzare, anche sotto il profilo strutturale, sui concetti «marcatori» di potestà legislativa ed amministrativa, antiigiuridicità, illegittimità e di stabilire il significato giuridico di rifiuto, residuo e sottoprodotto.

Sul piano logico-sostanziale, varie le osservazioni da effettuare ed, in particolare, sulle finalità delle impugnazioni e sulle conseguenze derivanti. Così, l'accoglimento del ricorso si tradurrebbe: nel caso delle controparti, persone giuridiche e fisiche, nell'impossibilità di costruire e gestire l'impianto ovvero nell'esclusione del rilascio di un provvedimento autorizzativo *ad hoc*; nel caso della Regione, nella

legittimità dell'autorizzazione emessa; nel caso della società già autorizzata, nella difesa dell'autorizzazione ottenuta o nella possibilità di operare (anche) senza autorizzazione.

In termini di diritto formale, il rapporto tra disciplina dei sottoprodotti di origine animale e quella dei rifiuti risale al previgente d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, in attuazione della direttiva CEE n. 90/667, in ambito di norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato di rifiuti di origine animale e la protezione dagli agenti patogeni degli alimenti per animali per approdare al testo unico d.lgs. n. 152/06.

Nel merito, quindi, un bene o un materiale può costituire un rifiuto, un residuo o un sottoprodotto (1).

In primis, è da sottolineare che, in ambito di gestione dei rifiuti, vanno applicati i principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione ed i criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza (2).

All'uopo, per rifiuto deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. Un rifiuto cessa, però, di essere tale quando: è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo e se la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzata/o per scopi specifici; esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli *standard* esistenti applicabili ai prodotti; l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Per sottoprodotto, invece, si intende la sostanza o l'oggetto originato da un processo di produzione ovvero parte integrante del medesimo (3) che non abbia come scopo primario la produzione di tale sostanza od oggetto e da utilizzarsi in modo certo ovvero effettivo (4), nello stesso o nel successivo processo di produzione o di utilizzazione, ad opera del produttore o di terzi (art. 184 *bis*, d.lgs. n. 152/06), direttamente ovvero senza trasformazioni preliminari e senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale e senza essere sfruttato o commercializzato in un successivo processo.

Segnatamente, per trattamenti non diversi, si intendono tutti quei trattamenti o interventi che non incidono o non fanno perdere al materiale la sua identità e le sue caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale ma che si rendono utili o funzionali per il suo ulteriore e specifico utilizzo, presso il produttore o presso terzi: i trattamenti della «normale pratica industriale» sono il complesso di operazioni o fasi produttive che, secondo una prassi consolidata nel settore specifico di riferimento, caratterizza un dato ciclo di produzione di beni. È da precisare che l'ulteriore utilizzo è legale quando non comporta impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

I sottoprodotti di origine animale, in particolare, sono definiti quali corpi interi (o parti) di animali o prodotti di origine animale non destinati al consumo umano, compresi gli ovuli, gli embrioni, lo sperma, il letame (5).

Così, le materie fecali sono escluse dal concetto di rifiuto, se utilizzate per la produzione di energia mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente e non mettano in pericolo la salute umana, come i sottoprodotti di origine animale, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in impianto di biogas o di compostaggio: in tale secondo caso, agli scarti di origine animale si applica la disciplina in materia di rifiuti nei casi in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento.

Va precisato che la mera operazione di disidratazione dei sottoprodotti per ridurre il tenore di umidità o l'allontanamento di frazioni specifiche non si configurano più come trattamenti preliminari. La sostanza che si intende gestire come sottoprodotto può generarsi in qualunque punto ed in qualunque momento, nel corso del processo produttivo che genera il prodotto principale: è, però, fondamentale che un materiale che si gestisce come sottoprodotto mai ricada nella nozione di rifiuto durante le diverse fasi gestionali.

Pertanto, non risulta più obbligatorio che i sottoprodotti abbiano un valore di mercato (6).

Pertanto, la pollina, quale materia fecale, deve essere autorizzata se utilizzata come biomassa, in quanto possiede potenzialità energetiche nella combustione, e se, come nella fattispecie, il soggetto vuole costruire un impianto di produzione di energia elettrica.

In altri termini, la pollina (art. 18, legge n. 96/2010) destinata alla combustione, previa autorizzazione degli enti competenti per territorio, è sottoprodotto: è, cioè, biomassa combustibile utilizzabile ai fini della produzione di energia elettrica, se classificabile come sottoprodotto in base all'utilizzo fatto dal produttore ed alle valutazioni fatte caso per caso dall'ente competente (7).

Pertanto, la combustione del sottoprodotto è diversa dall'incenerimento di un rifiuto.

Ciò in attuazione del principio di prevenzione ed al fine, quindi, di evitare che la sostanza diventi rifiuto e che sorga l'esigenza di disfarsene, peraltro in rispetto del *favor* normativo all'energia da fonti rinnovabili (8) che, posto in rapporto speciale rispetto al T.U.A., agisce come normo-soppressore *ad hoc*, escludendo altresì situazioni (o ipotesi) di cumulo o concorso di norme.

Gli enti hanno così, legittimamente, il potere di autorizzare, in rispetto del principio di legalità e non discrezionalità, l'utilizzo della pollina quale biocombustibile in quanto devono verificare, in concreto, che la combustione avvenga nello stesso ciclo produttivo e che la pollina abbia effettivamente le caratteristiche generali del sottoprodotto (9).

(1) Per approfondimenti, N. DE SADELLEER, *Rifiuti, prodotti e sottoprodotti*, Milano, 2006, 25 ss.

(2) Per approfondimenti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000 e S. MAGLIA, *La gestione dei rifiuti dalla A alla Z. Dopo il testo unico ambientale*, Piacenza, 2012, 30 e ss.

(3) Cass. Sez. III Pen. 13 aprile 2011, n. 16727, Spinello, in *www.ambientediritto.it*; 25 maggio 2011, n. 34753, Mosso, in *www.lexambiente.com* e 6 ottobre 2011, n. 45023, in *www.ambientediritto.it*.

(4) Cass. Sez. III Pen. 20 ottobre 2006, n. 35219, Giannecchini, rv. 234.773.

(5) Per approfondimenti, P. MASCHIOCCHI, *Rifiuti. Come cambia la gestione dei rifiuti*, Bologna, 2012 e M. SANTOLOCI - V. VATTANI, *Rifiuti e non rifiuti. Percorso trasversale tra prassi di fatto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti*, Terni, 2011.

(6) Per approfondimenti, B. ALBERTAZZI, *La nuova gestione dei rifiuti dopo il d.lgs. n. 205/2010*, Bologna, 2011; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia,

2007, 23 ss.

(7) Per approfondimenti, E. GRIPPO - F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008; F. PRATO, *L'evoluzione giuridica del settore elettrico*, Soveria Mannelli, 2007; L. ALOISIO, *Energie rinnovabili. Tutti gli incentivi e come ottenerli*, Milano, 2011; F. PERSANO, *L'energia fra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea. Disciplina attuale e prospettive di sviluppo*, Milano, 2012, 34 e ss.

(8) Per approfondimenti, S. QUADRI, *Energia possibile. Diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Torino, 2012; A. GUERCIO, *Mini e micro cogenerazione a biomassa*, Palermo, 2011, 31 e ss.

(9) Per approfondimenti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993; C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012, 23 e ss.; N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, 19 e ss.

Nessun valore di (diversa) qualificazione giuridica può avere il catalogo europeo di rifiuti se vi siano norme successive che definiscano, appositamente, il concetto di rifiuto e di sottoprodotto e, quindi, non è ostativa la mancata previsione della pollina nell'elenco dei biocombustibili se sul punto vi è apposita norma espressa di altra legge speciale: non rileva, altresì, che la pollina sia miscelata con cippato di legna (poiché anche questa sostanza è configurabile quale biomassa combustibile) e sottoposta a trattamento di pre-essiccazione con ventilazione forzata e che non siano utilizzate lettiere vegetali.

In conclusione:

a) la previa indicazione come rifiuto in elenco CER non incide su (eventuali) leggi posteriori;

b) è legittima la norma che, conformemente alla direttiva europea specifica, intervenga dall'esterno ed integri il T.U.A. nella parte dei biocombustibili;

c) gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti soltanto se effettivamente qualificabili come sottoprodotti [art. 183, comma 1, lett. n), d.lgs. n. 152/06] ed i relativi impianti di incenerimento sono soggetti unicamente ad autorizzazione (regolamento CE n. 1774/02): diversamente, in ogni altro caso in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento, restano soggetti alla disciplina del T.U.A.;

d) la pollina derivante da allevamento di azienda agricola, se utilizzata come combustibile e non destinata a riutilizzo, può essere considerata biomassa, esclusa dal campo di disciplina dei rifiuti e quindi soggetta alla più favorevole disciplina derogatoria della procedura semplificata;

e) la Regione è titolare di potestà legislativa/amministrativa: l'impianto di produzione elettrica da pollina e cippato deve, quindi, essere autorizzato, anche in procedura semplificata, dalla Regione, anche con adozione cautelativa, tra l'altro, dei valori-limite per l'incenerimento dei rifiuti e siffatta autorizzazione non risulta impugnabile dal Comune e dai privati.

Ergo, va accolto il ricorso della società ed annullata la sentenza.

Alessandro M. Basso

*

I

Cons. Stato, Sez. V - 17-10-2012, n. 5294 - Trovato, pres.; Buricelli, est. - Comune di Montespertoli (avv. Falorni) c. Regione Toscana (avv. ti Bora e Ciari) ed a.

Ambiente - VIA - Estrazione di anidride carbonica - Realizzazione di impianto per la coltivazione di un giacimento di anidride carbonica - Annullamento del provvedimento attestante la compatibilità ambientale dell'attività mineraria - Effetti automaticamente caducanti della concessione assentita per lo svolgimento dell'attività stessa - Esclusione.

In presenza di vizi accertati dell'atto presupposto deve distinguersi tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale anche quando quest'ultimo non è stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale è affetto da illegittimità derivata, ma resta efficace ove non ritualmente impugnato; la prima ipotesi ricorre nel solo caso in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale, quale inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, il che comporta la necessità di valutare l'intensità del rapporto di consequenzialità tra l'atto presupposto e l'atto successivo, con riconoscimento dell'effetto caducante qualora detto rapporto sia immediato, diretto e neces-

sario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito dello stesso contesto procedimentale, come conseguenza ineluttabile rispetto all'atto precedente (1).

II

Cons. Stato, Sez. V - 17-10-2012, n. 5295 - Trovato, pres.; Buricelli, est. - Regione Toscana (avv. ti Bora e Ciari) c. AMAT - Associazione Montespertoli per l'ambiente e il territorio ed a. (avv. ti Mariani e De Sanctis) ed a.

Ambiente - Permesso di ricerca mineraria per anidride carbonica (CO₂) - VIA - Realizzazione di impianto per la coltivazione di un giacimento di anidride carbonica.

La valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici, idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera. Si tratta di un forte vincolo procedimentale, che non determina però l'automatizzato diniego di autorizzazione in caso di valutazione negativa, che può essere superata con determinate procedure e con adeguata motivazione; parimenti, l'autorizzazione potrebbe essere negata in ipotesi di VIA favorevole. Ciò comporta che la positiva VIA non è idonea a esprimere un giudizio definitivo sull'intervento, reso possibile solo dal rilascio dell'autorizzazione e che la mancata impugnazione dell'autorizzazione finale preclude ogni contestazione sulla realizzabilità dell'intervento, anche sotto il profilo dell'impatto ambientale (2).

I

(Omissis)

Si è già visto che il T.A.R. ha dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse essenzialmente sul rilievo per cui il Comune ha impugnato gli atti presupposti (vale a dire le d.g.r. Toscana nn. 453/06 e 454/06 recanti, rispettivamente, l'approvazione del protocollo di intesa tra Regione e Sol e la pronuncia favorevole circa la compatibilità ambientale dell'impianto suddetto), ma ha ommesso di impugnare il provvedimento finale del procedimento, ossia la determinazione regionale di rilascio della concessione mineraria.

(Omissis)

Il T.A.R. ha insomma censurato il fatto che il Comune abbia impugnato gli atti presupposti, vale a dire le d.g.r. Toscana nn. 453 e 454 del 2007 astenendosi però dall'impugnare il provvedimento finale del procedimento: di qui, l'improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse posto che il Comune non avrebbe potuto trarre, dalla (eventuale) sentenza di accoglimento del ricorso e di annullamento della pronuncia di compatibilità ambientale, alcuna utilità, a causa del consolidarsi degli effetti del provvedimento «terminale» non impugnato.

A sostegno della propria decisione il T.A.R. ha preso le mosse dai principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sedimentata in tema di invalidità a effetti meramente vizianti e a effetti caducanti, secondo cui «in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto deve distinguersi tra invalidità a effetto caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale anche quando quest'ultimo non è stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale è affetto da illegittimità derivata, ma resta efficace ove non ritualmente impugnato (giurisprudenza consolidata: di recente v. Cons. Stato, Sez. VI n. 585 del 2012).

La prima ipotesi ricorre nel solo caso in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale, quale inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi.

(Omissis)

Con riferimento al caso in esame, in modo corretto il T.A.R. ha ritenuto che l'eventuale annullamento giudiziale della d.g.r. Toscana n. 454/07, recante pronuncia favorevole di compatibilità ambientale, non fosse idoneo a spiegare effetti caducanti con riguardo alla concessione mineraria, con conseguente improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

(Omissis)

L'impugnabilità in via immediata della d.g.r. Toscana n.

454/07 è innegabile.

Va però tenuto presente che, in termini generali, la pronuncia di compatibilità ambientale attiene a un *sub*-procedimento che si inserisce all'interno di un procedimento, più ampio e articolato, destinato a concludersi con l'approvazione del progetto e, nel caso specifico, che il provvedimento terminale del procedimento è dato dal rilascio della concessione per la coltivazione mineraria.

Ora, la circostanza che la pronuncia di compatibilità ambientale costituisca provvedimento conclusivo del relativo *sub*-procedimento, avente rilevanza esterna e, come tale, impugnabile in via autonoma, non elide la correttezza delle conclusioni alle quali è giunto il T.A.R. atteso che il riferimento, fatto nella decisione appellata, alla valenza meramente endoprocedimentale della pronuncia favorevole di VIA va riguardato non di per sé ma in relazione al procedimento destinato a concludersi con il d.d. di concessione mineraria (nelle premesse del quale viene richiamata, tra gli altri atti, la d.g.r. Toscana n. 454/07). In altre parole, la procedura di compatibilità ambientale e la pronuncia di compatibilità ambientale sono inerenti a un *sub*-procedimento che si inserisce entro un procedimento articolato destinato a concludersi con il provvedimento finale costituito dalla concessione mineraria *ex art.* 33 della l.r. n. 78/98.

Come si ricava dalla lettura dell'art. 33 della l.r. n. 79 del 1998, secondo cui «per il riconoscimento della presenza e della coltivabilità del giacimento minerario, quale presupposto per la concessione mineraria, la Giunta regionale verifica la effettiva rilevanza dell'interesse pubblico rappresentato dalla utilizzazione del giacimento in rapporto alla tutela e valorizzazione delle risorse essenziali del territorio (...) ai vincoli e alle limitazioni d'uso del territorio interessato e all'incidenza dell'estrazione mineraria rispetto alla movimentazione degli altri materiali necessaria per consentire l'utilizzazione del giacimento minerario», spettando inoltre alla Giunta regionale Toscana valutare il progetto di ripristino che deve essere obbligatoriamente allegato alla domanda di rilascio della concessione, la pronuncia di compatibilità ambientale non esaurisce le valutazioni che la Regione è tenuta a compiere ai fini del rilascio della concessione per la coltivazione mineraria.

Del resto, come correttamente osserva la difesa regionale, e come ha rilevato anche questo Consiglio (v. sent. Sez. VI n. 6831 del 2006), la valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico scientifici, idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera. Si tratta di un forte vincolo procedimentale, che non determina però l'automatizzato diniego di autorizzazione in caso di valutazione negativa, che può essere superata con determinate procedure e con adeguata motivazione (...) parimenti, l'autorizzazione potrebbe essere negata in ipotesi di VIA favorevole. Ciò comporta che la positiva VIA non è idonea a esprimere un giudizio definitivo sull'intervento, reso possibile solo dal rilascio dell'autorizzazione (e che) la mancata impugnazione dell'autorizzazione finale preclude ogni contestazione sulla realizzabilità dell'intervento, anche sotto il profilo dell'impatto ambientale (...).

In particolare, rivolgendo lo sguardo più da vicino al caso in esame, a una pronuncia favorevole di compatibilità ambientale non fa seguito in via automatica il rilascio della concessione mineraria. Una pronuncia favorevole siffatta non è idonea a imporre un «indirizzo ineluttabile» alla conclusione del procedimento e all'adozione del provvedimento conclusivo costituito - nella specie - dalla concessione di coltivazione mineraria di CO₂.

Da ciò discende che, tenuto conto del rapporto esistente tra atti inseriti entro un ampio contesto procedimentale, dall'annullamento giudiziale della pronuncia di compatibilità ambientale non deriva un effetto di travolgimento, vale a dire un effetto caducante, nei riguardi della concessione di coltivazione mineraria, a prescindere dalla impugnazione di quest'ultima.

Vengono invece in discorso effetti meramente vizianti i quali, appunto, lasciano fuori una caducazione in via automatica, occorrendo, invece, per un annullamento «estesivo» anche al provvedimento terminale, la impugnazione, in via autonoma e tempestiva, dell'atto successivo il quale, altrimenti, resiste(rebbe) all'(eventuale) annullamento in sede giurisdizionale dell'atto presupposto.

Ci si trova di fronte a una (eventuale) invalidità a effetto soltanto viziante e non caducante giacché l'atto successivo, vale a

dire la concessione della concessione mineraria, non si pone come inevitabile conseguenza dell'atto precedente, in quanto, da un lato, essa produce propri specifici effetti e, dall'altro, la pronuncia favorevole di VIA non crea nessun affidamento cristallizzato con riferimento alla situazione rappresentata nel provvedimento.

Va inoltre rimarcato che il T.A.R. non ha dichiarato il ricorso inammissibile per carenza di interesse, ma lo ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, in correlazione con la omessa impugnazione del provvedimento conclusivo del procedimento, intervenuto *medio tempore*, in pendenza del giudizio; derivando, dalla suddetta, mancata impugnazione, il - condivisibile - convincimento del giudice in ordine alla impossibilità, per il Comune, di ottenere l'utilità perseguita con il ricorso, ossia il bene della vita identificato nel mancato esercizio dell'attività estrattiva da parte di Sol.

(Omissis)

Il carattere decisivo e assorbente delle considerazioni su esposte esime il Collegio dall'esaminare il merito dei motivi di gravame già svolti in primo grado e riproposti in appello.

Appello che va, in conclusione, respinto, con la conferma della sentenza di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

(Omissis)

II

(Omissis)

In primo luogo, la sentenza impugnata assegna alla l.r. n. 79/98 un contenuto che non le è proprio, atteso che l'allegato C, lett. e) della l.r. n. 79 del 1998, recante norme per l'applicazione della VIA, concernente i contenuti dello studio di impatto ambientale (SIA) di cui all'art. 13 della medesima l.r. n. 79/98, da redigere ai fini della sottoposizione del progetto alla VIA, prevede che lo SIA debba contenere «la descrizione delle componenti dell'ambiente soggette a impatto ambientale nelle fasi di realizzazione, di gestione e di eventuale dismissione delle opere». Con riferimento a opere e impianti attinenti alla coltivazione mineraria, il contenuto essenziale dello SIA va individuato avendo riguardo alla valutazione dell'impatto della struttura nelle sue fasi necessarie della realizzazione e della gestione.

Su questo punto si tornerà tra breve.

Adesso va rilevato come non appaia casuale il riferimento normativo alla «eventuale dismissione delle opere» tenuto anche conto che, come si è accennato sopra, tra permesso di ricerca e concessione di coltivazione mineraria esistono differenze significative.

Il permesso di ricerca è finalizzato, appunto, alla ricerca di un giacimento da coltivare e quindi non si trasforma, in via automatica, al termine del - relativamente breve - periodo della ricerca, in una concessione di coltivazione mineraria, atteso che la ricerca potrebbe anche dare esito negativo. Sulla distinzione tra attività di ricerca e coltivazione mineraria appare utile richiamare l'art. 14 del r.d. n. 1443 del 1927, riprodotto dall'art. 10 del d.p.r. n. 382 del 1994, secondo cui «possono formare oggetto di concessione i giacimenti (minerari) dei quali l'amministrazione abbia riconosciuta la esistenza e la coltivabilità».

Nella specie il Settore VIA ha eseguito una puntuale istruttoria, formulando prescrizioni anche in merito alla dismissione delle opere, ossia allo smantellamento dell'impianto di ricerca, sia nel caso di «trasformazione» del permesso di ricerca in una concessione alla coltivazione mineraria su un'area più ristretta rispetto a quella oggetto della ricerca, sia nella ipotesi in cui la ricerca avesse dato esito negativo. Come anticipato sopra, il periodo di tempo concedibile per l'attività di ricerca è di norma limitato (nel caso in esame, due anni, con una proroga di uguale durata; l'art. 6 del r.d. n. 1443/27 prevede una durata non superiore a tre anni, prorogabile), a differenza della durata della attività di coltivazione mineraria che, come detto, forma oggetto di separata e distinta concessione, assentita al termine di un procedimento autonomo e indipendente rispetto al procedimento che attiene al permesso di ricerca.

La durata limitata del permesso di ricerca rende effettiva la possibilità di prevedere e di indicare, già in fase di VIA, come persuasivamente osserva la difesa regionale, le migliori soluzioni

e le migliori tecniche per poter procedere alla chiusura dei pozzi, allo smantellamento dell'impianto e al ripristino dello stato dei luoghi, ben potendosi presumere, secondo logica, che nel corso del non lungo periodo di tempo che va dalla pronuncia di compatibilità ambientale alla conclusione effettiva delle attività di ricerca non vi siano (e che nella specie non vi sarebbero state) evoluzioni tecniche significative in materia (sulle modalità di smantellamento dell'impianto di ricerca e di ripristino dei luoghi al termine dell'attività di ricerca nel caso «*de quo*» si vedano gli allegati 22, 23, 25, 26 - rapporto interdisciplinare gennaio 2003, par. 11, pagine 13 e 15, 27 e 28 fasc. Reg. Toscana e, in particolare, le prescrizioni *sub* 1.19. e 1.20. del verbale Conf. serv. 23 settembre 2003 *sub* doc. 28 cit.).

Invece, una analisi dell'impatto ambientale connesso alla dismissione delle opere e degli impianti destinati alla attività di coltivazione mineraria, analogamente alle descrizioni eseguite e alle considerazioni formulate in sede di valutazione sulla compatibilità ambientale delle attività di ricerca di CO₂, poteva anche ritenersi in concreto non esigibile in capo alla Regione (e, prima ancora, a cura del proponente in sede di SIA), con conseguente inconfigurabilità della carenza istruttoria, causata dalla incompletezza dello SIA, che il T.A.R. ha ritenuto sussistere e su cui ha fatto perno per accogliere in parte il ricorso in primo grado («*per incidens*», a pag. 15 ric. app., Sol fonda la censura di ultrapetizione principalmente sul fatto che mai i ricorrenti avrebbero contestato la carenza di istruttoria che il T.A.R. ha posto a sostegno della statuizione: l'accoglimento del motivo che si sta trattando esonera il Collegio dal prendere posizione sulla censura di ultrapetizione mossa da Sol a pag. 13 ss. ric. app.).

La concessione di coltivazione mineraria, a differenza del permesso di ricerca, ha una durata assai lunga (nella specie, la concessione di coltivazione mineraria è stata assentita per una durata di 20 anni - v. d.d. n. 237/08, doc. 12 fasc. Reg. -, rinnovabile). Tra il momento della pronuncia di compatibilità ambientale e la conclusione della attività di coltivazione mineraria possono passare alcuni decenni, sicché appare persuasivo ciò che sostiene la difesa regionale, e cioè che sarebbe stato problematico individuare e descrivere già in fase di SIA e di VIA accorgimenti tecnici per dismissioni di opere e ripristini di luoghi da porre in essere decine d'anni dopo, quando l'evoluzione scientifica e la innovazione tecnologica renderanno disponibili metodi e tecniche di intervento - non prevedibili al momento dello svolgimento della VIA - più efficaci dal punto di vista ambientale. La difesa di Sol specifica, in modo plausibile, che nel caso di concessione di lunga durata non è possibile predeterminare l'impatto dell'attività di dismissione, dato che entrano in gioco innumerevoli variabili che riguardano, tra l'altro, modifiche del contesto ambientale e innovazioni tecnologiche. Senza sottacere che il prescrivere, nel corso del procedimento di VIA, la chiusura mineraria dei pozzi sarebbe potuto essere illogico, non potendosi escludere la convenienza di lasciare aperti i pozzi, al momento della conclusione della attività mineraria, al fine di utilizzarli ad esempio per l'immagazzinamento sotterraneo, in serbatoi geologici, dell'anidride carbonica atmosferica, in applicazione di misure per il contrasto dei cambiamenti climatici, impiegando tecnologie che in futuro saranno prevedibilmente disponibili.

Come si è già detto sopra, con riferimento alle opere e agli impianti riguardanti la coltivazione mineraria, il contenuto imprescindibile dello SIA andava identificato avendo riguardo alla valutazione dell'impatto della installazione nelle sue fasi necessarie della realizzazione e della gestione.

Ciò è coerente con il quadro normativo statale di riferimento entro il quale la disposizione regionale va a inserirsi: cfr. art. 22, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006, là dove, nel disciplinare i contenuti dello SIA, non viene richiesto che lo SIA indichi o preveda o comunque prenda in considerazione gli impatti sull'ambiente correlati alla dismissione dell'opera; v. anche, più in dettaglio, l'allegato VII del decreto n. 152/06 cit., sui contenuti dello SIA di cui all'art. 22 cit.

(*Omissis*)

Coglie il segno la difesa di Sol nel rimarcare che, ferma la necessità di intervenire, al momento della cessazione della coltivazione di una miniera, per il ripristino delle aree interessate dallo sfruttamento della risorsa, la valutazione sulle modalità del ripristino dei luoghi riferita alla fase della dismissione non deve essere necessariamente eseguita in modo simultaneo alle valutazioni attinenti alla costruzione e all'esercizio dell'impianto. La

VIA riferita alla dismissione va rapportata allo stato dei luoghi esistente in un'epoca ragionevolmente prossima alla dismissione stessa, vale a dire a un momento che nel caso in esame va collocato a una notevole distanza temporale dal rilascio della concessione mineraria (20 anni, con la possibilità di un rinnovo), in modo tale da poter valutare in concreto quali siano i rischi di impatto e le modalità di contenimento dello stesso, anche alla luce dei progressi nelle tecniche di intervento che nel frattempo potrebbero essere sopraggiunti. La natura soltanto «eventuale» delle indicazioni relative alla fase della dismissione delle opere, alla quale si richiama l'all. C-*e*) della l.r. n. 79 del 1998 implica che l'inserimento, nel SIA, dell'analisi del profilo che riguarda la dismissione dell'impianto si giustifichi solo se, nel caso particolare, sia prevista una relativa contiguità temporale tra le diverse fasi della vita dell'impianto (costruzione, esercizio e dismissione).

(*Omissis*)

2.4. - L'accoglimento degli appelli di Regione e Sol implica l'esame degli appelli incidentali dei signori Bindi e Dianzani, con i quali sono stati, nella sostanza, riproposti i motivi di ricorso disattesi dal T.A.R.

2.4.1. - Il II motivo dell'appello incidentale - incentrato sul I motivo del ricorso principale, concernente violazione delle ll.rr. nn. 79/98 e 78/98 ed eccesso di potere sotto svariati profili, tra cui carenza dei presupposti di fatto per procedere alla valutazione, difetto di motivazione, carenza di istruttoria e contraddittorietà tra atti - si articola su tre profili, correlati ad altrettanti, corrispondenti, «segmenti motivazionali» della sentenza appellata, racchiusi nel p. 4.1. della sentenza medesima:

A) circa il motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata rilevata l'illegittimità della pronuncia favorevole di compatibilità ambientale sul progetto per la coltivazione di CO₂ a causa della mancata conclusione della fase di ricerca, in relazione alla mancata perforazione del secondo pozzo (cosiddetto di controllo), perforazione prevista dal progetto di ricerca, il T.A.R. ha giudicato infondato il profilo di censura evidenziando, in via preliminare, le differenze tra attività di ricerca e coltivazione mineraria e osservando, quindi, che «la circostanza che nella fase di ricerca Sol S.p.A. non abbia proceduto alla perforazione del secondo pozzo non presenta alcuna implicazione sotto il profilo dell'impatto ambientale delle opere, attenendo unicamente al sicuro e razionale sfruttamento della risorsa. Anzi, sotto il profilo ambientale è di tutta evidenza come la perforazione di uno solo dei pozzi esplorativi previsti - avendo Sol ritenuto che la quantità e qualità di anidride carbonica rinvenuta con il primo pozzo fosse sufficiente a giustificare la realizzazione di un impianto per il trattamento del gas - abbia mitigato l'impatto del progetto di ricerca (*omissis*). Nessuna contraddittorietà è dunque rinvenibile fra le determinazioni assunte in seno alle due conferenze, e la stessa prescrizione di cui al punto 15 dei due verbali di conferenza (prescrizione che si riferisce ai risultati del monitoraggio relativo al pozzo 2), contrariamente a quanto si afferma in ricorso, non ripropone la necessità del secondo pozzo per addivenire *ex ante* ad un miglior quadro conoscitivo dell'impatto ambientale delle opere, ma si limita a prevedere i rimedi per l'ipotesi - verificabile solo *ex post* - di una significativa interferenza fra l'attività di estrazione ed il regime delle acque sotterranee (la prescrizione è coerente con i contributi istruttori forniti dall'ARPAT e dall'Autorità di bacino del fiume Arno, richiamati nel Rapporto interdisciplinare del febbraio 2007, nessuno dei quali implica doversi procedere in via preventiva alla realizzazione del secondo pozzo) (...)».

Gli appellanti in via incidentale lamentano l'erroneità della sentenza in quanto la Regione avrebbe proceduto alla VIA del progetto di coltivazione prima della conclusione della fase della ricerca mineraria assentita con la d.g.r. Toscana n. 1232 del 24 novembre 2003, non essendo stata effettuata la perforazione del pozzo n. 2 prevista nel permesso di ricerca. (*Omissis*)

La sentenza, sul punto, è ineccepibile.

(*Omissis*)

La mancata perforazione del secondo pozzo risulta giustificata dal fatto che la risorsa è stata rinvenuta a seguito della prima perforazione, tal che la realizzazione del pozzo ulteriore, finalizzata alla estrazione, era divenuta superflua.

Né, considerato lo scopo dell'attività di prospezione, può sostenersi con fondamento che la mancata perforazione abbia inciso sulla completezza delle valutazioni eseguite dalla Regione in sede di rilascio della VIA favorevole riferita alla coltivazione della risorsa posto che, come detto, una cosa è la ricerca, svolta

anche in quella sua forma prodromica che è la prospezione, e ben altra cosa è la coltivazione, che consiste invece nello sfruttamento del giacimento rinvenuto grazie alle precedenti attività di prospezione e di ricerca.

(*Omissis*)

Stante ciò, è corretta e va condivisa la sentenza del T.A.R. nella parte in cui si afferma che «non può dirsi che, in questo modo (vale a dire tralasciando di perforare il secondo pozzo) le amministrazioni precedenti siano state private di elementi istruttori utili ai fini della VIA sull'attività di sfruttamento: lo scavo del secondo pozzo non era a ciò preposto, ed infatti la raccomandazione contenuta al punto 22 del verbale della conferenza di servizi esterna del 23 marzo 2007 (richiamato dall'impugnata delibera n. 454/07), lungi dal rappresentare lo strumento per posporre irragionevolmente la raccolta di dati richiesti in funzione della pronuncia di compatibilità ambientale, è dichiaratamente dettata a salvaguardia dei soli aspetti minerari, in conformità alle conclusioni raggiunte dalla conferenza di servizi interna del 21 febbraio 2007 (anche le indicazioni del Settore di vigilanza sulle risorse minerarie circa la necessità del secondo pozzo si riferiscono ai soli aspetti attinenti al migliore sfruttamento della risorsa mineraria). Nessuna contraddittorietà - prosegue il T.A.R. - è dunque rinvenibile fra le determinazioni assunte in seno alle due conferenze e la stessa prescrizione di cui al punto 15 dei due verbali di conferenza (che), contrariamente a quanto si afferma in ricorso, non ripropone la necessità del secondo pozzo per addivenire *ex ante* ad un miglior quadro conoscitivo dell'impatto ambientale delle opere, ma si limita a prevedere i rimedi per l'ipotesi - verificabile solo *ex post* - di una significativa interferenza fra l'attività di estrazione ed il regime delle acque sotterranee (la prescrizione è coerente con i contributi istruttori forniti dall'ARPAT e dall'Autorità di bacino del fiume Arno, richiamati nel Rapporto interdisciplinare del febbraio 2007, nessuno dei quali implica doversi procedere in via preventiva alla realizzazione del secondo pozzo)».

(*Omissis*)

B) Sotto un secondo profilo, gli appellanti in via incidentale deducono una presunta difformità tra i rapporti interdisciplinari del 2003 e del 2007, in relazione al fatto che nel 2003 erano stati individuati ben 13 impatti significativi sull'ambiente, sei dei quali indicati come critici, mentre nel rapporto interdisciplinare del 2007 non vi è accenno alcuno alla risoluzione delle criticità rilevate nel 2003: ciò implica, a detta degli appellanti in via incidentale, un difetto di motivazione del rapporto del 2007, in grado di riflettersi sulla pronuncia di compatibilità ambientale di cui alla d.g.r. Toscana n. 454/07, che si basa sul rapporto medesimo. A ulteriore conferma della carenza di istruttoria e della conseguente carenza di presupposti che invaliderebbero la pronuncia impugnata, nell'appello incidentale sono posti in risalto i contenuti dei pareri resi, dalla Autorità di bacino e dalla Autorità mineraria, sulla inaffidabilità dei dati forniti dalla società proponente, in mancanza della effettuazione di prove con entrambi i pozzi attivati e a regime di esercizio per un congruo periodo di tempo.

Anche il profilo di censura sopra riassunto è infondato e va respinto.

Ancora una volta gli appellanti in via incidentale sembrano muovere dall'assunto della sovrapposibilità tra fase di ricerca e fase di coltivazione della CO₂.

In realtà, come più volte osservato in questa pronuncia - e ribadito dal T.A.R. nella sentenza impugnata -, i due procedimenti presentano differenze sostanziali. La VIA sulla ricerca mineraria è infatti ben diversa alla VIA sulla coltivazione di una risorsa mineraria.

I rapporti interdisciplinari si riferiscono ad attività distinte, che producono impatti diversi sull'ambiente e, come tali, non sono tra loro strettamente correlate: con il rapporto del gennaio del 2003 sono stati raccolti i pareri e i contributi in ordine ai profili ambientali dell'attività di ricerca di CO₂; il rapporto interdisciplinare del febbraio del 2007 ha preso in esame le diverse problematiche relative alla attività di estrazione della CO₂ in Baccaiano.

Gli elementi di criticità individuati con riferimento alla fase di ricerca non transitano in via automatica alla fase di coltivazione, la quale ha particolarità sue proprie ed - eventuali - proprie criticità.

(*Omissis*)

2.4.2. - Il secondo motivo del ricorso - violazione dell'art. 15 del P.T.C.P., degli artt. 18 e 21 del PRG di Montespertoli e della DCC n. 43/05 -, imperniato sul rilievo secondo cui l'attività di sfruttamento della risorsa contrasterebbe con le destinazioni urbanistiche definite dal P.T.C.P. di Firenze e dal PRG di Montespertoli, comportando una trasformazione della destinazione d'uso dell'area interessata dalla attività di coltivazione da area di pregio ambientale ad area produttiva, è infondato e va respinto.

(*Omissis*)

In conclusione, il Collegio così provvede:

a) riunisce gli appelli in epigrafe;

b) accoglie gli appelli principali di Regione Toscana (RGR 9441/09) e Sol (RGR 10085/09) (v. p. 2.3. motivazione);

c) con riferimento agli appelli in via incidentale, dichiara il difetto di legittimazione e interesse a ricorrere di AMAT (v. p. 2.2. motivazione) e respinge gli appelli incidentali proposti dai signori Bindi e Dianzani (v. p. 2.4. motivazione).

(*Omissis*)

(1-2) L'IMPATTO AMBIENTALE E QUELLO GIUDIZIALE DELL'ESTRAZIONE DI ANIDRIDE CARBONICA.

1. L'argomento che sta alla base delle sentenze qui commentate è quello dell'estrazione di anidride carbonica. Da un punto di vista strettamente chimico si tratta di un composto binario, cioè un ossido acido formato da un atomo di carbonio legato a due atomi di ossigeno, meglio conosciuto con la formula CO₂. Da un punto di vista meno «tecnico», si tratta di una sostanza che al tempo stesso è utile e dannosa per le forme di vita, animali e vegetali, del pianeta.

L'utilità dell'anidride carbonica è legata al suo fondamentale apporto nei processi biochimici e fisiologici delle piante e degli altri esseri viventi, specialmente per tutti i processi di fotosintesi clorofilliana; del resto, come pure si evince dalle sentenze in commento, essa è presente in natura, ne esistono giacimenti naturali risalenti nel tempo. Tuttavia, la CO₂ è anche ritenuta uno dei principali gas serra presenti nell'atmosfera terrestre e responsabili dell'aumento dell'effetto serra e del c.d. «buco» nell'ozonofera, che tristemente costituisce una causa delle alterazioni climatiche degli ultimi decenni.

Senza spingerci oltre, per i fini presenti (ovviamente, non di rilievo scientifico), in analisi dettagliate dei lati positivi e di quelli negativi della sostanza di che trattasi, ci si può limitare a svolgere una semplice osservazione. L'anidride carbonica è da sempre presente sulla terra, come detto, racchiusa in giacimenti nel sottosuolo; la sua naturale, lenta ma progressiva, distribuzione anche in superficie ha dato e continua a dare un contributo notevole, anzi fondamentale, allo sviluppo ed al mantenimento delle forme di vita del pianeta. Con il beneficio del dubbio «scientifico» potrebbe dirsi che il ruolo «negativo» dell'anidride carbonica sulla salute del pianeta potrebbe non avere una causa «naturale», potrebbe cioè non dipendere da quella «distribuzione» su piante e animali cui si faceva riferimento, ma da altre cause: per esempio, da uno suo sfruttamento massiccio che l'uomo ha posto in essere da qualche tempo.

E in effetti, l'uomo si è anche dedicato all'estrazione (forzosa) di questa sostanza dal sottosuolo, e per diversi scopi. L'anidride carbonica ha un ruolo importante, ad esempio, nell'ambito medico e sanitario, perché usata a fini estetici: la carbossiterapia, ad esempio, è una tecnica non chirurgica per combattere cellulite, lassità cutanee e adiposità localizzate. Oppure, si pensi al suo impiego negli estintori, ai fini della sicurezza antincendio.

L'anidride viene però anche utilizzata nell'industria ali-

mentare: si pensi a tutte le bevande c.d. «gasate», che appunto giungono a tale connotazione attraverso aggiunte di anidride carbonica.

Se si può (con qualche perplessità) accettare l'uso della CO₂ nel settore della medicina estetica, diventa senza dubbio più difficile e dunque meno accettabile l'uso che se ne fa nel settore alimentare, in particolare se per «addizionare» bevande (anche l'acqua) per dar loro un gusto ed un sapore più spiritoso e particolare. Le difficoltà di cui sopra nascono dalla considerazione sopra svolta – lo si ripete, con le dovute cautele richieste all'interprete, per così dire, profano – che forse l'uso antropico ha contribuito se non determinato i danni all'ozono stratosferico che protegge la Terra schermandola da radiazioni letali per la vita sul pianeta.

2. Con le sentenze nn. 5294 e 5295 del 2012, il Consiglio di Stato si è pronunciato relativamente ad un caso di estrazione di anidride carbonica nel territorio toscano, in sede di impugnazione di due sentenze del T.A.R. Toscana [nn. 1504 e 1505 del 2009 (1)], entrambe relative a due momenti (*recte*, atti amministrativi) diversi intervenuti nell'ambito, però, della stessa vicenda. Vicenda che comincia nel 2002, quando un'azienda attiva nel settore della produzione, ricerca e commercializzazione di gas tecnici per scopi industriali e medicinali chiede l'autorizzazione (poi ottenuta due anni dopo) a svolgere una ricerca mineraria per anidride carbonica a seguito del relativo procedimento amministrativo che aveva visto coinvolti, tra altri, sia il Comune territorialmente competente (che aveva anche variato il PRG proprio per escludere dal generale divieto di nuove edificazione nella zona indicata dall'azienda richiedente la realizzazione di impianti per l'estrazione di CO₂) sia la Regione, che dopo un giudizio di compatibilità ambientale di segno positivo, concedeva il permesso di ricerca mineraria, con iniziale validità di due anni poi prorogata di un ulteriore biennio.

Senonché, e probabilmente a seguito del mancato gradimento della comunità locale per quel tipo di attività nel proprio territorio, il Comune cambia avviso in ordine all'ipotesi di sfruttamento del territorio per l'estrazione di CO₂ e ritiene di «impegnarsi» (politicamente), con eventuali successive delibere (a quanto pare, solo per il futuro, cioè quando verranno richieste), a mai più concedere simili interventi di natura commerciale nel suo circondario ma di consentire lo sfruttamento e la ricerca solamente a scopi scientifici, turistici, naturalistici e didattici (ma occorre chiedersi cosa ne sarebbe del PRG variato).

Avverso questa «intenzione» e contro la delibera comunale che l'ha suggellata, l'azienda ha chiaramente proposto ricorso al T.A.R.; nel frattempo, all'esito dei propri studi, chiedeva alla Regione la trasformazione del permesso di ricerca in concessione di sfruttamento minerario.

Nonostante il persistente dissenso «politico» del Comune (ribadito con una nota di accompagnamento al parere – favorevole – espresso nella conferenza di servizi appositamente convocata) ed uno, sopravvenuto, annunciato dalla Regione (poi impugnati tutt'e due dall'azienda), la conferenza di servizi cui era demandato di decidere sulla richiesta di concessione concludeva per il suo accoglimento e concedeva il domandato diritto di sfruttamento. Di conseguenza, la Regione approvava con delibera uno schema di protocollo d'intesa con l'azienda volto a disciplinare, tecnicamente ed economicamente, l'ormai prossimo sfruttamento del territorio, poi giudicato compatibile ambientalmente con ulteriore delibera. A questo punto, il Comune, che evidentemente

non aveva ritenuto di poter impedire, da un punto di vista giuridico, l'intervento minerario, ha impugnato al T.A.R. le due delibere regionali, chiedendone l'annullamento. Il T.A.R. ha rapidamente dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, osservando che la concessione di coltivazione poi concessa dalla Regione nelle more del giudizio avrebbe reso vana ogni opposizione ad atti «preliminari» – qual è, ad esempio, lo schema di protocollo – avendo dovuto il Comune (o ogni altro titolato ad agire) impugnare, al limite, il decreto di concessione, cosa che ai giudici di primo grado non è risultata essere stata fatta.

Cercando ora di mettere ordine tra i vari momenti di questa intricata vicenda, occorre primariamente concentrarsi sulla prima delle due sentenze del Consiglio di Stato qui all'esame, cioè la n. 5294 del 2012. Si tratta della decisione d'appello relativa alla sentenza del T.A.R. cui da ultimo si faceva riferimento, quindi quella dichiarativa dell'improcedibilità del ricorso comunale. Il Comune, insistendo su una posizione avversa (ma forse tardiva e mal collocata) nei confronti dello sfruttamento del suo territorio, ha dunque impugnato la sentenza di primo grado, contestandola in più punti. In particolare, l'ente appellante ha censurato il procedimento di compatibilità ambientale: nella sentenza, i giudici, già chiamati sulla VIA, avevano dichiarato che, trattandosi di un atto endoprocedimentale – così come lo schema di protocollo – non aveva alcun valore lesivo degli interessi comunali, lesione che, invece, poteva esservi nel provvedimento concessorio. Il Comune, dal canto suo, ha invece sostenuto una lesività diretta anche del solo provvedimento di VIA, seppur ottenuto (come sempre) nell'ambito di un diverso procedimento amministrativo, perché quella valutazione, che comunque chiude il relativo procedimento, «assume anche valenza di autorizzazione ai fini idrogeologici e paesaggistici» rappresentando, a tali fini, atto di assenso conclusivo (in effetti, su tali aspetti non si torna più) e quindi impugnabile in via autonoma. Inoltre, una VIA positiva procederebbe da «presupposto imprescindibile» per il (diverso) procedimento (e per il relativo provvedimento di autorizzazione) nel quale viene collocata, divenendo «atto idoneo a condizionare in modo decisivo l'esito finale del relativo procedimento».

Il Consiglio di Stato, con la sentenza citata, ha respinto il ricorso confermando la prima decisione. Nello specifico, e sebbene la decisione possa dirsi, in sostanza, condivisibile, i giudici di appello ingenerano perplessità per la motivazione apparentemente contraddittoria: essi, infatti, hanno dapprima confermato una certa impugnabilità immediata della VIA, perché costituisce un provvedimento «conclusivo» di un autonomo (*sub*) procedimento «avente rilevanza esterna e, come tale, impugnabile in via autonoma»; poi, però, hanno ribadito che la pronuncia di compatibilità ambientale «si inserisce entro un procedimento articolato destinato a concludersi con il provvedimento finale», che nel caso di specie è il provvedimento finale di concessione mineraria.

Come intendere, allora, la decisione del T.A.R.? Sembra di capire, svincolando la VIA dal successivo provvedimento finale. In altre parole, il Consiglio di Stato ha chiarito che una VIA positiva non prelude necessariamente ed automaticamente ad un assenso generale (la concessione o autorizzazione finale) sul progetto di opera/intervento già positivamente valutato dal punto di vista ambientale. In buona sostanza, la VIA «ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente» rappresentando «un forte vincolo procedimentale»

(1) T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 6 ottobre 2009, n. 1504, reperibile nel sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>; T.A.R. Toscana - Firenze,

Sez. II 6 ottobre 2009, n. 1505, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 10, 2795.

che «non determina però l'automatico diniego di autorizzazione in caso di valutazione negativa», la quale ben può essere superata attraverso determinate procedure e con adeguata motivazione (nel provvedimento finale); parimenti, «l'autorizzazione potrebbe essere negata in ipotesi di VIA favorevole». Quindi, dall'eventuale annullamento giudiziale della pronuncia di compatibilità ambientale «non deriva un effetto di travolgimento, vale a dire un effetto caducante, nei riguardi della concessione di coltivazione mineraria, a prescindere dalla impugnazione di quest'ultima».

3. Mentre il Consiglio di Stato decideva nei modi e termini sopra descritti, un'associazione ambientalista e due privati impugnavano, al T.A.R., la concessione mineraria, e il Comune insisteva nella sua protesta (di revisione del proprio assenso) affiancandosi a loro e proponendo un intervento *ad adiuvandum*. Il Tribunale rigettava i ricorsi dell'associazione ambientalista e del Comune (giudicando tardivo quest'ultimo, perché l'intervento in affiancamento mascherava, in realtà, una posizione autonoma contro l'atto che però andava esposta prima, finendo quindi nelle decadenze della normativa processuale). Tuttavia, il T.A.R. accoglieva le (sole) tesi dei due privati, che avevano censurato la procedura VIA come condotta dalla Regione, ritenuta da loro (ed a ragione) carente nell'istruttoria e, quindi, condotta in violazione delle regole regionali sul punto, non avendo studiato l'impatto della futura ed eventuale fase di dismissione dell'impianto. In effetti la normativa regionale vigente richiede che lo studio d'impatto ambientale (SIA) contenga, fra l'altro, la descrizione delle componenti dell'ambiente soggette a impatto ambientale nelle fasi della realizzazione, della gestione «ed anche dell'eventuale dismissione delle opere» [secondo le prescrizioni dell'all. C, lett. e), della l.r. n. 79/98]. Quindi, non avendo il SIA (predisposto dall'azienda proponente) studiato e verificato anche l'impatto successivo allo smantellamento dell'impianto, la procedura regionale «finisce per risentire dell'incompletezza del SIA, senza che la lacuna sia stata colmata dai successivi approfondimen-
ti».

Come conseguenza, Regione e azienda hanno impugnato la sentenza del T.A.R. (opposta, con ricorso incidentale, per ragioni diverse, dai privati vincitori in primo grado) criticando le asserzioni di primo grado e sostenendo (peraltro «con fondamento», secondo il Consiglio di Stato) che permesso di ricerca e concessione di coltivazione mineraria «riguardano attività autonome, differenziate e assoggettate a procedimenti e discipline distinte anche sotto l'aspetto della valutazione di compatibilità ambientale».

Sotto questo profilo, dunque, il Consiglio di Stato, con la seconda delle sentenze in esame, rimarca e ribadisce le differenze e l'autonomia dei procedimenti coinvolti, ognuno con la sua storia e la sua rilevanza esterna. E anche stavolta procede a «scollegare» la decisione posta in sede di VIA (positiva) da quella finale, quella con il rilascio della concessione. Solo, con motivi diversi (e criticamente esaminabili, come si vedrà).

Il dato certo è la previsione della legge regionale sopra riferita in ordine ai contenuti del SIA; in mancanza di uno di questi contenuti (come fare la dismissione), lo studio proposto e alla fine tutta l'istanza dovrebbero ritenersi incompleti e l'intera procedura, come pure detto dai giudici di Palazzo Spada, resterebbe viziata per non avere esaminato tutti gli aspetti che la normativa (quella regionale in affiancamento a quella nazionale) impone di verificare.

Invece, quel «dato certo», magari discutibile e rivedibile in altre sedi, è stato discusso e rivisto dal Consiglio di Stato, che lo ha giudicato, in buona sostanza, una sorta di inutile

orpello procedimentale! I giudici partono da un assunto sicuramente vero: tra il momento della pronuncia di compatibilità ambientale e quello della conclusione dell'attività di coltivazione «possono passare alcuni decenni», sicché sarebbe quantomeno problematico provare a definire oggi un qualcosa che avverrà tra molto tempo, in condizioni tecniche ed ambientali anche totalmente diverse rispetto a quelle odierne. Nel caso – come quello di specie – di concessioni di lunga durata, quindi, «non è possibile predeterminare l'impatto dell'attività di dismissione»; addirittura, la stessa chiusura potrebbe apparire come una soluzione illogica, «non potendosi escludere la convenienza di lasciare aperti i pozzi, al momento della conclusione della attività mineraria, al fine di utilizzarli ad esempio per l'immagazzinamento sotterraneo, in serbatoi geologici, dell'anidride carbonica atmosferica».

In tale quadro, secondo il Consiglio di Stato la mancata previsione di descrizioni (in sede SIA) e prescrizioni (in sede VIA) in ordine alla fase della dismissione delle opere e degli impianti di coltivazione mineraria «non sembra tale da arrecare alcun effettivo pregiudizio all'ambiente».

Pertanto, a giudizio dei Consiglieri di Stato, il SIA e la VIA non sono viziati, perlomeno non in maniera tale da invalidare l'intero lavoro procedurale svolto (e, giova sottolinearlo, culminato nella sostanziale approvazione dello sfruttamento minerario). La natura soltanto «eventuale» delle indicazioni relative alla fase di dismissione «implica che l'inserimento nel SIA dell'analisi del profilo che riguarda la dismissione dell'impianto si giustifichi solo se, nel caso particolare, sia prevista una relativa contiguità temporale tra le diverse fasi della vita dell'impianto (costruzione, esercizio e dismissione)». In conseguenza di ciò, hanno concluso i giudici, «non viene insomma in rilievo alcuna lacunosità o comunque incompletezza del SIA allegato (...) al progetto di coltivazione».

4. Quest'ultimo pronunciamento merita qualche spunto finale. Che la previsione della legge regionale di pretendere una definizione attuale di scenari futuri e futuribili rischi di far diventare quelle scelte obsolete prima del tempo sembra fuori da ogni dubbio; è oltremodo penalizzante dover definire, con le conoscenze e le competenze attuali, una soluzione che quasi ragionevolmente sarà diversa quando l'evoluzione scientifica e l'innovazione tecnologica renderanno possibili metodi e tecniche di intervento sicuramente più efficaci – e per questo preferibili – dal punto di vista ambientale. Invero, quella previsione appare come un tentativo per rafforzare il più possibile le previsioni dei SIA, per garantire un'attenzione massima già da oggi per quelle che saranno possibili conseguenze di domani, ma senza assolutismi di sorta.

Quel che emerge dalla giurisprudenza commentata è una forma di timidezza nel non scrutinare negativamente previsioni di legge indubbiamente gravose e paralizzanti; quasi una sorta di «aggravio normativo» simile a quello che tante volte si riscontra nei procedimenti amministrativi, quando l'autorità competente appesantisce senza motivo un *iter* procedurale allungandone i tempi e la lista di «carte» da far presentare all'operatore. E costui, infatti, può solo «ribellarsi» alle ingiuste pretese ricorrendo forzatamente al giudice amministrativo, che può «punire» l'amministrazione se vi riconosce un atteggiamento inutilmente dilatorio. Ma non è compito del giudice ritenere che nella legge (regionale o nazionale, non importa) vi siano «indizi» di quelle dilazioni, che certe prescrizioni si rivelino solo delle inutili complicazioni e, per questo, vietare o attivarsi nell'apposita sede costituzionale per quanto possibile affinché quelle previsioni vengano, pur se non legittime, rispettate?

Paolo Costantino

T.A.R. Liguria, Sez. I - 12-7-2013, n. 1053 - Balba, pres.; Ponte, est. - Sessolo ed a. (avv. Raggi) c. Comune di Diano Marina (avv. Borello) ed a.

Agricoltura e foreste - Coltivazioni di ulivo oggetto di trattamenti fitosanitari - Ordinanza sindacale recante modalità esecutive per i trattamenti fitosanitari alle colture in appezzamenti agricoli - Revoca.

*Sia l'introduzione che la revoca di precauzioni, in ordine alle modalità di utilizzo di trattamenti fitosanitari, presuppongono lo svolgimento di specifiche e dettagliate analisi istruttorie, in considerazione del delicato equilibrio degli interessi coinvolti e della tecnicità degli elementi oggetto di esame. La revoca ed in generale gli atti di secondo grado adottati in funzione di autotutela impongono il rispetto, in applicazione del principio del *contrarius actus*, della medesima procedura osservata per l'adozione del provvedimento ritirato (1).*

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con il ricorso in epigrafe gli odierni ricorrenti, nella qualità di proprietari e residenti di immobile sito in un Comune caratterizzato da (ed in prossimità di) coltivazioni di ulivo oggetto di trattamenti fitosanitari, impugnavano l'ordinanza di cui in epigrafe, avente ad oggetto la revoca di precedente ordinanza del medesimo sindaco con cui venivano dettate una serie di precauzioni in ordine alle modalità esecutive per i trattamenti fitosanitari alle colture in appezzamenti agricoli.

Avverso tale ordinanza di revoca venivano quindi dedotte le seguenti censure:

- violazione dell'art. 21 *quinquies*, legge n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, per mancata espressione delle ragioni di interesse pubblico alla revoca;

- violazione degli artt. 191 Trattato CE, 12, direttiva CE n. 128/2009, 3 e ss., d.lgs. n. 152/2006 e del principio di precauzione, analoghi profili di eccesso di potere per scorretta applicazione dei principi in materia, avendo revocato ordinanza di tutela unicamente in base ad una lettera delle associazioni di categoria dei produttori.

L'amministrazione comunale intimata si costituiva in giudizio e, replicando punto per punto, chiedeva la declaratoria di inammissibilità ed il rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza del 27 giugno 2013 la causa passava in decisione.

Preliminarmente sono infondate le eccezioni preliminari formulate da parte resistente in termini di inammissibilità, sia per mancata dimostrazione dell'interesse a ricorrere e del lamentato pregiudizio, sia per mancata notifica ad altre PP.AA. o a soggetti controinteressati, in specie gli agricoltori limitrofi.

Sotto il primo profilo, se per un verso parte ricorrente ha dimostrato di risiedere o di possedere beni immobili utilizzati a fini residenziali nel territorio comunale interessato dalle ordinanze in oggetto, oltre che in un contesto territoriale agricolo, caratterizzato dalla vicinanza di numerose colture soggette alla disciplina di cui alle ordinanze in questione (che nell'ordinanza revocata erano tra l'altro espressamente indicate come oggetto di tutela), per un altro verso ha prodotto documentazione medica in ordine al pregiudizio lamentato. Ciò invero appare più che sufficiente ad integrare la legittimazione al ricorso.

Sotto il secondo profilo, se per un verso nel caso *de quo* si tratta dell'impugnativa di un atto revoca da parte del sindaco di precedente ordinanza emanata dal medesimo organo, adottato senza neppure il coinvolgimento istruttorio di altre PP.AA. (invece svoltosi in sede di adozione dell'ordinanza revocata, e ciò ha rilievo primario in sede di valutazione del merito del ricorso e del comportamento dell'amministrazione resistente), per un altro verso nessun soggetto specifico è individuabile in termini di formale e sostanziale controinteressato, non avendo per giurisprudenza consolidata (ed in assenza di elementi specifici, non forniti sul punto in sede di formulazione dell'eccezione) le sezioni di associazioni di categoria locali legittimazione processuale (peraltro, l'eccezione comunale è genericamente formulata non prendendo in considerazione tali soggetti); inoltre, non emerge alcun controinteressato formale ulteriore al mantenimento dell'ordinanza, atteso che i presunti titolari delle colture limitrofe non risultano

in alcun modo individuati dall'atto, né individuabili più in generale dagli atti, atteso che gli stessi ricorrenti agiscono quali proprietari e residenti in zona a destinazione agricola, caratterizzata dalla presenza di numerose colture di ulivo, avverso un'ordinanza di mera revoca di precedenti misure prescrittive a fini di salubrità ambientale.

In merito il ricorso appare *prima facie* fondato in ordine ad entrambi i vizi dedotti sotto il profilo dell'assoluto difetto di motivazione e di istruttoria.

Dall'analisi dell'atto impugnato emerge che la revoca della precedente ordinanza, la n. 215/2011 adottata sulla scorta di una specifica istruttoria presso gli organi dotati di cognizione in materia dal punto di vista tecnico nonché redatta in termini minuziosi e dettagliati circa le misure adottate, è stata motivata unicamente tramite il richiamo di una nota di associazioni di categoria locali. In proposito, tale nota appare una mera lettera generica di richiesta, priva di alcun elemento tecnico o di dettaglio tale da porre anche solo nel dubbio le specifiche valutazioni poste a fondamento dell'ordinanza revocata.

Nessun'altra valutazione o motivo di revoca emerge da altri atti del procedimento.

In definitiva, lo stesso organo che nell'esercizio delle proprie reputate facoltà - e sulla scorta di specifica istruttoria tecnica - ha adottato un'ordinanza tesa a disciplinare un delicato settore, provvedendo a valutare e bilanciare le opposte esigenze sottese agli interessi pubblici affidati alla relativa tutela, ha provveduto a revocare la medesima ordinanza unicamente sulla scorta di una richiesta proveniente da locali associazioni di categoria asseritamente titolari di una parte degli interessi coinvolti; né risulta che la revoca sia stata preceduta né fondata su di una attenta e specifica rivalutazione di tutti i primari interessi coinvolti.

Invero, proprio il delicato esercizio di poteri quali quelli in esame - specie a fronte delle finalità perseguite di salvaguardia della salubrità ambientale - nonché la tecnicità degli elementi coinvolti presuppongono, nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti, sia a monte che a valle lo svolgimento di specifiche e dettagliate analisi istruttorie. Nel caso *de quo* l'atto impugnato risulta del tutto carente sotto tali fondamentali presupposti.

Invero, l'emblematico caso di difetto di istruttoria e motivazione che emerge dall'analisi dell'atto impugnato, trova ulteriore conferma sulla scorta del tanto consolidato quanto fondamentale principio del *contrarius actus*, a mente del quale la revoca ed in generale gli atti di secondo grado adottati in funzione di autotutela devono seguire la medesima procedura osservata per l'adozione del provvedimento poi ritirato.

Invero, a fronte dell'evidenza del difetto di istruttoria e di motivazione suscitano perplessità le difese comunali che, oltre ad adombrare una propria sostanziale incompetenza in materia (dando vita ad una curiosa modalità di difesa di propri atti), reputa sufficiente il successivo invio per conoscenza della revoca agli organi sanitari, dimenticando come l'istruttoria debba precedere e non seguire l'approvazione definitiva degli atti, ovvero invoca la sanatoria processuale. A quest'ultimo proposito, oltre alla natura palesemente discrezionale dei poteri esercitati dallo stesso Comune, va esclusa in radice la natura meramente formale dei vizi rubricati in termini di difetto di motivazione ed istruttoria.

Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso va accolto e, conseguentemente, va annullata l'ordinanza impugnata.

(Omissis)

(1) LA REVOCA DEL PROVVEDIMENTO PRESUPPONE IL RISPETTO DELLA MEDESIMA PROCEDURA OSSERVATA PER L'ADOZIONE, SOPRATTUTTO QUANDO LE FINALITÀ CONCERNONO LA SALVAGUARDIA DELLA SALUBRITÀ DELL'AMBIENTE.

Con sentenza n. 1053 del 12 luglio 2013, il T.A.R. Liguria ha annullato l'atto di revoca di una ordinanza sindacale dettante una serie di precauzioni in ordine alle modalità esecutive dei trattamenti fitosanitari, in quanto non preceduto né fondato su di un'attenta e specifica rivalutazione di tutti i primari interessi coinvolti, ma emanato unicamente sulla scorta di una richiesta formulata da associazioni di categoria locali.

1. *I termini della questione.* Con provvedimento n. 132 del 6 agosto 2012, il sindaco del Comune di Diano Marina revocò la propria precedente ordinanza n. 215 del 17 ottobre 2011, con la quale erano state introdotte una serie di precauzioni in ordine alle modalità esecutive dei trattamenti fitosanitari delle colture negli appezzamenti agricoli locali.

Alcuni proprietari e alcuni residenti negli immobili prossimi alle coltivazioni di ulivo oggetto di trattamento proposero impugnazione avverso l'atto di revoca, lamentando l'assoluta carenza di istruttoria e di motivazione, data l'adozione del provvedimento esclusivamente sulla base di una lettera delle associazioni locali di categoria, in chiara violazione degli artt. 191 del Trattato CE (1), 12, direttiva CE n. 128/2009 (2), 3 e ss., d.lgs. n. 152/2006 (3) e del principio di precauzione (4).

L'Amministrazione comunale resistente, contestando le presunte violazioni, in via preliminare eccepiva l'inammissibilità del ricorso, da un lato per la mancata dimostrazione dell'interesse a ricorrere e del lamentato pregiudizio, dall'altro per la mancata notifica ad altre pubbliche amministrazioni o a soggetti controinteressati.

2. *La decisione della Corte.* La Corte ha dichiarato ammissibile il ricorso presentato in quanto:

a) i ricorrenti avevano dimostrato di risiedere e di possedere beni immobili nel territorio comunale ed in particolare in aree agricole caratterizzate dalla vicinanza di numerose colture soggette alla disciplina di cui alle ordinanze in questione, pro-

ducendo – sempre secondo quanto precisato dal T.A.R. Liguria – anche documentazione medica attestante il pregiudizio lamentato;

b) il ricorso correttamente non era stato notificato ad altri soggetti, non essendo state coinvolte nel provvedimento di revoca altre pubbliche amministrazioni e non essendo individuabile nessun soggetto specifico quale controinteressato (5), quantomeno «in assenza di elementi specifici non forniti sul punto in sede di formulazione dell'eccezione». Daltronde non potrebbero essere qualificati come controinteressati le locali associazioni di categoria avendo, la giurisprudenza amministrativa, più volte negato loro tale attribuzione (6).

Il T.A.R. ha quindi, nel merito, accolto entrambi i motivi dei ricorrenti, per carenza assoluta di motivazione e istruttoria. L'ordinanza di revoca dell'originario provvedimento sindacale risulta infatti «motivata unicamente tramite il richiamo della nota di associazioni di categoria locali», la quale peraltro «appare una mera lettera generica di richiesta, priva di alcun elemento tecnico o di dettaglio tale da porre anche solo nel dubbio le specifiche valutazioni poste a fondamento dell'ordinanza revocata».

L'atto sindacale impugnato viene censurato in quanto non preceduto da alcuna attenta e specifica rivalutazione degli interessi coinvolti, data l'assenza di una approfondita istruttoria, come quella che invece aveva anticipato l'emissione del provvedimento originario. Ciò, peraltro, in chiara violazione del

(1) «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».

(2) «Riduzione dell'uso di pesticidi o dei rischi in aree specifiche. Gli Stati membri, tenuto conto dei necessari requisiti di igiene e incolumità pubblica, della biodiversità o dei risultati delle pertinenti analisi del rischio, assicurano che l'uso di pesticidi sia ridotto al minimo o vietato in specifiche aree. Sono adottate adeguate misure di gestione del rischio e vengono presi in considerazione, in primo luogo, l'uso di prodotti fitosanitari a basso rischio, quali definiti nel regolamento CE n. 1107/2009, nonché misure di controllo biologico. Le specifiche aree in questione sono le seguenti:

a) le aree utilizzate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili quali definiti all'art. 3 del regolamento CE n. 1107/2009, quali parchi e giardini pubblici, campi sportivi e aree ricreative, cortili delle scuole e parchi gioco per bambini, nonché in prossimità di aree in cui sono ubicate strutture sanitarie;

b) le aree protette di cui alla direttiva CE n. 2000/60 o altre aree designate a fini di conservazione a norma delle disposizioni delle direttive CEE n. 79/409 e n. 92/43;

c) le aree trattate di recente frequentate dai lavoratori agricoli o a essi accessibili».

(3) Art. 3 *ter*, d.lgs. n. 152/2006: «Principio dell'azione ambientale. 1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del Trattato delle Unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

(4) Principio che permette l'adozione di cautele anche in presenza di un rischio solo potenziale, in assenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre.

(5) Cfr. es. Cons. Stato, Sez. IV 9 agosto 2005, n. 4231, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 7/8, 2199: «Se è vero che la regola che impone la notifica del ricorso ai controinteressati, consacrata nell'art. 21, comma 1, legge T.A.R., risulta concepita e formulata con specifico riferimento ai giudizi tipicamente impugnatori, è anche vero che essa esprime il principio generale della necessaria instaurazione di un contraddittorio processuale integro, che comprenda, cioè, tutti i soggetti direttamente interessati dall'esito del ricorso, e che, quindi, l'onere con la stessa imposto deve intendersi applicabile a tutti i ricorsi (anche non preordinati, quindi, all'annullamento di un atto amministrativo) in cui risulti configurabile l'esistenza di soggetti titolari di un interesse contrario a quello di chi li propone e che potrebbero, pertanto, restare pregiudicati dall'adozione del provvedimento giurisdizionale invocato dal ricorrente. In considerazione della ravvisata valenza generale della regola del contraddittorio e sulla base della valorizzazione delle presupposte esigenze di tutela e di garanzia processuale dei soggetti titolari di posizioni antitetichie a quelle del ricorrente, va, quindi, riconosciuta la qualità di controinteressato a chi, nei giudizi di accertamento, riceve un pregiudizio immediato dall'invocata pronuncia dichiarativa (sia essa di un obbligo ovvero di un diritto). Ne consegue, ancora, che va qualificato come controinteressato il soggetto che, nei giudizi di impugnazione del silenzio rifiuto, resta direttamente pregiudicato dalla dichiarazione dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere».

(6) Cfr. es. Cons. Stato, Sez. VI 10 dicembre 2012, n. 6288, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 12, 3273: «La figura del controinteressato nel processo amministrativo ricorre soltanto nel caso in cui l'atto sul quale è richiesto il controllo giurisdizionale di legittimità si riferisce direttamente e immediatamente a soggetti, singolarmente individuabili, i quali per effetto di detto atto abbiano già acquistato una posizione giuridica di vantaggio (nella specie, è esclusa la qualificazione di controinteressato per le associazioni ambientaliste per il solo fatto che abbiano presentato in sede sostanziale alcuni esposti volti a sollecitare l'esercizio del potere che poi si è tradotto nell'adozione del provvedimento impugnato)». Cfr. anche: T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 12 marzo 2009, n. 1884, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 3, 633; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 11 luglio 2007, n. 2004, *ivi*, 2007, 12, 3935; Cons. Stato, Ad. Plen. 11 gennaio 2007, n. 1, in *Riv. giur. edil.*, 2007, 3, I, 1165; T.A.R. Lazio, Sez. I 1° agosto 1995, n. 1474, in *Foro amm.*, 1996, 1017.

principio del *contrarius actus*, secondo il quale la revoca, come in generale gli atti di secondo grado adottati in funzione di autotutela, devono seguire la medesima procedura osservata per l'adozione del provvedimento ritirato.

L'invio successivo, per conoscenza, del provvedimento di revoca agli organi sanitari, non può sanare la mancanza di istruttoria necessaria all'emissione.

3. *Brevi considerazioni.* L'ordinanza sindacale oggetto di impugnazione si configura come un atto di ritiro, ovvero come un provvedimento amministrativo a contenuto negativo emanato sulla base di un riesame, nel merito, dell'atto compiuto, al fine di eliminarlo. Tale riesame dovrebbe comportare una nuova valutazione delle ragioni di convenienza ed opportunità per le quali fu emanato il provvedimento originario. Legittimamente la pubblica amministrazione può rimuovere, anche unilateralmente ed autonomamente, in via di autotutela spontanea, gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un interesse pubblico. Nell'esercizio di tale potere, tuttavia, la pubblica amministrazione incontra alcune limitazioni, che dovrebbero essere interpretate in modo più stringente qualora – come nel caso in esame – concernano interessi primari, quali la tutela della salute e della salubrità dell'ambiente, o comunque comportino valutazioni particolarmente complesse data la tecnicità degli elementi oggetto di valutazione.

La giurisprudenza amministrativa ha, ad esempio, più volte confermato l'applicazione del principio del *contrarius actus*, secondo il quale, nel valutare l'emanazione di un provvedimento di ritiro, la pubblica amministrazione deve ripercorrere in maniera puntuale le fasi e le scadenze del procedimento concluso con l'atto che si intende riesaminare (7). Unica eccezione sarebbe rappresentata dall'esistenza di vizi di forma o altri motivi non coinvolgenti profili la cui valutazione è rimessa alla competenza di tali organi, per cui il loro intervento sarebbe superfluo (8).

Poiché l'adozione di precauzioni circa l'utilizzo di trattamenti fitosanitari comporta necessariamente una scrupolosa verifica sia dei presupposti applicativi delle cautele adottate in base al rischio potenziale che del contemperamento dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (9), una rivalutazione in negativo di un tale provvedimento non può prescindere da un attento riesame dei presupposti applicativi e da una diligente rivalutazione dei bilanciamenti svolti originariamente.

Pertanto, proprio per il delicato equilibrio degli interessi coinvolti, l'ordinanza di revoca censurata avrebbe dovuto essere preceduta da un'approfondita istruttoria come quella espletata per l'adozione del provvedimento originario, e trovare fondamento, oltre che sulle doglianze delle associazioni di categoria – che comunque, si ritiene, rappresentano uno degli interessi in gioco da contemperare –, anche su pareri o valutazioni tecniche difforni a quelli oggetto dell'iniziale analisi.

In mancanza di simili presupposti, il provvedimento sindacale non può che ritenersi illegittimo.

Sonia Rosolen

(7) «In base al principio del *contrarius actus* qualora in sede di rilascio della concessione sia stato acquisito il parere della Commissione tale parere va acquisito anche all'atto dell'annullamento del titolo, fatte salve le ipotesi in cui il provvedimento di autotutela sia supportato da ragioni formali o di tipo esclusivamente giuridico» (Cons. Stato, Sez. IV 31 marzo 2009, n. 1909, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 3, 710; cfr. anche: T.A.R. Liguria, Sez. I 1° dicembre 2010, n. 10722, reperibile su <http://www.giustizia-amministrativa.it>; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III ter 27 settembre 2006, n. 9456, in *Foro amm. T.A.R.*, 2006, 9, 2939).

(8) Cfr. T.A.R. Catanzaro, Sez. II 7 novembre 2005, n. 1898, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 11, 3770; T.A.R. Valle D'Aosta 29 settembre 2004, n. 96, *ivi*, 2004, 2438; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 23 luglio 2004, n. 1752, *ivi*, 2004, 2316; T.A.R. Basilicata, Potenza 3 febbraio 2004, n. 50, in *Comuni Italia*, 2004, 4, 100.

(9) Cfr. Cons. Stato, Sez. III 4 marzo 2013, n. 1281, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 3, 648.

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II - 13-6-2013, n. 1283 - Esposto, pres.; Gaudieri, est. - S. s.r.l. (avv. Felice) c. Comune di Castel San Giorgio ed a. (n.c.).

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Ordine di rimozione e smaltimento - Responsabilità del proprietario dell'area - Solo in caso di dolo o colpa - Preventivo contraddittorio del destinatario del provvedimento con soggetti preposti al controllo - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Ordine di rimozione e smaltimento - Preventiva comunicazione avvio del procedimento - Necessità - Ragioni. (L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 7 e 21 *octies*)

In tema di obbligo di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati, l'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) non soltanto riproduce il tenore dell'abrogato art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), con riferimento alla necessaria imputabilità dell'abbandono a titolo di dolo o colpa, ma in più integra la precedente norma stabilendo che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente «in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo, in tal modo rafforzando e promuovendo le esigenze di un'effettiva partecipazione dei potenziali destinatari del provvedimento ablatorio allo specifico procedimento (1).

In tema di obbligo di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati, la preventiva formale comunicazione dell'avvio del procedimento si configura come un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, per cui nella specie appaiono recessive le regole stabilite, in via generale, dagli artt. 7 e 21 della l. 7 agosto 1990, n. 241 (2).

(Omissis)

Il ricorso è fondato e merita accoglimento, alla stregua delle considerazioni che seguono.

1. - È pacifico che in tema di abbandono di rifiuti, la giurisprudenza amministrativa, già con riferimento alla misura reintegratoria prevista e disciplinata dall'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997 (c.d. «decreto Ronchi»), statui che il proprietario dell'area fosse tenuto a provvedere allo smaltimento solo a condizione che ne fosse dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito abbandono di rifiuti, per aver posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo (v., tra le molte, Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136), escludendo conseguentemente che la norma configurasse un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva (vieppiù, per fatto altrui).

La medesima giurisprudenza affermò, in particolare, l'illegittimità degli ordini di smaltimento di rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione (quand'anche fondata su ragionevoli presunzioni o su condivisibili massime d'esperienza), dell'imputabilità soggettiva della condotta.

La successiva giurisprudenza ha ritenuto che i suddetti principi *a fortiori* si attagliano anche al disposto dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, dal momento che tale articolo, non soltanto riproduce il tenore dell'abrogato art. 14 sopra citato, con riferimento alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa, ma in più integra il precedente precetto precisando che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente «in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo», rimarcando che, in questo modo, il legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione dei potenziali destinatari del provvedimento ablatorio personale allo specifico procedimento.

Ne deriva da ciò che la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento si configura attualmente come un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaura-

zione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, e che, nella specifica materia, appaiono recessive le regole stabilite in via generale dagli artt. 7 e 21 *octies* della legge n. 241/1990.

2. - Alla stregua delle riferite considerazioni risulta evidente che:

- il Comune di Castel San Giorgio ha illegittimamente omesso di partecipare alla ricorrente società l'avvio del procedimento, non risultando in atti alcuna comunicazione in tal senso;

- l'amministrazione civica non ha svolto, in contraddittorio, alcuna istruttoria diretta all'accertamento dello specifico profilo di responsabilità di parte ricorrente in ordine all'illecito consumato;

- non risulta dimostrata dall'ente civico la sussistenza dell'elemento della colposa inosservanza del dovere di vigilanza e custodia che avrebbe sorretto la condotta omissiva della ricorrente.

Per tutte le suesposte considerazioni, il provvedimento impugnato, non presentandosi immune dalle censure rivolte, deve essere annullato, nei limiti dell'interesse della ricorrente, tenuto altresì conto che l'intimata amministrazione non ha valutato lo specifico precedente di questo Tribunale, recante annullamento di altra ordinanza di analogo tenore, né la circostanza che il sig. De Maio Giovanni risulta essere custode giudiziario con esclusiva assunzione di responsabilità.

3. - Le spese seguono la soccombenza. Esse sono liquidate in dispositivo.

(Omissis)

(1-2) ABBANDONO INCONTROLLATO DI RIFIUTI ED ACCERTAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO DEL FONDO IN CONTRADDITTORIO CON GLI INTERESSATI.

1. In tema di abbandono incontrollato di rifiuti e del soggetto tenuto alla rimozione e smaltimento dei medesimi, la giurisprudenza è ormai consolidata nel ritenere illegittimi i relativi ordini ove siano rivolti indiscriminatamente al proprietario del fondo, con riferimento solo alla sua qualità; è stata, invece, affermata la necessità di una adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di adeguati elementi istruttori e di una congrua motivazione, anche basata su ragionevoli presunzioni o su condivisibili massime di esperienza, dell'imputabilità soggettiva della condotta, come emergente da accertamenti effettuati in contraddittorio con gli interessati dai soggetti preposti al controllo (1).

I suddetti principi vanno certamente condivisi perché, come pone in evidenza la sentenza in rassegna, sono conformi al dettato legislativo in materia (art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ed art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) e rispettano, altresì, la *ratio* sottesa alla formulazione delle relative disposizioni.

Dei menzionati principi è stata fatta dal T.A.R. corretta applicazione nell'annullare l'impugnata ordinanza di rimozione dei rifiuti, in quanto dagli atti di causa è

emerso che: il Comune ha mancato di comunicare alla ricorrente società l'avvio del procedimento (2); non ha svolto, in contraddittorio tra le parti, alcuna istruttoria per l'accertamento della responsabilità della medesima società nell'illecito commesso; è mancata la dimostrazione del profilo soggettivo della colpa nella condotta della ricorrente per l'asserita inosservanza del dovere di vigilanza e custodia.

2. Occorre osservare in proposito, che dalle norme menzionate discende chiaramente l'esclusione in via di principio, di qualsiasi tipo di responsabilità oggettiva a carico del proprietario dell'area inquinata; perciò, l'obbligo di rimuovere e smaltire i rifiuti abbandonati non può porsi a carico del proprietario ove non venga accertato un suo comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità e, quindi, di un suo coinvolgimento doloso o quantomeno colposo (3).

Per l'idoneità e l'efficienza di tale accertamento viene, quindi, prevista la preliminare comunicazione dell'avvio del procedimento, ritenendosi peraltro recessive le norme generali di cui agli artt. 7 e 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, affinché tutte le parti siano rese edotte del procedimento in corso e siano messe in grado di far valere adeguatamente e tempestivamente le proprie ragioni.

Infatti, solo in tal modo è possibile dare ingresso a quel «contraddittorio con i soggetti interessati», cui si riferisce esplicitamente l'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006, che consente l'accertamento in modo esaustivo dell'imputabilità del fatto a titolo di dolo o colpa, senza lasciare aloni di dubbio e margini di incertezza.

3. È evidente, peraltro, che il suddetto profilo soggettivo della colpa può raffigurarsi anche nell'omissione di tutte quelle cautele che l'ordinaria diligenza consiglia per una opportuna custodia, ma non può consistere in una generica *culpa in vigilando* (4).

Nella specie, comunque, nessun addebito di tal genere può farsi alla società ricorrente, in quanto il fondo in questione era stato recintato ed era accessibile mediante un cancello dotato di lucchetto; i ripetuti accessi da parte di terzi che vi avevano praticato pascolo abusivo di ovini e provocato l'abbandono di rifiuti di vario genere erano stati ripetutamente segnalati al Corpo forestale dello Stato ed, a seguito di apposite indagini, si era pervenuti all'identificazione del responsabile dell'abbandono incontrollato di rifiuti nella persona del custode giudiziario dell'area.

Vincenzo Perillo

*

(1) V.: Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 691; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, in questa Riv., 2009, 221; Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 113; Cons. Stato, Sez. V 5 settembre 2005, n. 4525, *ivi*, 2667; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 31 dicembre 2011, n. 3235, in questa Riv., 2012, 515.

(2) V.: Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit.; T.A.R. Toscana, Sez. II 1° marzo 2011, n. 389, in questa Riv., 2012, 64, con nota di MORELLI

M.

(3) V.: Cons. Stato, Sez. V 26 gennaio 2012, n. 333, in questa Riv., 201, 639, con nota di CARDILLO R.

(4) V.: T.A.R. Veneto, Sez. III 1° marzo 2011, n. 336, in questa Riv., 2012, 435, con mia nota; T.A.R. Toscana, Sez. II 23 dicembre 2010, n. 6862, *ivi*, 2011, 143, con nota di CARMIGNANI S.; T.A.R. Campania, Sez. IV 8 giugno 2010, n. 13059, *ivi*, 2010, 696, con nota di ROMANELLI C.

T.A.R. Molise, Sez. I - 27-12-2012, n. 785 - Zaccardi, pres.; Andolfi, est. - Giuseppe Intrevado ed a. (avv. Ricci, ed a.) c. Regione Molise (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Realizzazione di impianti eolici - Espropriazione p.p.u. - Applicazione congiunta delle norme del d.p.r. n. 327/2001 e del d.lgs. n. 387/2003 - Autorizzazione unica - Vincolo preordinato all'espropriazione - Promotore - Comunicazione di avvio del procedimento - Obbligo. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327)

Espropriazione p.p.u. - Occupazione illegittima - Proprietario del fondo - Richiesta di risarcimento, restituzione del fondo e sua riduzione in pristino - Legittimità - Occupazione illegittima - Titolo dell'acquisto - Esclusione.

Costituisce principio generale ed inderogabile dell'ordinamento vigente che al privato, proprietario di un'area sottoposta a procedimento espropriativo, per la realizzazione di un'opera pubblica, deve essere garantita, mediante la formale comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento, la possibilità di interloquire con l'amministrazione procedente sulla sua localizzazione e, quindi, sull'apposizione del vincolo, prima della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e, quindi, dell'approvazione del progetto definitivo (1).

Il proprietario del fondo illegittimamente occupato dall'amministrazione, ottenuta la declaratoria di illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare sia il risarcimento, sia la restituzione del fondo e la sua riduzione in pristino. La realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è, dunque, in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà in altri comportamenti, fatti o conegni (2).

(Omissis)

Il Testo Unico sulle espropriazioni detta disposizioni volte a rendere effettiva la partecipazione del proprietario a ciascuna fase del procedimento, imponendo apposita comunicazione di avvio delle fasi di apposizione del vincolo, di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, di determinazione dell'indennità di esproprio.

Nel caso di specie, le disposizioni del d.p.r. n. 327 del 2001 vanno applicate congiuntamente alle norme contenute nel d.lgs. n. 387 del 2003 che semplificano il procedimento per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, prevedendo il rilascio di una autorizzazione unica che attribuisce automaticamente all'opera il carattere della pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e che sostituisce anche il vincolo preordinato all'espropriazione, strumentale alla realizzazione dell'opera stessa (art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003).

Non può dubitarsi dell'obbligo dell'amministrazione procedente di dare rituale e tempestiva comunicazione dell'avvio del procedimento finalizzato all'emanazione dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile (Consiglio di Stato, Sez. V 5 ottobre 2001, n. 5453).

La semplificazione procedimentale per la realizzazione di impianti di tale tipo non esime, dunque, il promotore dell'espropriazione dall'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento, seppure tale obbligo possa essere legittimamente assolto, allorché il numero dei destinatari della comunicazione sia superiore a 50, osservando le formalità prescritte dall'art. 11 e dall'art. 16 del Testo Unico n. 327 del 2001, che consente di effettuare la comunicazione mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione.

Nella fattispecie, è pacifico ed incontestato che tale comunicazione di avvio del procedimento non sia stata data, neppure in forma semplificata.

L'unico avviso di avvio del procedimento, relativo alla fase dell'espropriazione, della sottoposizione a servitù e dell'occupazio-

zione temporanea, è stato dato con atto del 3 dicembre 2009, pubblicato all'albo pretorio comunale per 15 giorni consecutivi a decorrere dal 3 dicembre 2009, oltre che su alcuni quotidiani.

Nessun avviso di avvio del procedimento, neppure nella modalità semplificata e collettiva, è stato dato, invece, con riferimento alla procedura conclusasi con l'adozione dell'autorizzazione unica del 3 aprile 2008.

Ne deriva l'illegittimità dell'intero procedimento espropriativo, posto che, per pacifico e condivisibile orientamento della giurisprudenza, costituisce principio generale ed inderogabile dell'ordinamento vigente che al privato, proprietario di un'area sottoposta a procedimento espropriativo, per la realizzazione di un'opera pubblica, deve essere garantita, mediante la formale comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento, la possibilità di interloquire con l'amministrazione procedente sulla sua localizzazione e, quindi, sull'apposizione del vincolo, prima della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e, quindi, dell'approvazione del progetto definitivo (Consiglio di Stato, Sez. IV 29 luglio 2008, n. 3760).

7. Pertanto, essendo stato accertato che il procedimento era viziato dall'inizio, possono essere assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione e si deve concludere, in accoglimento del ricorso, per l'annullamento degli atti impugnati.

8. L'annullamento del procedimento espropriativo determina la qualificazione in termini di illiceità dell'attuale occupazione dei terreni di proprietà dei ricorrenti che hanno interesse alla definizione della domanda risarcitoria.

Con quest'ultima domanda è stata chiesta la condanna, in solido o, in via subordinata, secondo le rispettive responsabilità, della Regione Molise e del Comune di Ururi al risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti.

Al riguardo deve premettersi che la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. IV 2 settembre 2011, n. 4970) ha più volte chiarito che l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso. Ciò sulla base di un superamento dell'interpretazione, precedentemente seguita, che riconnetteva alla costruzione dell'opera pubblica e all'irreversibile trasformazione del suolo effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica del privato.

Per tali ragioni, il proprietario del fondo illegittimamente occupato dall'amministrazione, ottenuta la declaratoria di illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare sia il risarcimento, sia la restituzione del fondo e la sua riduzione in pristino.

La realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è, dunque, in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà in altri comportamenti, fatti o conegni.

Nella fattispecie, l'Amministrazione non ha esercitato il potere acquisitivo, a sanatoria dell'illecita occupazione del terreno, conferite dalla legge dapprima con l'art. 43 del T.U. delle espropriazioni e successivamente, in seguito all'accertata illegittimità costituzionale della norma recata da tale disposizione, dal vigente art. 42 bis del medesimo Testo Unico.

Ne deriva che i ricorrenti sono tuttora legittimi proprietari del fondo occupato dalla P.A. su cui è stata realizzata l'opera pubblica, non essendosi mai perfezionata la costituzione del diritto di proprietà pubblica sul bene immobile.

Ne discende che sarebbe obbligo della Regione resistente procedere alla restituzione della proprietà illegittimamente detenuta, per cui meriterebbe di essere accolta la domanda risarcitoria in forma specifica per la restituzione dei beni.

D'altra parte, stante l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica, deve presumersi maggiormente aderente all'interesse pubblico la definitiva acquisizione della proprietà dei beni all'amministrazione comunale, in alternativa all'ipotesi restitutoria, con conseguente, possibile traslazione, della tutela risarcitoria nella modalità equivalente, in quanto la domanda risarcitoria è stata espressamente formulata dai ricorrenti in senso ampio.

Infatti, al fine di contemperare l'esigenza di una tutela effettiva del diritto di proprietà con l'interesse pubblico alla conservazione dell'opera pubblica, comunque realizzata, seppur *sine*

titolo, l'ordinamento contempla l'istituto della acquisizione sanante, disciplinato dapprima dall'art. 43 del d.p.r. n. 327/2001 e, in seguito alla sua declaratoria di incostituzionalità (Corte cost. sent. n. 293 del 2010), dall'art. 42 *bis*, comma 1 come introdotto dal d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. nella l. 15 luglio 2011, n. 111; tale norma dispone: «Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene».

Aderendo ad autorevole orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato, 2 settembre 2011, n. 4970) deve ritenersi, dunque, che l'Amministrazione che ha illegittimamente occupato un bene privato, trasformandolo mediante la realizzazione dell'opera pubblica, possa apprendere il bene facendo uso unicamente dei due strumenti tipici, ossia il contratto, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il provvedimento, nei sensi sopra indicati.

Si rende, quindi, necessario rimettere alla Regione resistente ogni valutazione in ordine alla scelta dello strumento attraverso cui addivenire all'acquisizione delle aree illegittimamente occupate, fissando, a tale fine, un termine di tre mesi, decorrenti dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, entro cui l'Amministrazione dovrà procedere alla formulazione di una proposta finalizzata alla stipulazione di un contratto per la cessione del diritto di proprietà ed il contestuale soddisfacimento delle pretese risarcitorie in via transattiva, ovvero all'adozione del provvedimento, *ex art. 42 bis* del d.p.r. n. 327/2001, con conseguente pagamento dell'indennizzo.

Laddove la Regione non intenda adottare il provvedimento costitutivo della proprietà pubblica o stipulare il contratto traslativo del diritto di proprietà, dovrà provvedere all'immediata rimozione delle opere realizzate sui terreni del ricorrente in quanto eseguite *sine titulo* e corrispondergli, inoltre, il risarcimento del danno, secondo i criteri di seguito indicati, limitatamente al periodo di spossessamento.

In entrambi i casi, dunque, l'agire pubblico dovrà essere accompagnato dal doveroso risarcimento del danno da occupazione illegittima; si è in presenza, infatti, di una occupazione «*sine titulo*», in relazione alla quale sussistono tutti gli elementi per configurare la responsabilità da fatto illecito.

Il danno ingiusto consiste nella privazione del possesso dei beni oggetto del diritto di proprietà, in difetto di un valido provvedimento ablatorio.

L'occupazione dei beni *sine titulo*, da parte della Regione, dimostra lo svolgimento di un'azione amministrativa connotata da rilevanti margini di negligenza, ravvisandosi, quindi, la sussistenza di una condotta non solo oggettivamente illecita, ma anche gravemente colposa, essendo stato violato, nella fattispecie, l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento autorizzativo dell'impianto, con pregiudizio delle ragioni partecipative dei privati proprietari, interessati alla localizzazione dell'opera.

Evidente è, infine, il nesso eziologico tra l'attività illecita posta in essere dalla Regione ed il danno patito dai privati per effetto della illegittima sottrazione dei beni.

9. Il Comune intimato, invece, deve ritenersi carente di legittimazione passiva riguardo la domanda risarcitoria, non avendo avuto alcun ruolo nella formazione dell'illecito, essendosi limitato a dare pubblicità legale agli atti adottati dalla Regione nel corso dell'*iter* espropriativo.

10. Relativamente alla quantificazione del risarcimento del danno, il Collegio ritiene di dover provvedere ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., non risultando al riguardo alcuna espressa opposizione delle parti costituite.

Quanto alla durata dell'illecito, dovrà farsi riferimento al periodo di illegittima occupazione, a decorrere dalla effettiva apprensione del bene e fino alla data dell'atto con il quale, nei sensi sopra precisati, si realizzerà l'effetto traslativo della proprietà in favore dell'amministrazione.

Per quanto concerne i criteri per la fissazione della somma da corrispondere, occorre distinguere tra le due diverse voci logicamente e concettualmente distinte: il corrispettivo per la cessione della proprietà, dovuto, a titolo di indennizzo, nel caso l'ammi-

nistratore intenda adottare il provvedimento di acquisizione sanante, ed il danno da occupazione illegittima, conseguente alla mancata utilizzazione dell'immobile per il periodo di illegittimo spossessamento.

Sotto il primo profilo, dovrà aversi riguardo al valore di mercato dei terreni, non già alla data di completamento dell'opera (non potendo più individuarsi in tale data, una volta venuto meno l'istituto della c.d. accessione invertita, il trasferimento della proprietà in favore dell'amministrazione), e nemmeno a quella di proposizione del ricorso introduttivo (non potendo ravvisarsi in tale atto un effetto abdicativo), bensì alla data in cui sarà adottato il più volte citato atto, di qualsiasi tipo, al quale consegua l'effetto traslativo *de quo*.

Tale valore di mercato dovrà essere aumentato del 10 per cento a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale secondo il criterio recato dall'art. 42 *bis* del T.U. sulle espropriazioni per la determinazione dell'indennizzo dovuto in caso di acquisizione coattiva del bene da parte della P.A.

Quanto alla seconda voce di danno, il risarcimento corrisponderà al valore d'uso dei beni, corrispondente al danno sofferto dai ricorrenti per l'illecita, prolungata occupazione dei terreni di loro proprietà, valore che può ragionevolmente quantificarsi, con valutazione equitativa *ex artt. 2056 e 1226, c.c.*, nell'interesse del 5 per cento annuo sul valore venale dei beni, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con l'art. 42 *bis*, comma 3, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (T.A.R. Liguria, Sez. I 12 dicembre 2011, n. 1756) per ciascun anno del periodo di occupazione illegittima considerata; le somme calcolate, anno per anno, andranno poi separatamente incrementate, per interessi e rivalutazione monetaria, fino alla data di deposito della presente sentenza, trattandosi di obbligazione risarcitoria da fatto illecito, per cui sono dovuti sia la rivalutazione monetaria, essendo per i debiti di valore la svalutazione monetaria una delle voci del danno emergente sofferto, sia gli interessi al tasso legale, a titolo di risarcimento del lucro cessante.

La determinazione del valore venale del terreno dovrà avvenire, entro mesi tre dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza, d'intesa tra le parti, le quali potranno eventualmente affidare il relativo incarico estimativo ad un tecnico di comune fiducia, con oneri a carico dell'amministrazione intimata.

In mancanza di quanto sopra, il tecnico potrà essere nominato - su richiesta di una delle parti - dal prefetto di Campobasso, sempre con oneri a carico dell'amministrazione.

Eventuali somme già percepite in ragione della procedura espropriativa dovranno essere detratte dall'importo come sopra quantificato.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso deve, pertanto, essere accolto con conseguente annullamento di tutti gli atti impugnati e con condanna al risarcimento del danno da parte della Regione, secondo quanto precisato in motivazione.

12. Le spese di giudizio sostenute da parte ricorrente devono essere poste a carico dell'amministrazione regionale, secondo il criterio della soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo, mentre sono da compensare in rapporto alle altre parti.

(*Omissis*)

(1-2) MASSIMO LIVELLO DI GUARDIA PER LE GARANZIE PROCEDIMENTALI NEGLI ESPROPRI PER EVITARE ILLEGITTIME OCCUPAZIONI.

Con la sentenza in rassegna, il T.A.R. Molise, partendo dalla declaratoria di illegittimità di una procedura ablativa per mancata comunicazione di avvio del procedimento, arriva a dare delle indicazioni sul risarcimento del danno da intervenuta illegittima occupazione del fondo.

Il caso, piuttosto frequente, manifesta, ancora una volta, la sensibilità dei giudici amministrativi relativamente alle garanzie partecipative dei destinatari di procedure ablativo; è un dato, infatti, che la gran parte dei vizi riscontrati o riscontrabili giuridicamente, a livello procedurale espropriativo, sia connesso all'omissione degli avvisi di avvio del procedimento; se c'è una attenzione dei giudici amministrativi in relazione a procedimenti ablativi, questa è per il

rispetto, dovuto, delle garanzie partecipative degli espropriandi.

Del resto la sensibilità per tale dato è giustificata dalla intramissione nel diritto di proprietà, costituzionalmente garantito; come potrebbe ammettersi una diversa soluzione? Come potrebbe escludersi una attenzione massima, un massimo livello di guardia, per la possibilità dei privati proprietari di prendere parte al procedimento espropriativo?

Le comunicazioni di avvio del procedimento, allora, anche nella sentenza che si commenta, rappresentano un sicuro punto di partenza per le autorità esproprianti, senza le quali si rischia solo di far saltare l'intero *iter* procedurale eventualmente posto in essere dalle pubbliche amministrazioni. Sul punto anche il legislatore è stato piuttosto sensibile se è vero, come è vero, che ha imposto l'invio delle comunicazioni di avvio del procedimento preventivamente alla imposizione del vincolo ed alla dichiarazione di pubblica utilità, oltre alla comunicazione di fine procedimento per la intervenuta efficacia della pubblica utilità stessa.

Venendo al caso trattato, esso riguarda, anzi, meglio, parte dalla omessa comunicazione, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. n. 327/2001 relativamente alla fase di imposizione di un vincolo espropriativo per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica; un procedimento diretto all'espropriazione di alcune aree per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, ai sensi del d.lgs. n. 387/2003, per le quali era stato completamente omessa la comunicazione di avvio del procedimento.

La declaratoria di illegittimità della procedura consente di far dichiarare illegittima l'occupazione delle aree, *medio tempore* intervenuta, con pieno diritto, da parte dei soggetti lesi, di chiedere il risarcimento del danno da occupazione illegittima ovvero la tutela restitutiva.

L'eventuale annullamento di una procedura ablativa, per qualsiasi tipo di vizio presente, infatti, determina, nei soggetti lesi, la possibilità di avanzare richieste di risarcimento del danno per equivalente ovvero in forma specifica: l'opzione è tutta di chi agisce.

È così che anche il caso all'attenzione del T.A.R. Molise che si commenta, partendo da una patologia della procedura espropriativa, giunge a trattare della problematica della tutela risarcitoria non senza ricordare che, in tanto la pubblica amministrazione può trasferire ad un privato una somma di denaro, in quanto questi perda il diritto di proprietà a vantaggio dell'ente.

Diversamente non potrebbe ammettersi, pena un indebito arricchimento da parte di chi lo riceve, un trasferimento di denaro a chi formalmente è ancora titolare di un immobile.

Essendo, ormai da tempo, venuta meno quella tecnica acquisitiva del diritto di proprietà, da parte delle P.A., che era stata introdotta nel nostro ordinamento dalla Cassazione, ossia l'accessione invertita (in virtù della quale era sufficiente la irreversibile trasformazione del bene dalla P.A. per consentire, alla stessa, di diventare proprietaria anche senza una legittima procedura ablativa), si riafferma, in linea con quanto indicato dal legislatore del Testo Unico sugli espropri, la necessità della adozione di un formale provvedimento acquisitivo.

Anche il T.A.R. Molise prevede la necessità della previa adozione, da parte della P.A. occupante, di un formale atto di acquisizione, se del caso attraverso un accordo transattivo tra soggetto pubblico e privato, ovvero *ex art. 42 bis* del d.p.r. n. 327/2001.

Le poste di danno risarcibili, come del resto oggi chiara-

mente sancito dal citato art. 42 *bis*, sono il danno patrimoniale, quello non patrimoniale e quello da mancato utilizzo dell'area per tutto il periodo di illegittima occupazione da parte della P.A. Oggi l'art. 42 *bis* consente di riconoscere tali voci di danno, con la novità, assoluta, di quello non patrimoniale sul quale si può discutere come, tra l'altro, anche il Consiglio di Stato, recentemente ha fatto con la sentenza n. 76 del 9 gennaio scorso (1).

Tale ultima questione non è di poco conto.

Il T.A.R. Molise, sulla scia delle certe indicazioni del legislatore nazionale e, segnatamente, delle previsioni di cui all'art. 42 *bis*, conferma che l'amministrazione che ha occupato illegittimamente il bene deve disporre il risarcimento del danno anche non patrimoniale, forfettariamente quantificato nella misura fissa del 10 per cento del valore venale del bene; la posizione è piuttosto rilevante, sia per le P.A. debentriche che per i privati lesi, ed assume tanto più valore posto che interviene dopo il citato recente pronunciamento del Consiglio di Stato di diverso avviso.

Mette conto segnalare che i Giudici di Palazzo Spada hanno posto delle limitazioni, oggettive, alla risarcibilità dei danni non patrimoniali; in particolare hanno affermato che essi sono risarcibili a tre condizioni: *a)* che l'interesse leso abbia rilevanza costituzionale; *b)* che la lesione dell'interesse sia grave; *c)* che il danno non sia futile e, quindi, che non consista in meri disagi o fastidi, ovvero nella lesione di diritti del tutto immaginari, come quello alla vita od alla felicità.

Ebbene, contrariamente al recentissimo indirizzo del Consiglio di Stato che, comunque, va necessariamente letto alla luce del caso concreto (la circostanza che, nella specie all'esame, era mancata una specifica domanda in primo grado del risarcimento da danno non patrimoniale, è stata determinante, ai fini processuali, per escludere qualsiasi forma di responsabilità, in tal senso, della P.A.), il T.A.R. Molise estende, di fatto *ex officio*, le voci di danno anche a quello non patrimoniale, facendo applicazione del metodo equitativo di cui all'art. 34, comma 4, del codice del processo amministrativo.

In altri termini, la sentenza in commento non può non essere segnalata per l'ampia apertura al riconoscimento dei danni non patrimoniali *ex officio*, posto che, dalla narrativa dei fatti, non emerge che ci fosse stata se non una generica richiesta risarcitoria da parte ricorrente. Contrariamente a quanto indicato nella sentenza n. 76 del 2013 dal Consiglio di Stato, allora, il T.A.R. Molise estende il potere del giudice amministrativo di riconoscere i danni non patrimoniali da occupazioni illegittime.

Ora, al di là del rilievo assunto, nella specie, dal risarcimento del danno non patrimoniale, la commentata sentenza merita attenzione anche dal punto di vista strettamente processuale, riaffermando che un ricorrente possa ottenere il risarcimento del danno da illegittima occupazione quale conseguenza dell'annullamento degli atti di una procedura.

Attenzione, allora, massima al rispetto delle regole procedurali poste dal Testo Unico sugli espropri e, soprattutto, alle garanzie partecipative degli interessati che debbono essere messi nelle condizioni di poter prendere parte al procedimento ablativo; l'assenza di tali condizioni può portare all'annullamento degli atti della procedura con conseguente richiesta risarcitoria per il danno patrimoniale, non patrimoniale e da mancato utilizzo.

Massimo livello di guardia, quindi, per le garanzie procedurali negli espropri per evitare illegittime occupazioni e tutte le conseguenze che portano con sé.

Marco Morelli

(1) Cons. Stato, Sez. IV 9 gennaio 2013, n. 76, in [http://www.giustizia-](http://www.giustizia-amministrativa.it)

[amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

T.A.R. Veneto, Sez. II - 6-8-2012, n. 1113 - Urbano, pres.; Ricchiuto, est. - Comitato per la Salvaguardia dell'Ambiente ed a. (avv. Sergio Dal Pra' e Furlan) c. Regione Veneto (avv. Ligabue) ed a.

Ambiente - Energia - Legittimazione processuale - Realizzazione di un impianto di produzione di energia da FER - Autorizzazione unica - Comitato - Perseguimento del solo scopo di opposizione all'impianto - Requisito della non occasionalità - Carezza - Legittimazione ad agire - Insussistenza - Art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2003 - Area agricola - Realizzazione di un impianto di produzione di energia da biogas - Compatibilità. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 7)

Il «Comitato per la salvaguardia dell'ambiente» non è legittimato ad agire nel giudizio vertente sulla legittimità dell'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione per la costruzione e gestione di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da biogas di origine agricola poiché non sussistono, nei confronti dello stesso, i requisiti di «non occasionalità» nella tutela ambientale ritenuti indispensabili, sulla base di un orientamento prevalente, ai fini di fondare la legittimazione ad agire del ricorso. L'attività del Comitato si esaurisce, infatti, nel perseguimento di un unico scopo, vale a dire nell'opposizione alla realizzazione dell'impianto in oggetto, senza avere a riferimento la tutela dei valori ambientali nella loro più generale accezione come richiesto dalla giurisprudenza prevalente (1).

(Omissis)

Il ricorso è infondato e va rigettato per i motivi di seguito precisati.

In primo luogo va dichiarata la carezza di legittimazione a ricorrere nei confronti del Comitato per la salvaguardia dell'ambiente. L'esame dello Statuto di detto Comitato evidenzia come il fine prioritario ed esclusivo dello stesso debba essere individuato nel «promuovere e sostenere tutte le iniziative finalizzate ad evitare la realizzazione dell'impianto a biogas nella nostra zona». L'ambito di incidenza dell'attività del Comitato sopra citato è inoltre circoscritta, sempre dallo Statuto all'«ambito territoriale del Comune di Piombino». Ne consegue come sia del tutto evidente l'insussistenza, nei confronti di detto Comitato, di quei requisiti di «non occasionalità» nella tutela ambientale ritenuti indispensabili, sulla base di un orientamento prevalente, ai fini di fondare la legittimazione ad agire del ricorso. L'esame degli atti citati dimostra come l'attività di detto Comitato si esaurisce, essendone assolutamente circoscritta, nel perseguimento di un unico scopo, vale a dire nell'opposizione alla realizzazione dell'impianto di cui si tratta, senza avere a riferimento la tutela dei valori ambientali nella loro più generale accezione come richiesto dalla giurisprudenza prevalente (Consiglio di Stato, Sez. VI n. 3107 del 23 maggio 2011).

Sulla base di quanto sopra deve pertanto dichiararsi, per quanto concerne il Comitato per la salvaguardia dell'ambiente, l'innammissibilità del ricorso, per mancanza di legittimazione attiva, ai sensi di quanto previsto dall'art. 35, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo.

Deve al contrario ritenersi esistente la legittimazione ad agire, unitamente all'interesse a ricorrere, nei confronti dei rimanenti ricorrenti, in quanto tutti proprietari confinanti con l'area in cui incide l'impianto di cui si tratta e, quindi, potenziali soggetti idonei ad essere lesi dalla realizzazione di detta opera.

Ma a prescindere dalla sussistenza di detta ultima legittimazione il ricorso deve ritenersi comunque infondato e va nel merito rigettato.

È certamente infondato il primo motivo con il quale i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 44 della l.r. n. 11/2004 nella parte in cui, si afferma, l'inesistenza - e per quanto riguarda i controinteressati - dell'indispensabile rapporto di connessione tra l'attività di produzione dell'energia elettrica e l'attività di coltivazione e allevamento, connessione che sarebbe stata illegittimamente attestata dal provvedimento del 12 agosto 2010, emanato dal Servizio ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (c.d. SIRA). Il ricorrente ritiene che sussista la violazione della delibera di Giunta regionale n. 3178/2004 lett. d), punto 3 secondo cui l'attività di produzione

di energia, generata dal trattamento di biomasse e reflui zootecnici, è considerata «agricola» (e attività connessa alla coltivazione del fondo) qualora abbia ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente (con una percentuale maggiore del 50 per cento) dalla coltivazione del fondo stesso. Per il ricorrente il soggetto controinteressato non raggiungerebbe la disponibilità della superficie minima richiesta e, ciò, renderebbe illegittime l'approvazione del piano aziendale e l'autorizzazione unica regionale.

Sul punto va al contrario rilevato come il SIRA, non solo ha approvato il piano aziendale presentato dai ricorrenti, ma ha affermato proprio l'esistenza di detto rapporto di connessione e, ciò, in considerazione delle produzioni vegetali aziendali ottenibili e dei reflui zootecnici generati dall'allevamento aziendale di bovini da carne, rilevando come l'efficacia dei requisiti riconducibili debba essere considerata esistente, non necessariamente al momento iniziale di presentazione della documentazione richiesta, bensì anche in un momento successivo e, comunque, «al momento dell'efficacia dell'impianto». Deve pertanto essere rigettata l'eccezione di parte ricorrente a ciò ostando sia la considerazione sopra citata sia, ancora, il rilievo circa l'esattezza dei computi posti in essere dal SIRA, sufficienti da sola a raggiungere il requisito minimo di superficie necessaria a poter fronteggiare la produzione di energia.

Va ugualmente rigettato il secondo motivo del ricorso con il quale il ricorrente sostiene l'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto l'impianto sarebbe incluso in zona E2 di tutela ambientale, mentre per gli impianti di cui si tratta sussisterebbe un'area apposita classificata «DA-Agroindustriale».

In realtà la semplice lettura dell'art. 12, comma 7 del d.lgs. n. 387/2003 contrasta con la prospettazione di parte ricorrente nel momento in cui prevede che «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla l. 5 marzo 2001, n. 57, artt. 7 e 8, nonché del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 14».

Il motivo è pertanto infondato.

Con il terzo motivo l'illegittimità degli atti infondati viene ricondotta alla constatazione in base alla quale i «primi» lavori di realizzazione dell'impianto debbano ritenersi anch'essi illegittimi in quanto realizzati sulla base di quanto previsto da una semplice DIA. Anche detto motivo deve considerarsi infondato laddove non considera come la Regione abbia comunque emanato, seppur in una fase immediatamente successiva alla DIA, il provvedimento di autorizzazione unica previsto dal d.lgs. n. 387/2003, provvedimento comunque sufficiente a garantire il rispetto delle prescrizioni di cui alla normativa speciale e a legittimare la realizzazione dell'opera nella sua interezza.

Deve essere rigettato anche il quarto e ultimo motivo. Con esso parte ricorrente evidenzia l'illegittimità della convocazione della conferenza di servizi, posta in essere in un momento in cui la controinteressata non aveva provveduto a presentare tutta la documentazione richiesta. L'esame del verbale della conferenza di servizi evidenzia, al contrario, come la società agricola Fossetta avesse provveduto a presentare la documentazione richiesta in una fase comunque antecedente alla convocazione della riunione. Solo in una fase successiva vi è stata la convocazione della stessa conferenza e l'assunzione della decisione favorevole alla realizzazione dell'opera di cui si tratta. Si consideri ancora come nessuna illegittimità può essere ricollegata, come vorrebbe parte ricorrente, alla circostanza in base alla quale la conferenza abbia provveduto all'emanazione del parere favorevole in un'unica seduta allo svolgimento sia della fase istruttoria quanto di quella decisoria e, quindi, senza prevedere lo svolgimento di una pluralità di sessioni. Sul punto deve condividersi l'argomentazione di parte resistente nella parte in cui evidenzia l'inesistenza di motivi ostativi e norme di alcun genere, idonee a sancire l'illegittimità di una decisione così assunta e, ciò, laddove quest'ultima risulti confortata, in sede di approvazione, dalla votazione unanime dei partecipanti.

In conclusione il ricorso è infondato e va nel merito rigettato.

(Omissis)

(1) LE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE SONO LEGITTIMATE AD AGIRE IN GIUDIZIO SOLO SE NON OCCASIONALI.

1. La sentenza del T.A.R. Veneto qui in commento concerne la nota ed attuale vicenda del perimetro della legittimazione processuale riconosciuta alle associazioni ambientaliste (1).

In particolare, la sentenza dei giudici veneti si inserisce nell'alveo dell'ormai prevalente giurisprudenza amministrativa nazionale che tende a restringere la legittimazione processuale di associazioni che, pur avendo la finalità di tutelare e proteggere i valori ambientali, non siano dotate del carattere della continuità del loro operato.

Ed infatti, la fattispecie sottoposta all'attenzione del consenso lagunare riguardava la realizzazione, da parte di un'impresa agricola, di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da biogas ricavato da biomassa vegetale e zootecnica che, dopo una serie di vicissitudini procedurali (2), veniva definitivamente autorizzato dalla Regione Veneto (3), sebbene con l'obbligo per i realizzatori di ottemperare ad alcune prescrizioni attuative.

In seguito, detta autorizzazione veniva impugnata sia da un comitato per la salvaguardia dell'ambiente, sia da un gruppo di soggetti residenti nelle immediate vicinanze dell'area di realizzazione dell'impianto, volendosi a tale stre-

gua impedire la costruzione e l'esercizio dell'impianto di biogas in questione.

A fronte dei motivi di ricorsi propugnati dai ricorrenti, il T.A.R. adito, confermando la propria precedente ordinanza cautelare di rigetto (4), respingeva tutti i ricorsi presentati, in quanto, da un lato, non reputava sussistere la legittimazione a ricorrere in capo al citato comitato e, dall'altro, pur riconoscendo tale legittimazione in capo ai ricorrenti residenti, in quanto i motivi proposti da questi ultimi risultavano nel merito infondati.

2. Come noto, la legittimazione processuale si basa su di una relazione qualificata, individualizzabile e personalizzabile, rispetto ad un bene della vita e su di un interesse che deve palesarsi diretto, concreto ed attuale, dovendo sussistere in capo al ricorrente al momento della proposizione del ricorso e fino alla sua decisione (5).

A fronte di tale assioma, l'emersione prima e l'affermazione poi della categoria degli interessi cosiddetti «meta-individuali», siano essi collettivi o diffusi (6), nonché la necessità di offrire un indiscriminato accesso alla tutela giurisdizionale di interessi superindividuali, ha spinto la giurisprudenza amministrativa e la dottrina a riconoscere protezione giurisdizionale anche di quegli interessi privi degli elementi strutturali e propri degli interessi legittimi, ovvero privi di una netta differenziazione rispetto al bene della vita

(1) Si segnala che la sentenza in disamina è stata interamente confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V 2 settembre 2013, n. 4340, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Ad ogni modo, la tematica in questione da svariati anni è oggetto di un vero e proprio travaglio teorico che sta attraversando la giurisprudenza amministrativa. In dottrina, di recente, si vedano: V. PERILLO, *Ampliamento di impianto per la produzione di energia elettrica: legittimazione all'impugnativa e rilascio AIA*, in questa Riv., 2013, 5, 343; A. MAESTRONI, *Accesso alla giustizia, un'occasione mancata*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5, 591; *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 527; M.C. ROMANO, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 6, 1695; R. LEONARDI, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali*, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 1, 3; R. GUBELLO, *Nota a Cons. Stato, Sez. V 26 febbraio 2010, n. 1134 e a T.A.R. Toscana, Sez. II 12 gennaio 2010, n. 17*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 5, 800; D. LOPOMO, *La tutela degli interessi diffusi nella più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale con particolare riferimento alle associazioni di consumatori*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 4, 1511; D. IARIA, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Giurisd. amm.*, 2010, 1, 47; G. ANGOTTI, *Presupposti e limiti della legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste non riconosciute*, in *Foro toscano*, 2009, 3, 52; A. ATTANASIO, *L'accertamento giudiziale della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste territoriali*, in *Merito*, 2008, 9, 83.

(2) Nella fattispecie qui evocata, infatti, una parte dell'impianto a biogas veniva realizzata non in base all'autorizzazione regionale ma in forza di una semplice DIA edilizia e mediante lavori eseguiti successivamente al deposito dell'istanza di autorizzazione alla Regione, e prima che la Regione approvasse il progetto dello stesso impianto. La DIA in questione veniva in seguito annullata dal Comune competente con provvedimento poi impugnato dai realizzatori (ricorso per ora senza esito). Contestualmente, il progetto dell'impianto otteneva il parere favorevole della conferenza dei servizi indetta dalla Regione Veneto e, in seguito, il conclusivo provvedimento autorizzativo, oggetto dell'impugnativa dalla quale è scaturita la sentenza in disamina.

(3) Gli impianti a biogas sono impianti che producono energia mediante la digestione o la fermentazione anaerobica di biomassa in appositi impianti di digestione nei quali si sviluppano microrganismi che con la fermentazione della biomassa formano il cosiddetto biogas. Questo, dopo essere stato depurato, può essere usato come carburante o combustibile dal quale generare energia. Possono essere oggetto di simile processo produttivo tutti quei materiali di origine organica (vegetale o animale) che non hanno subito alcun processo di fossilizzazione e sono utilizzati per produrre energia. In particolare, la direttiva CE n. 2001/77 del Parlamento europeo e del Consiglio definisce «biomassa» la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti urbani ed industriali. A differenza delle altre fonti energetiche rinnovabili, gli impianti a biomassa emettono anidride carbonica nell'atmosfera e questo è

uno degli elementi di maggiore criticità nel processo di localizzazione di tale tipologia di impianti. Inoltre, il procedimento di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da biogas generato da biomasse è sottoposto alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 387/2003, con tutte le note criticità operative ed interpretative spesso ricordate in materia di impianti eolici o fotovoltaici.

(4) T.A.R. Veneto, Sez. II 9 settembre 2011, n. 799, ordinanza cautelare, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it.

(5) In generale, infatti, i principi cardine in materia di condizione dell'azione, che sono desumibili dall'art. 24, comma 1 della Costituzione e dall'art. 100 del c.p.c., sanciscono che l'interesse processuale presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale. Dunque, l'interesse ad agire è dato dal rapporto tra la situazione antiggiuridica che viene denunciata e il provvedimento che si domanda per porvi rimedio mediante l'applicazione del diritto e questo rapporto deve consistere nell'utilità del provvedimento, come mezzo per acquisire all'interesse leso la protezione accordata dal diritto (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. IV 10 gennaio 2012, n. 16, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 1, 83). In particolare, invece, in riferimento alla legittimazione processuale amministrativa, la posizione legittimante alla proposizione del ricorso è caratterizzata dalla differenziazione e dalla qualificazione. La prima qualità può discendere dall'atto amministrativo, quando esso incide immediatamente nella sfera giuridica del soggetto ovvero può rinvenirsi nel collegamento tra la sfera giuridica individuale e il bene della vita oggetto della potestà pubblica quando l'atto esplica effetti diretti nella sfera giuridica altrui e, in ragione di tali effetti, è destinato ad interferire sulla posizione sostanziale del ricorrente. Quanto alla qualificazione, è invece necessario che l'interesse individuale o collettivo sia considerato dalla norma attributiva del potere, nel senso che tale norma o l'ordinamento nel suo complesso deve prendere in considerazione oltre l'interesse pubblico che è precipuamente preordinato a soddisfare anche l'interesse individuale o diffuso di cui è titolare il soggetto che intende agire in giudizio (*sic*, T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 3 luglio 2012, n. 6028, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 7-8, confermata da Cons. Stato, Sez. VI 31 luglio 2013, n. 4034, in www.lexitalia.it).

(6) La distinzione tra interessi diffusi ed interessi collettivi ha spesso generato dubbi ed incertezze, tuttavia, la dottrina e la giurisprudenza hanno definitivamente chiarito che per interessi collettivi debba intendersi quegli interessi passibili, secondo un criterio meramente soggettivo, di autonoma individuazione, in quanto riferibili ad un gruppo non occasionale, della più varia natura giuridica; mentre per interessi diffusi debba intendersi quegli interessi esistenti nella società allo stato fluido, espressione di bisogni sociali indifferenziati, riferibili indistintamente ad una formazione sociale più o meno ampia. A tale stregua, mentre gli interessi collettivi presuppongono la titolarità di preesistenti posizioni individuali protette, tale titolarità non è necessariamente presente negli interessi diffusi (M.C. ROMANO, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, cit., e richiami ivi contenuti).

reputato lesa (7).

Inoltre, una decisa spinta all'allargamento alla tutela giurisdizionale di tale ultima tipologia di interessi si è registrata nella tendenza a rinvenire in riferimenti costituzionali il fondamento della protezione di valori diffusi quali la tutela dell'ambiente e del paesaggio, coerentemente ad un'accresciuta e generalizzata sensibilità nei confronti dell'interesse all'ambiente ed alla sostenibilità delle attività antropiche (8).

Nel garantire a simili istanze accesso al processo amministrativo, tuttavia, la giurisprudenza si è da subito scontrata con una concezione del processo amministrativo storicamente costruita attorno all'esclusiva tutela dell'interesse del singolo, inteso quale posizione giuridica sostanziale connessa strettamente ai principi di personalità e di individualità, a loro volta basati sulla sussistenza di elementi oggettivi che consentano di individuare in capo al ricorrente un interesse qualificato e differenziato rispetto all'interesse genericamente imputabile a tutti i soggetti appartenenti alla comunità.

A fronte di queste iniziali difficoltà, dottrina e giurisprudenza hanno però di volta in volta elaborato ricostruzioni dogmatiche tese, con successo, a superare simili iniziali ostacoli.

In realtà, la possibilità di offrire tutela giurisdizionale ad istanze collettive indifferenziate ed indistinte è stata riconosciuta in primo luogo dal legislatore, il quale ha in alcuni casi costruito un meccanismo giuridico attraverso il quale sono stati indicati soggetti astrattamente deputati a curare la protezione di specifiche situazioni collettive in sede giurisdizionale (9). Ciò in

deroga all'ordinario procedimento di giuridificazione degli interessi di fatto in interessi legittimi e prescindendo dalla dimostrazione in capo ai ricorrenti della lesione di una posizione di vantaggio qualificata dall'ordinamento. La legittimazione ad agire, quindi, veniva riconosciuta solo alla luce dell'iscrizione dei ricorrenti in particolari elenchi previsti *ex lege*, quasi a voler ricollegare la capacità processuale dei soggetti elencati ad una sorta di loro innominata qualificazione pubblicistica (10).

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria (11), peraltro, la giurisprudenza domestica è giunta ad estendere, non senza contrasto (12), la legittimazione a ricorrere anche a favore di associazioni ambientaliste non riconosciute (13), rifiutando di escludere *tout court* l'individuazione di parametri ulteriori di legittimazione processuale in capo ad associazioni, enti o comitati ambientalisti.

Negando ogni automatismo esclusivo formale a favore di un ruolo interpretativo e sostanziale del giudice, cui spetterebbe il compito di effettuare, caso per caso, la verifica delle condizioni di ammissibilità del giudizio (14), la giurisprudenza, nel cui assetto si situa la sentenza in commento, ha elaborato alcuni criteri volti ad individuare la sussistenza della legittimazione processuale in capo ad associazioni o ad enti non riconosciuti e tali da dimostrarne la rappresentatività rispetto all'interesse da proteggere (15). E ciò indipendentemente dalla natura giuridica delle dette associazioni ed impregiudicata l'applicazione del criterio legale di legittimazione che la attribuisce agli enti a carattere nazionale iscritti nell'apposito elenco tenuto dal Mini-

(7) M.C. ROMANO, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, cit.

(8) Accresciuta sensibilità che ha avuto numerosi effetti, in primo luogo, in tema di estensione del diritto alla partecipazione procedimentale e di estensione del diritto di accesso agli atti ed alle informazioni ambientali detenute dalle pubbliche amministrazioni.

(9) Ci si riferisce, in particolare, alla normativa in materia di protezione ambientale e paesistica (artt. 13 e 18 della legge n. 349/1986 ed art. 146 del d.lgs. n. 42/2004) ed a tutela dei consumatori (artt. 137 e 139 del d.lgs. n. 206/2005) nelle quali il legislatore riconosce esplicitamente in capo alle associazioni di categoria specifici poteri di azione la tutela giurisdizionale, purché queste siano riconosciute ed iscritte in particolari elenchi previsti dalle normative di riferimento. Altre ipotesi di legittimazione *ex lege* sono invece quelle previste in favore dell'A.G.C.M. ai sensi dell'art. 21 *bis* della legge n. 287/1990, a favore dell'Autorità di regolazione dei trasporti in tema di servizio taxi, a favore di ogni elettore ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 267/2000 (per azioni e ricorsi che spettano al Comune) ed a favore di ogni cittadino ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 426/1944 (in tema di impugnazione dei bilanci comunali).

(10) R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008, 84 e ss.

(11) Si vedano, in merito, da ultimo, Corte di giustizia UE, Grande Sez. 8 marzo 2011, in causa C-240/2009, *Lesoochraňaeské zoskupenieVlk*; Corte di giustizia UE, Sez. IV 12 maggio 2011, in causa C-115/2009, *Bund für Umweltschutz Deutschland, Landesverband Nordheim Westfalen e V*; Corte di giustizia UE, Sez. II 15 ottobre 2009, in causa C-263/2008, *Djurgarden-Lilla Vartans Miljoskyddsforening*, tutte commentate in F. GOISIS, *Legittimazione al ricorso delle associazioni ambientaliste ed obblighi discendenti alla Convenzione di Aarhus e dall'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 101, nelle quali si afferma che qualunque sia l'orientamento scelto da uno Stato membro con riferimento al criterio della ricevibilità di un ricorso giurisdizionale amministrativo, le associazioni a tutela dell'ambiente hanno, in conformità all'art. 10 *bis* della direttiva CE n. 85/337, legittimazione ad agire allo scopo di contestare la legittimità, quanto al merito o alla procedura, delle decisioni, degli atti o delle omissioni previste dal detto articolo. In dottrina, anche: M. CERUTI, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di giustizia e la lunga strada per il recepimento della Convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 114 e S. RUINA, *La legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste nel diritto comunitario*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2008, 8, 825.

(12) Si pensi alle recenti pronunce che ancora propendono a riconoscere legittimazione processuale esclusivamente alle associazioni riconosciute ai sensi degli artt. 13 e 18, comma 5 della legge n. 349/1986, tra queste: Cons. Stato, Sez. IV 28 maggio 2012, n. 3137, in *Foro amm. C.D.S.*, 12, 5, 1195; Cons. Stato, Sez. IV 16 giugno 2011, n. 3662, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 6, 1903; Cons. Stato, Sez. IV 28 marzo 2011, n. 1876, reperibile sul sito *www.rivistadga.it*; Cons. Stato, Sez. VI 9 marzo 2010, n. 1403, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 3, I, 951; T.A.R. Veneto, Sez. II 5 marzo 2012, n. 300, in *Foro amm. T.A.R.*, 12, 3, 738.

(13) Si veda, in proposito, Cons. Stato, Sez. VI 23 maggio 2011, n. 3107, in

Foro amm. C.D.S., 2011, 5, 1663, pure richiamata dalla decisione in disamina che precisa come «altrimenti opinando le località e le relative popolazioni interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto non avrebbero autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste espressamente legittimate per legge». Ma anche, più di recente: Cons. Stato, Sez. IV 21 agosto 2013, n. 4233, in *www.lexitalia.it*; Cons. Stato, Sez. V 16 aprile 2013, n. 2095, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. V 22 marzo 2012, n. 1640, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 3, 639; Cons. Stato, Sez. IV 11 novembre 2011, n. 5986, *ivi*, 2011, 11, 3384; Cons. Stato, Sez. IV 8 novembre 2010, n. 7907, *ivi*, 2010, 11, 2330; Cons. Stato, Sez. VI 13 settembre 2010, n. 6554, *ivi*, 2010, 9, 1908; Cons. Stato, Sez. IV 19 febbraio 2010, n. 1001, *ivi*, 2010, 2, 319; T.A.R. Toscana, Sez. III 28 febbraio 2012, n. 397, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 2, 432; T.A.R. Piemonte, Sez. I 21 dicembre 2011, n. 1342 e T.A.R. Veneto, Sez. III 9 maggio 2011, n. 803, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 13 dicembre 2011, n. 36116, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 2-3, 631; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 16 dicembre 2010, n. 2869, *ivi*, 2011, 2, 296.

(14) Comunque sulla base di quanto in merito provato dal ricorrente, sul quale solo grava l'onere di dimostrare la sussistenza della propria legittimazione ad agire (cfr. in tal senso: Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd. 13 dicembre 2010, n. 1477 e T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 1° aprile 2011, n. 567, entrambe in *www.giustamm.it*).

(15) In aggiunta alla quale, tuttavia, l'organo giudicante ha comunque l'onere di verificare, in concreto e rigorosamente, la sussistenza in capo al ricorrente che sia dotato dei criteri in questione, di uno specifico interesse sotteso alla denuncia delle illegittimità rilevate dalle associazioni, interesse che deve promanare direttamente da uno specifico e concreto pregiudizio derivante dagli atti e dai provvedimenti impugnati e che deve altresì essere dimostrato dal ricorrente. In altre parole, in materia ambientale, occorre che il provvedimento che si intende impugnare leda in modo diretto ed immediato l'interesse alla preservazione del bene ambiente. Ciò, nonostante la concezione già di per sé giuridicamente rilevante del concetto complessivo di ambiente (in tal senso: Cons. Stato, Sez. IV 21 agosto 2013, n. 4233, cit.; Cons. Stato, Sez. V 16 aprile 2013, n. 2095, in *www.rivistadga.it*; Cons. Stato, Sez. V 16 aprile 2013, n. 1358, ord., in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 3, 722; Cons. Stato, Sez. VI 13 settembre 2010, n. 6554, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 527, con nota di A. MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*). In merito si ricorda quanto precisato da Cons. Stato, Ad. Plen. 7 aprile 2011, n. 4, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ai sensi della quale deve essere tenuta distinta la legittimazione ad agire, che consente di proporre il ricorso, e l'interesse ad agire, che esprime l'utilità ricavabile dal suo accoglimento. Infatti, la legittimazione al ricorso presuppone che si sia titolari di una situazione giuridica attiva riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'amministrazione e che è protetta dall'ordinamento; di contro l'interesse ad agire è costituito dalla possibilità di ricavare dalla invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica che con la titolarità della posizione legittimata non si identifica. Per ammettere la proposizione di un ricorso è però necessaria la sussistenza di entrambe le predette condizioni di trattabilità del ricorso nel merito.

stero dell'ambiente ai sensi dell'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349.

Questi criteri (16), che devono sussistere simultaneamente (17), consistono nella effettiva, stabile, continuativa e non occasionale o strumentale militanza del soggetto associativo a favore della tutela di determinati interessi a fruizione collettiva, siano essi diffusi o superindividuali (da escludersi nel caso in cui l'associazione sia stata costituita pochi giorni prima della proposizione del ricorso e che non può prescindere dalla considerazione, quanto meno indiziaria, del numero delle persone fisiche costituenti l'associazione); nell'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come istituzionale compito dell'associazione e delle sue articolazioni territoriali, nonché nella vicinanza spaziale della fonte del paventato pregiudizio agli interessi/beni giuridici protetti al centro principale dell'attività dell'associazione o della sua specifica struttura periferica, tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale, in ossequio al principio della c.d. *vicinitas* (18).

Se in effetti, l'affermazione del ruolo sostanzialistico del giudice nell'individuazione della legittimazione ad agire da parte delle associazioni portatrici di interessi superindividuali ripropone, in ultima analisi, la perdita dei connotati tipici della serialità e della indifferenziazione, dovendosi quindi riconoscere legittimazione processuale comunque solo ad associazioni in possesso di una posizione giuridica in qualche modo differenziata (19), non mancano posizioni dottrinali estensive e progressiste che mirano al superamento anche di tale ultimo prevalente orientamento giurisprudenziale.

Ed infatti, nel quadro della ricerca di altri fattori rispetto a quelli sin'ora esposti ed avvalorati dall'adesione giurisprudenziale, che consentano accesso alla tutela giurisdizionale di interessi meta-individuali, è necessario segnalare quella parte di dottrina che suggerisce di censire le partecipazioni procedurali che abbiano ad oggetto interessi a struttura collettiva o diffusa, individuandone la base per il riconoscimento della legittimazione processuale delle relative entità collettive.

A tale stregua, in particolare, processo amministrativo e

procedimento amministrativo sarebbero integrati ed anzi complementari, dovendosi riconoscere la legittimazione ad agire in capo alle associazioni che abbiano partecipato ai relativi e presupposti procedimenti amministrativi (20).

Da ultimo, si segnala l'orientamento dottrinale che mira a riconoscere la legittimazione ad agire di associazioni in virtù dell'applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale ex art. 118, u.c. della Costituzione che consentirebbe di riconoscere legittimazione processuale in capo a quei soggetti che, benché privi dei requisiti di rappresentatività e di organizzazione necessari secondo le normative di settore, concorrono alla realizzazione di interessi generali, potendo sindacare in sede giurisdizionale la funzione amministrativa, in termini di controllo sociale diffuso dei poteri pubblici (21).

In conclusione, è possibile ricondurre la sentenza del T.A.R. Veneto in disamina nel contesto sopra delineato relativo alla giurisprudenza prevalente che, rifuggendo logiche alternative ed eccessivamente progressiste, riconosce la legittimazione processuale unicamente in capo a quelle associazioni ambientaliste che, sebbene non riconosciute e non iscritte nell'elenco ministeriale, svolgano a tutela di interessi superindividuali attività non occasionali richiedendo, pertanto, che le stesse assumano connotazioni tali da creare in capo all'associazione ricorrente una situazione sostanziale meritevole di tutela, al fine di escludere la legittimazione a ricorrere delle associazioni c.d. di comodo e la cui attività non riflette, come nel caso di specie, effettive e durature esigenze collettive (22).

Ed infatti, coerentemente ai principi giurisprudenziali sopra riferiti, il giudice adito, spintosi alla disamina dello statuto del comitato ricorrente, ne ha valutato il carattere meramente estemporaneo e locale, avendo detto comitato l'unico fine di impedire la realizzazione dell'impianto a biogas in questione ed un'operatività limitata al solo territorio circostante l'area interessata dalla realizzazione dello stesso, non potendo quindi il comitato svolgere all'esterno la propria attività in via continuativa e non potendo dunque prescindere dai soli profili strettamente concernenti e connessi all'autorizzazione impugnata

(16) Per l'affermazione dei quali, si vedano: Cons. Stato, Sez. V 17 settembre 2012, n. 4909, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 9, 2332 e Cons. Stato, Sez. V 22 marzo 2012, n. 1640, *ivi*, 2012, 3, 639; T.A.R. Molise - Campobasso, Sez. I 4 giugno 2013, n. 395, in *Red. amm. T.A.R.*, 2013, 6; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 15 aprile 2013, n. 3801; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 6 febbraio 2013, n. 1282, in *Red. amm. T.A.R.*, 2013, 2; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 4 settembre 2012, n. 2220, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 9; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 14 marzo 2012, n. 552, *ivi*, 2012, 3, 989; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 29 settembre 2011, n. 1665, *ivi*, 2011, 2854.

(17) Come precisato da T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 4 dicembre 2007, n. 618, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 12.

(18) Principio che ha invece consentito di riconoscere la legittimazione attiva in capo ai ricorrenti residenti nell'area di realizzazione dell'impianto e che si basa sul carattere fattuale dell'interesse derivante dalla localizzazione del ricorrente nell'ambito territoriale rispetto al quale il provvedimento da impugnare produce i suoi effetti e che conferisce agli interessi meta-individuali una fisionomia più concreta, fungendo da fattore di differenziazione (principio affermato sin da Cons. Stato, Sez. V 9 giugno 1970, n. 523, in *Giur. it.*, 1970, III, I, 193 e Cons. Stato, Ad. Plen. 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro it.*, 1980, III, I, 1. Di recente, si vedano: Cons. Stato, Sez. IV 25 giugno 2013, n. 3456, in *Red. amm. C.D.S.*, 2013, 6 e Cons. Stato, Sez. IV 10 giugno 2013, n. 3184, *ivi*, 2013, 6; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 18 giugno 2013, n. 1622, in *Red. amm. T.A.R.*, 2013, 6; T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 23 gennaio 2013, n. 31, in questa Riv., 2013, 5, 343, con nota di V. PERILLO, *Ampliamento di impianto per la produzione di energia elettrica: legittimazione all'impugnativa e rilascio AIA*; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 16 gennaio 2012, n. 57, in questa Riv., 2012, 10, 645, con nota di R. MAGLI, *La tutela dell'ambiente e le condizioni sostanziali e processuali per opporsi ad insediamenti industriali. La sola vicinitas non basta*; Cons. Stato, Sez. V 27 aprile 2012, n. 2460, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 6, 768, con nota di P. BERTOLINI, *Problematiche connesse alle condizioni dell'azione nei ricorsi in materia ambientale proposti da cittadini uti singuli*; Cons. Stato, Sez. V 16 settembre 2011, n. 5193, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 1, 86, con nota di R. ROTOLI).

(19) Come confermato da Cons. Stato, Sez. IV 16 febbraio 2010, n. 885,

in *Red. amm. C.D.S.*, 2010, 2 e T.A.R. Liguria - Genova, Sez. II 15 febbraio 2012, n. 290, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 2.

(20) M.C. ROMANO, *Interessi diffusi e intervento nel procedimento amministrativo*, cit.; P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 3, 688. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. IV 7 aprile 2009, n. 2174, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 4, 951 e T.A.R. Veneto, Sez. III 9 maggio 2011, n. 803, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(21) Per l'approfondimento della teoria qui richiamata, che si fonda su un generale criterio di riparto delle funzioni amministrative in base al quale l'intervento pubblico istituzionale assume carattere sussidiario rispetto all'iniziativa privata si vedano, da ultimo, E. FASOLI, *Associazioni ambientaliste e procedimento amministrativo in Italia alla luce degli obblighi della Convenzione UNECE di Aarhus del 1998*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 3-4, 331 e A. MAESTRONI, *Accesso alla giustizia, un'occasione mancata*, *ivi*, 2012, 5, 591; ID. *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire*, cit.; ID. *La legittimazione ad agire di associazione individuate e non, tra ampliamenti e restrizioni legislative e giurisprudenziali*, in S. NESPOR - A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, 2009, 452. In giurisprudenza, si veda, T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 1° luglio 2010, n. 2411, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 7-8, 2307.

(22) Già in altre occasioni, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha escluso dal circuito giurisdizionale associazioni non riconosciute a livello ministeriale o comitati spontanei di protezione ambientale in virtù del disvalore manifestato nei confronti di sodalizi senza radicazione nel territorio di riferimento sorti con scopo specifico e limitato alla difesa di interessi ritenuti particolari propri dei soli partecipanti all'ente od all'associazione e non di quelli ambientali, diffusi ed esponenziali di quelli della comunità di riferimento (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. VI 22 marzo 2012, n. 1640, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 3, 639 e Cons. Stato, Sez. VI 11 luglio 2008, n. 3507, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 6, I, 1465; Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd. 27 settembre 2012, n. 811, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 9, 2418; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 13 giugno 2013, n. 1741, in *Red. amm. T.A.R.*, 2013, 6; T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. I 2 dicembre 2010, n. 6710, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

(23). Diversamente opinando, infatti, si sarebbe consentita una forma surrettizia di azione popolare, intesa a conseguire, in assenza della titolarità sostanziale di un interesse diretto e concreto che lo ponga su un piano differenziato rispetto alla generalità dei consociati, un mero controllo oggettivo e generalizzato della legittimità dei provvedimenti amministrativi non ammessa dall'ordinamento nazionale (24), neppure a fronte dell'introduzione della c.d. *class action* pubblica ad opera del d.lgs. n. 198/2009 (25).

A tale stregua, il medesimo giudice ha correttamente sentenziato l'insussistenza della legittimazione processuale del detto comitato, in quanto lo stesso si è palesato, in ultima analisi, occasionale e meramente strumentale ad impedire la sola realizzazione dell'impianto di biogas qui più volte citato, rivelandosi invero privo della finalità di tutela dei valori ambientali nella loro più generale accezione e del tutto carente di una continua attività di salvaguardia del bene a fruizione collettiva tutelato rispetto a qualsivoglia intervento che possa incidere negativamente sullo stesso (26).

Se da un lato, infatti, la natura è un bene che noi tutti condividiamo, ed in tal senso, sarebbe auspicabile un'estensione della legittimazione ad agire di associazioni la cui attività sia volta realmente ed esclusivamente alla protezione di tale ineludibile principio (27), dall'altro, come altresì riconosciuto dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 (28), vanno disincentivate le impugnazioni meramente strumentali che, ben lontane dall'affermare la necessità di tutelare la sostenibilità ambientale, avrebbero l'unico negativo effetto di impedire il reale sviluppo infrastrutturale del Paese a fronte di prerogative meramente localistiche e della cieca affermazione della sindrome di N.I.M.B.Y. (29).

Angelo Pavesi

(23) In senso conforme, Cons. Stato, Sez. VI 11 luglio 2008, n. 3507, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 6, I, 1465; T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 1° aprile 2011, n. 567, cit.; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 20 dicembre 2010, n. 13718, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 12, 4000.

(24) In tal senso: T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 18 novembre 2011, n. 1765, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 11, 3477; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 16 aprile 2010, n. 7266, in *Red. amm. T.A.R.*, 2010, 4; T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 8 luglio 2009, n. 670, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 7-8, 2161 e T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 15 aprile 2009, n. 866, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 4, 1626.

(25) «Attuazione dell'art. 4 della l. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici», in *G.U.* 31 dicembre 2009, n. 303. Ed infatti, la disciplina citata, pur consentendo ad utenti e consumatori titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei, di agire in giudizio (previa diffida) avverso le pubbliche amministrazioni per la violazione di carte di servizi, di termini o la mancata adozione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o dell'erogazione di un servizio, non consente di conseguire il risarcimento del danno patito ed è finalizzato unicamente ad ordinare alla pubblica amministrazione di porre rimedio alla sua palesata inerzia. Lo strumento in questione, pertanto, non permette di realizzare alcun collegamento tra la pretesa imputabile ad una pluralità di soggetti interessati e l'effetto demolitorio tipico della giurisdizione amministrativa di legittimità, dovendosi ricondurre la *class action* pubblica ad un rimedio che guarda alla valutazione delle *performance* dell'autorità pubblica piuttosto che alla legittimità dell'azione amministrativa (in merito: U. ZINGALES, *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della P.A.: la class action*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 3, 246).

(26) In altri termini, il sodalizio associativo ricorrente, per poter vantare una legittimazione processuale, avrebbe dovuto dimostrare di essere rappresentativo della propria comunità di riferimento, dovendosi tale rappresentatività desumersi sia dall'azione svolta nel tempo a tutela degli interessi della comunità di riferimento, sia dal numero di appartenenti alla comunità che partecipano alle attività dell'associazione ambientalista ricorrente (in senso conforme in una fattispecie del tutto coincidente con quella sottoposta all'attenzione del T.A.R. Veneto, si veda: T.A.R. Piemonte - Torino, 21 dicembre 2011, n. 1342, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

(27) Peraltro, di recente si sta assistendo anche al tentativo di estendere la legittimazione ad agire delle associazioni riconosciute sotto il profilo oggettivo e non solo soggettivo (cfr. sul punto: Cons. Stato, Sez. IV 11 novembre 2011, n. 5986, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 11, 3384 e T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 10 dicembre 2012, n. 1927, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 12).

(28) Relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, reperibile in <http://www.quirinale.it/grnw/statico/attivita/consultazioni>.

(29) Da superare, invece, attraverso lo sviluppo di un sistema partecipativo democratico, in coerenza con i principi della Convenzione di Aarhus del 1998.

Corte dei conti, Sez. giur. Liguria - 27-5-2013, n. 83 - Coccoli, pres.; Maltese, est. - Buccilli ed a. (avv. Ghibellini).

Sanità pubblica - Rifiuti - Raccolta differenziata - Conferimento in discarica di una quantità di rifiuti maggiore - Danno ambientale - Esclusione - Danno patrimoniale - Sussiste.

Il conferimento in discarica di una quantità di rifiuti maggiore in conseguenza del mancato rispetto delle misure previste dalla legge in materia di raccolta differenziata non comporta danno ambientale, in quanto, ciò che rileva ai fini della configurabilità oggettiva del danno ambientale è l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie (nel caso di specie, detto incremento non sembra essersi verificato, atteso che nella discarica, regolarmente autorizzata, sono stati versati rifiuti in quantità maggiore ma non maggiormente inquinanti rispetto a quelli che la stessa discarica, in base alle sue caratteristiche costruttive e operative, era destinata ad accogliere). Sussiste, invece, il danno patrimoniale arrecato al Comune per il mancato rispetto delle disposizioni in materia di raccolta differenziata in quanto la realizzazione della stessa in misure significativamente inferiori a quelle previste ha comportato il pagamento di oneri aggiuntivi per il conferimento in discarica del materiale che avrebbe dovuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata (1).

(Omissis)

3. Passando al merito della vicenda descritta in narrativa, occorre verificare la sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa e cioè del danno arrecato alla pubblica amministrazione da soggetti legati a quest'ultima da un rapporto di servizio, con una condotta connotata da dolo o colpa grave, causalmente connessa con l'evento dannoso.

4. La sussistenza del rapporto di servizio tra i convenuti e l'amministrazione comunale danneggiata appare pacifica, essendo questi ultimi tutti inquadrati nell'organizzazione amministrativa del Comune di Recco, o in quanto titolari di incarichi politico-amministrativi (Buccilli Gian Luca e Capurro Dario sindaci e Bersanetti Stefano e Senarega Franco assessori) o in quanto legati all'Ente da un rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (Canovi Franco).

5. Con riferimento all'elemento oggettivo del danno pubblico, occorre distinguere tra la parte di danno ascritta ai convenuti a titolo di danno ambientale conseguente alla maggiore quantità di rifiuti versati in discarica e la parte di danno derivante dai maggiori costi affrontati dal Comune per il conferimento di una maggiore quantità di rifiuti indifferenziati.

6. Il Collegio non ritiene sussistente il danno di euro 81.771,00, contestato dalla Procura quale danno all'ambiente conseguente alla maggiore quantità di rifiuti versati in discarica.

Il danno all'ambiente è definito dall'art. 300, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 quale «deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima». Tale norma riporta in termini puntuali la nozione comunitaria di danno ambientale, specificando che quest'ultimo consiste nel deterioramento, in confronto delle condizioni originarie, provocato alle specie e agli *habitat* naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale, al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana.

Ciò che rileva ai fini della configurabilità oggettiva del danno ambientale è, dunque, l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie, incremento che nel caso in esame non sembra essersi verificato, atteso che nella discarica, regolarmente autorizzata, sono stati versati rifiuti in quantità maggiore rispetto a quelli che si sarebbero prodotti con una raccolta differenziata effettuata nelle misure previste dalla legge, ma non maggiormente inquinanti rispetto a quelli che la stessa discarica, in base alle sue caratteristiche costruttive e operative, era destinata ad accogliere.

7. La valutazione della sussistenza della parte di danno derivante dai maggiori costi affrontati dal Comune per il conferimento in discarica di una maggiore quantità di rifiuti indifferenziati postula, invece, la ricostruzione del quadro normativo vigente in materia nel momento della realizzazione dei fatti dannosi conte-

stati agli odierni convenuti.

In materia di rifiuti, il diritto comunitario ha imposto agli Stati membri, attraverso le direttive del Consiglio n. 91/156/CEE del 18 marzo 1991 e 99/31/CE del 26 aprile 1999, l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare il recupero o lo smaltimento degli stessi senza pericolo per la salute dell'uomo e senza l'uso di procedimenti o di metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, vietandone nel contempo l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato.

8. Il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che, fino all'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, di attuazione della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale, ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti, prevede, in attuazione della citata direttiva europea n. 91/156/CEE, l'adozione di un sistema di raccolta differenziata idoneo a consentire la drastica diminuzione dei rifiuti avviati in discarica e la realizzazione di un modello alternativo di smaltimento i cui punti qualificanti sono il riciclo dei materiali, il compostaggio della frazione organica e il collocamento in discarica (o termovalorizzazione) del solo residuo.

9. Lo stesso decreto n. 22/1997 ha provveduto ad individuare le funzioni amministrative che in materia di raccolta differenziata competono a ciascun livello di governo, centrale, regionale, provinciale e comunale, attribuendo allo Stato il compito di indicare i criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta [art. 18, comma 1, lett. m)], alle Regioni la funzione di provvedere alla «regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata di rifiuti urbani, anche pericolosi, con l'obiettivo prioritario della separazione dei rifiuti di provenienza alimentare, degli scarti di prodotti vegetali e animali, o comunque ad alto tasso di umidità, dai restanti rifiuti» [art. 19, comma 1, lett. b)], alle Province la cura dell'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati ai sensi dell'art. 23 [art. 20, comma 1, lett. g)] e ai Comuni il compito di stabilire «le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani, al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi» [art. 21, comma 1, lett. c), e 23, comma 3].

10. Per dare maggiore concretezza all'obiettivo di un utilizzo razionale ed economicamente vantaggioso dei rifiuti, il predetto decreto ha anche disposto (art. 24) che in ogni Ambito territoriale ottimale (A.T.O.) la raccolta differenziata degli stessi venga assicurata in misure percentuali minime del 15 per cento entro due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, del 25 per cento entro quattro anni e del 35 per cento dal sesto anno (percentuali successivamente fissate dall'art. 205, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 nella misura del 35 per cento entro il 31 dicembre 2006, del 40 per cento entro il 31 dicembre 2007, del 45 per cento entro il 31 dicembre 2008, del 50 per cento entro il 31 dicembre 2009, del 60 per cento entro il 31 dicembre 2011 e del 65 per cento entro il 31 dicembre 2012).

L'art. 205, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, inoltre, al fine di penalizzare il conferimento in discarica dei rifiuti e di rafforzare i previsti obblighi di raccolta differenziata, ha introdotto, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla legge, un'addizionale del 20 per cento al tributo dovuto per il conferimento, da applicarsi nei confronti dell'A.T.O. con successiva ripartizione dell'onere tra quei Comuni del territorio che non abbiano raggiunto le prescritte percentuali minime.

Sempre agli stessi fini, il conferimento dei rifiuti in discarica è stato, inoltre, gravato, ex art. 40 della l.r. 21 giugno 1999, n. 18, da un onere di 0,008 euro al Kg e da un onere ulteriore, previsto dall'art. 7 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 per il pretrattamento dei rifiuti, fissato dalla Giunta regionale ligure in 0,01 euro al Kg.

11. Il nuovo impianto normativo fonda la propria *ratio* nel fatto che «la raccolta differenziata svolge un ruolo rilevante e prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente sia di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento, sia di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione, garantendo: a) la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta; b) la riduzione delle quantità e della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento; c) il recupero di materiali e di energia nella fase del tratta-

mento finale; d) la promozione di comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione» (deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato).

Da un punto di vista strettamente giuridico occorre, tra l'altro, evidenziare che in base all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 22/97, le disposizioni dello stesso costituiscono principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, secondo il successivo comma 3, le disposizioni di principio costituiscono, nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome aventi competenza esclusiva in materia, norme di riforma economico-sociale.

12. Interpretando correttamente le disposizioni normative in esame la Regione Liguria ha varato la l. 21 giugno 1999, n. 18, facendo propri gli obiettivi e le finalità di cui al d.lgs. n. 22/1997 e successivamente (29 febbraio 2000) ha approvato il Piano regionale di gestione della raccolta.

Quest'ultimo, nella consapevolezza della portata innovatrice del più volte citato d.lgs. n. 22/97 e del nuovo modello operativo, individua tra gli obiettivi principali della gestione:

- il conseguimento dei quantitativi di raccolta differenziata e riutilizzo previsti dal d.lgs. n. 22/97, da intendersi come obiettivi minimali del sistema, in un'ottica di progressivo incremento;
- il tendenziale abbandono della discarica come sistema di smaltimento;
- lo sviluppo del riutilizzo e della valorizzazione del rifiuto come risorsa rinnovabile anche in campo energetico.

Obiettivo fondamentale del piano regionale, i cui contenuti, per espressa previsione della citata l.r. n. 18/1999, «assumono efficacia vincolante per i soggetti pubblici e privati che esercitano funzioni e attività disciplinate dal presente Capo» è, in sintesi, quello di massimizzare il recupero, potenziando, quindi, la raccolta differenziata, in conformità alle disposizioni del d.lgs. n. 22/97.

13. Dall'articolato quadro normativo appena descritto emerge, ad avviso del Collegio, l'obbligo ricadente sulle singole amministrazioni comunali di attuare le prescrizioni legislative in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e di garantire, indipendentemente dal soggetto cui è materialmente affidato il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, il rispetto delle percentuali minime previste dalla legge. La fissazione di soglie minime della raccolta differenziata risulta, infatti, necessaria ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore, oltre che della credibilità del sistema stesso, e l'adempimento del dettato normativo non può non costituire un puntuale e inderogabile obbligo per le amministrazioni, la cui violazione viene, infatti, «sanzionata» con aggravii di costo per lo smaltimento a carico dei Comuni inadempienti.

A tal proposito il contratto stipulato tra il Comune di Recco e l'A.M.I.U. S.p.A. nel 2003 prevedeva specifiche prescrizioni in materia, obbligando il gestore del servizio (art. 2) alla «raccolta differenziata di frazioni di rifiuti (vetro, carta e cartone, alluminio, plastica, legno, ramaglie, ingombranti lignei, ingombranti metallici, batterie esauste) nonché di «pile esaurite e farmaci scaduti», attività inclusa tra i «servizi istituzionali continuativi programmati e compensati in ragione di un corrispettivo forfetario», annualmente adeguato in base all'indice ISTAT, da gestire nel rispetto «del d.lgs. 22 del 1997 e s.m.i. e degli altri provvedimenti normativi nazionali vigenti in materia», «delle disposizioni del regolamento comunale sul servizio rifiuti e della Carta dei servizi», nonché «di ogni altra disposizione nazionale, regionale e comunale, comunque applicabile ai servizi» (art. 3 del contratto).

L'art. 9 del contratto stabiliva, inoltre, che «A.M.I.U. si obbliga ad applicare gli *standard* di qualità (...) che risulteranno fissati da disposizioni normative applicabili ai servizi stessi», tra i quali necessariamente rientra anche la percentuale minima di raccolta differenziata annuale.

L'osservanza delle previsioni del decreto n. 22/97 e segnatamente dell'art. 24 relativo alle percentuali minime di raccolta differenziata, da realizzare secondo scaglioni progressivi annuali, costituiva, pertanto, adempimento inderogabile del gestore, posto a tutela di un interesse generale e, sicuramente, prevalente rispetto a quello vantato dalle stesse parti.

14. Il mancato rispetto delle predette disposizioni, con realizzazione della raccolta differenziata in misure significativamente inferiori a quelle previste dal citato art. 24 del decreto n. 22/97, ha comportato a carico del Comune il pagamento di oneri aggiuntivi

per il conferimento in discarica del materiale che avrebbe dovuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata ed ha, pertanto, arrecato al Comune di Recco un danno patrimoniale conseguente.

Detto danno, applicando alla quantità di rifiuti risultante dalla differenza tra la percentuale di R.D. realizzata e quella minima prevista dalla legge, la «tariffa per lo smaltimento dei rifiuti», il tributo speciale, l'addizionale del 20 per cento, l'onere ex art. 40 l.r. n. 18/1999 e, dal 1° luglio 2009, l'onere di pretrattamento dei rifiuti conferiti, è quantificabile in 187.130,00 euro per l'anno 2006, in 206.233,00 per il 2007, in 230.671,00 per il 2008, in 275.117,00 per il 2009 ed in 271.851,00 per il 2010, come dettagliatamente calcolato in atti (vedi segnalazione del danno erariale del Nucleo di Polizia tributaria di Genova prot. 56433/12 del 6 marzo 2012), per un totale di euro 1.171.002,00.

Avendo l'Ente provveduto al recupero dei maggiori oneri di euro 126.456,20 sostenuti nel secondo semestre del 2010 per il versamento in discarica dei rifiuti eccedenti, con trattenuta di pari importo sulla fatturazione relativa al servizio prestato dalla Idealservice nei mesi di giugno e settembre 2012, come da deliberazione del responsabile del Settore ambiente n. 125 del 22 novembre 2012, il danno relativo all'anno 2010, va ridotto ad euro 145.395 ed il danno complessivo ad euro 1.044.546.

Deve a tal proposito respingersi la richiesta di sospensione del giudizio, per la parte relativa al risarcimento del danno da parte di Idealservice, avanzata in via subordinata dalla Procura attrice, in udienza, avendo l'Ente posto in essere la procedura prevista dall'art. 15 del contratto di servizio per il recupero, nei confronti del gestore, delle penalità relative al mancato raggiungimento degli obiettivi della raccolta differenziata e proceduto, in via di autotutela, con l'adozione della predetta deliberazione n. 125/2012 da parte del responsabile del Servizio ambiente e manutenzione.

15. Inconferenti appaiono i tentativi della difesa di dimostrare l'insussistenza del danno in questione, asserendo che la diminuzione dei costi conseguente alla minore quantità di rifiuti da versare in discarica sarebbe stata vanificata da un incremento degli oneri necessari per effettuare una raccolta più efficace.

Nel caso di specie, infatti, anche ad ammettere che una raccolta differenziata effettuata con metodi più incisivi rispetto alle semplici «campane stradali» comporti costi maggiori rispetto a quelli sostenuti per il versamento in discarica dei rifiuti tal quale (in realtà non risulta, assolutamente dimostrato, nel dibattito sui costi «reali» della raccolta differenziata acceso da diversi anni, che un sistema di raccolta differenziata abbia sempre costi superiori a quelli di raccolta indifferenziata), non può non evidenziarsi che i maggiori costi sarebbero stati a carico dell'A.M.I.U., contrattualmente obbligata, a fronte del corrispettivo pattuito, alla gestione del servizio con modalità tali da realizzare le percentuali fissate dalla legge, mentre il Comune avrebbe avuto solo i vantaggi derivanti dai minori costi per il versamento in discarica di una minore quantità di rifiuti indifferenziati.

Il danno per il Comune è, pertanto, da ritenersi integralmente corrispondente all'aggravio di costo sostenuto per aver dovuto versare in discarica una maggiore quantità di rifiuti.

16. Il danno descritto deve ritenersi in parte ascrivibile al comportamento tenuto dai convenuti amministratori comunali in carica nei diversi periodi considerati, nonché dal responsabile del Settore ambiente e manutenzione del Comune, ing. Franco Canovi, tutti preposti, per la funzione esercitata nell'ambito dell'Ente, all'organizzazione del sistema integrato dei rifiuti ed alla vigilanza sul corretto espletamento del servizio da parte del gestore.

Incontrovertibile conferma dell'esistenza di tali obblighi si ricava da quanto stabilito dagli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, che attribuiscono al sindaco il compito di sovrintendere al corretto funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, con il conseguente dovere giuridico di attivazione delle opportune misure correttive d'intervento in caso di violazione di legge, irregolarità e disfunzioni.

Spettano analogamente all'assessore specifici poteri finalizzati al corretto funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti relativi al settore cui lo stesso risulta formalmente preposto e rispetto al quale questi si trova nella medesima posizione del sindaco delegante.

Incombe, conseguentemente, sull'assessore un obbligo giuridico determinato e puntuale di assumere tutte le iniziative necessarie nelle questioni di propria competenza, di impartire opportu-

ne ed idonee direttive agli organi amministrativi competenti o di esercitare poteri di impulso nei confronti degli altri organi decisionali (in termini, Sez. giur. Liguria, sentenza n. 414/2002).

17. Competeva, pertanto, in primo luogo ai Sindaci Buccilli Gian Luca e Capurro Dario, quali organi responsabili dell'amministrazione del Comune, attivare i poteri di indirizzo, di vigilanza e di controllo sull'attività degli assessori e delle strutture gestionali esecutive, previsti dallo Statuto dell'Ente (art. 23, comma 2), per assicurare la realizzazione degli obiettivi legislativamente indicati in materia di raccolta differenziata.

Spettava, inoltre, ai convenuti Bersanetti Stefano, nominato componente della Giunta comunale con l'incarico di sovrintendere al funzionamento dei Settori di attività ambiente, manutenzione e tutela del territorio con atto sindacale del 1° luglio 2004 e Senarega Franco, nominato componente della Giunta comunale con l'incarico di sovrintendere al funzionamento dei settori di attività ambiente, manutenzione e viabilità con atto sindacale del 23 giugno 2009, esercitare, in qualità di assessori *pro tempore* con delega specifica, gli stessi poteri di indirizzo, vigilanza e controllo nei confronti delle strutture amministrative preposte alla gestione del servizio di che trattasi ed assicurarsi che le disposizioni normative dettate dal legislatore nella specifica materia della raccolta differenziata fossero puntualmente osservate dall'appaltatore.

Dagli atti di causa risulta, invece, che i sindaci e gli assessori convenuti non solo abbiano continuativamente sottovalutato il problema ed ommesso di richiedere al gestore l'esatto adempimento del contratto in merito alla raccolta differenziata, ma abbiano addirittura agito come se le norme relative alle percentuali minime obbligatorie di detta raccolta, fissate dal legislatore per i vari anni, non esistessero.

Pur affermando nelle proprie difese che la tutela dell'ambiente è sempre stata una priorità per gli amministratori del Comune, dalla dichiarazione di politica ambientale e dall'analisi predisposta dall'amministrazione comunale ed allegata alla delibera di Giunta n. 130 del 2005, risulta, infatti, che all'obiettivo della raccolta differenziata dei rifiuti è stato attribuito un «livello basso di priorità, pur indubbiamente importante ma non pressante ed urgente» e che lo stesso è stato rimandato ad una fase successiva del progetto ambientale.

Gli amministratori non hanno, inoltre, disposto un'adeguata informazione agli utenti circa i vantaggi della raccolta differenziata per l'ambiente e la salute, (come richiesto anche dall'art. 23 del regolamento comunale del servizio di nettezza urbana) e la necessità di un coinvolgimento attivo degli stessi per una efficace gestione del servizio, astenendosi dal prescrivere azioni concrete ai medesimi e dal predisporre opportuni controlli e conseguenti strumenti sanzionatori.

Il verbale di riesame effettuato in data 30 giugno 2008 dalla Direzione per la verifica dell'efficacia e dell'adeguatezza del sistema di gestione ambientale del Comune di Recco (presenti i convenuti Buccilli, Bersanetti e Canovi) conferma la sostanziale disattenzione degli amministratori nei confronti del dettato normativo circa il raggiungimento di livelli minimi di raccolta differenziata.

Viene, infatti, individuato quale obiettivo specifico l'aumento della «potenzialità del sistema di raccolta dei rifiuti differenziati» ma viene fissato quale traguardo finale da raggiungere nel dicembre 2007 «il 15 per cento della raccolta differenziata», a fronte di un obiettivo fissato dalla legge per il 2006 del 35 per cento, innalzato per il 2007 al 40 per cento dalla l. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), pena diffida della Regione e nomina di Commissario *ad acta* in quegli ambiti territoriali all'interno dei quali non sia assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti pari alle percentuali minime del 40 per cento entro il 31 dicembre 2007, del 50 per cento entro il 31 dicembre 2009 e 60 per cento entro il 31 dicembre 2011.

In quella stessa sede, nonostante gli evidenti scarsi risultati del sistema in atto, si esprime una valutazione «soddisfacente e positiva» in merito al rispetto delle prescrizioni in materia ambientale ed in particolare della disciplina dei centri di raccolta differenziata dei rifiuti urbani.

La gestione delle attività viene ritenuta «soddisfacente e positiva» anche nel successivo verbale della Direzione del 9 ottobre 2009, in cui si espongono le risultanze delle verifiche ispettive programmate nello stesso anno, concernenti anche il rispetto delle prescrizioni ambientali di cui al d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

Nello stesso verbale viene riproposto come obiettivo specifico l'aumento delle «potenzialità del sistema di raccolta differenziata» e

fissato quale traguardo finale la percentuale del 50 per cento entro la fine del 2010, attraverso la redazione di un nuovo capitolato di appalto per la gestione del ciclo rifiuti e l'avvio della gara di appalto per l'individuazione del nuovo gestore, ma nel successivo esame della situazione in data 29 ottobre 2010, l'obiettivo del 50 per cento, (rimasto puramente teorico), viene rinviato al dicembre 2012.

A fronte delle inefficienze e del mancato raggiungimento di apprezzabili risultati nel conseguimento degli obiettivi di legge, con alterazione dell'equilibrio tra le parti negoziali, atteso che l'A.M.I.U., pur non rispettando le clausole contrattuali sulla raccolta differenziata, continuava a percepire integralmente il corrispettivo contrattualmente stabilito, gli amministratori sono stati, quindi, colpevolmente silenziosi, astenendosi dal disporre rinvii circa il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla legge e tollerando in modo inescusabile un inesatto adempimento del contratto, senza richiedere allo stesso gestore l'adozione di misure in grado di assicurare una migliore separazione dei rifiuti (ad esempio, introducendo un sistema anche parziale di raccolta porta a porta, oppure ricorrendo all'installazione di sistemi di sorveglianza in prossimità delle zone ove i contenitori destinati alla raccolta dei diversi materiali erano posizionati, introducendo sistemi premiali nei confronti del gestore e dei cittadini-utenti del servizio, idonei ad incentivare comportamenti più virtuosi (Sez. giur. Campania Sent. n. 1041 del 10 giugno 2011).

Gli stessi amministratori hanno, anzi, contribuito alla violazione dell'obbligo di legge e alla concretizzazione del danno patrimoniale, fissando negli atti di verifica dell'andamento del servizio obiettivi di gran lunga inferiori a quelli previsti dalla legge stessa.

Il controllo sull'operato dell'appaltatore avrebbe dovuto essere peraltro effettuato con particolare attenzione, atteso che mentre per il Comune i risultati della raccolta differenziata costituivano dati essenziali per la valutazione della politica ambientale, da sottoporre a costante monitoraggio, stante anche la previsione legale di obiettivi annuali il cui mancato conseguimento comportava per l'Ente locale maggiori esborsi, l'interesse di A.M.I.U. alla raccolta differenziata non poteva essere certamente pressante, sia per la mancata previsione contrattuale di strumenti premiali ed incentivanti nei confronti dell'assuntore del servizio, sia perché l'A.M.I.U. secondo l'art. 18, commi 1 e 2, del contratto, provvedeva allo smaltimento dei rifiuti avvalendosi del proprio impianto di Scarpino, con addebito al Comune del corrispettivo del conferimento in discarica, in aggiunta al corrispettivo pattuito per i servizi resi. In detta situazione, un incremento delle percentuali di raccolta differenziata avrebbe comportato per l'A.M.I.U., *ceteris paribus*, un probabile aumento dei costi ed una diminuzione dei corrispettivi a causa della minore quantità di rifiuti indifferenziati conferiti.

18. Per quanto riguarda, invece, il ruolo dell'ing. Canovi, la specifica competenza in qualità di responsabile del Settore ambiente e manutenzioni, avrebbe richiesto una attenta attività di verifica sulle modalità di esecuzione del servizio da parte dell'appaltatore e, accertate le inadempienze, l'adozione diretta o indiretta (a seguito di segnalazione agli organi politico-amministrativi) di interventi incisivi finalizzati al rispetto da parte dell'A.M.I.U. delle prescrizioni di legge in materia di raccolta differenziata, come richiesto dal contratto (art. 3).

Ai sensi dell'art. 107 del T.U.E.L., spettano, infatti, ai dirigenti tutti i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, oltre alla direzione di uffici e servizi, compresa l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi non rientranti tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo proprie degli organi di governo, essendo direttamente responsabili, in via esclusiva, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione.

L'ing. Canovi non ha mai assunto alcuna iniziativa in proposito e nei rapporti di verifica ispettiva non ha mai evidenziato irregolarità e violazioni di legge nella erogazione del servizio da parte del gestore. Le stesse verifiche si sono concretizzate, tra l'altro, in adempimenti burocratici assolutamente irrilevanti ai fini del controllo sulla gestione del servizio, limitandosi ad evidenziare compilazioni di formulari e possesso di manuali, di copie di rapporti, di registri etc.

Parte del danno deve essere, pertanto, addebitata all'ing. Canovi, in quanto causalmente derivante dalla omissione di attività che avrebbero dovuto essere doverosamente poste in essere dallo stesso funzionario.

19. In conclusione, secondo il Collegio, a carico dei convenuti

si configura un atteggiamento di sostanziale inerzia riguardo a legittime e doverose attività volte al miglioramento ed al costante monitoraggio del livello qualitativo e quantitativo del servizio di raccolta differenziata, con comportamenti che denotano inescusabile negligenza e grave trascuratezza nella cura dell'interesse pubblico che avrebbe dovuto essere, invece, tutelato attraverso il doveroso diligente svolgimento delle funzioni istituzionali e degli obblighi di servizio loro attribuiti e che configurano la sussistenza di quell'elemento soggettivo indispensabile per l'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile.

20. Inapplicabile appare, a tal proposito, l'esimente di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994, invocata dagli amministratori comunali evocati in giudizio, secondo la quale sono esonerati da responsabilità gli organi politici che, in buona fede abbiano approvato o dato l'assenso all'operato degli uffici tecnici.

Nel caso di specie, infatti, secondo giurisprudenza consolidata e pacifica, la suddetta scriminante non è applicabile, rientrando i comportamenti omessi (atti di indirizzo politico e di controllo in materia ambientale) nelle competenze specifiche dei suddetti amministratori (Sez. giur. II Centr., sentenze n. 29/A/1999 e n. 303/A/2003; Sez. giur. Lazio, sentenza n. 2087/2005; Sez. giur. Lombardia, sentenza n. 323/2003).

21. Prive di pregio sono anche le argomentazioni difensive che fanno appello, in funzione scriminante, ai comportamenti di altri Comuni della zona che parimenti non avrebbero raggiunto le percentuali minime di raccolta differenziata.

È agevole osservare a tale proposito che gli eventuali comportamenti *contra legem* di altri soggetti non possono certamente costituire esimente per coloro che comunque pongono in essere comportamenti altrettanto antidoverosi.

Per quanto poi attiene alla «indiscutibile irrealizzabilità» delle percentuali di raccolta differenziata previste dalla legge, sostenuta dalla difesa del Canovi nella memoria del 21 febbraio 2013, basta osservare che numerosi sono i Comuni, in ogni parte del Paese, che realizzano percentuali di raccolta differenziata anche superiori a quelle minime previste dalla legge e che nella stessa Liguria l'Osservatorio regionale sui Rifiuti ha evidenziato che alcuni Comuni, con interventi efficaci, hanno raggiunto ottimi risultati di raccolta differenziata, superando la percentuale del 45 per cento e centrando, quindi, l'obiettivo previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, con casi di eccellenza dove l'introduzione di sistemi domiciliari della raccolta ha determinato incrementi di assoluto rilievo e risultati in linea con le realtà più virtuose a livello nazionale (ad esempio, il 75,44 per cento del Comune di Garlenda, il 72,81 per cento di Noli, il 64,07 per cento di Villanova d'Albenga, il 61,02 per cento di Pietra Ligure, il 56,41 per cento di Camporosso, il 45,70 per cento di Casarza Ligure etc.).

22. Per quanto attiene alla determinazione del danno da addebitare ai convenuti, il Collegio osserva che il danno complessivo di euro 1.044.546,00 corrisponde ai maggiori costi di euro 756.581,00, sopportati dal Comune per il versamento in discarica di rifiuti eccedenti negli anni dal 2006 al primo semestre del 2009 (187.130 + 206.233 + 230.271 + 132.547), durante la permanenza in carica del sindaco Buccilli e dell'assessore Bersanetti, e di euro 287.965,00 sopportati dal Comune allo stesso titolo nel secondo semestre del 2009 (142.570) e nel primo semestre del 2010 (145.395, tenuto conto che degli esborsi originari di euro 271.851, sono stati oggetto di recupero euro 126.456, come sopra specificato), durante la permanenza in carica del sindaco Capurro e dell'assessore Senarega.

Le osservazioni fin qui evidenziate mettono, però, in luce che il danno suddetto è attribuibile ai comportamenti gravemente colposi dei convenuti solo in parte. Significativo rilievo causale hanno, infatti, avuto nella determinazione del danno le inadempienze contrattuali del gestore, oltre che il concorso di colpe che il Collegio ritiene possano ricondursi anche ad altri soggetti, non citati in giudizio (come, i componenti della Giunta che, certamente a conoscenza dei deludenti risultati conseguiti in materia di raccolta differenziata, non foss'altro per la pubblicazione dei dati relativi da parte dell'Osservatorio sui rifiuti, non hanno assunto pertinenti iniziative di loro competenza in proposito).

Il Collegio ritiene, pertanto, che alle condotte degli odierni convenuti sia da attribuire, nella determinazione del danno subito dall'Ente, un ruolo di efficienza causale più contenuto rispetto a quello prospettato dalla Procura attrice nell'atto di citazione a giudizio e che il danno stesso sia a loro ascrivibile nella misura equitativa determinata del 25 per cento, corrispondente ad euro

261.136,00, di cui euro 189.145,00 a carico dei convenuti Buccilli, Bersanetti e Canovi e di euro 71.991,00 a carico dei convenuti Capurro, Senarega e dello stesso Canovi.

Tenuto conto, inoltre, del contesto generale nel quale i convenuti hanno operato, caratterizzato dal complesso quadro normativo in materia di rifiuti e dalle articolate modalità operative di attuazione da parte dei diversi centri decisionali, a volte contrassegnate da confusione e incertezza, contesto che rendeva certamente più difficoltosa l'organizzazione di un sistema integrato di rifiuti e la ricerca e l'individuazione di un modello gestionale adeguato alle esigenze dell'Ente, il Collegio ritiene opportuno fare uso del potere riduttivo dell'addebito *ex art. 1, comma 1 bis*, della legge n. 20/1994, apportando un temperamento nella misura del 30 per cento al risarcimento del danno come precedentemente determinato.

Di tale danno devono essere chiamati a rispondere, tenuto conto dell'apporto causale di ciascuno di essi, i sindaci e gli assessori *pro tempore* nella misura del 40 per cento ciascuno, e, pertanto, Buccilli Gian Luca e Bersanetti Stefano nella misura di euro 52.960,00 ciascuno (189.145,00 X 40 per cento - 30 per cento) e Capurro Dario e Senarega Franco nella misura di euro 20.157,00 ciascuno (71.991,00 X 40 per cento - 30 per cento), nonché il responsabile del Settore ambiente e manutenzione del Comune ing. Franco Canovi nella rimanente parte del 20 per cento, pari ad euro 36.559,00 (189.145,00 X 20 per cento - 30 per cento + 71.991,00 X 20 per cento - 30 per cento).

Alle somme dovute, rivalutate a causa della loro natura di debito di valore, dovranno essere aggiunti gli interessi legali a decorrere dalla data di pubblicazione della presente decisione.

(Omissis)

(1) PREGIUDIZI E APODITTICITÀ NELLA IMPOSIZIONE DEI LIVELLI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, LA CUI INOSSERVAZIONE PER LA CORTE DEI CONTI DIVENTA CAUSATIVA DI DANNO ERARIALE.

La sentenza della Corte dei conti, Sez. giurisd. per la Regione Liguria, Genova, n. 83/2013 decisa il 13 marzo 2013 (dep. 27 maggio 2013) è interessante sotto vari profili che, di seguito, sintetizziamo:

- sull'obbligo (puntuale e inderogabile) delle ammini-

strazioni comunali di attuare le prescrizioni legislative (e programmatiche) in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, e (si badi) di garantire – indipendentemente dal soggetto cui è materialmente affidato il servizio di raccolta dei rifiuti urbani (1) – il rispetto delle percentuali minime previste dalla legge;

- sull'obbligo (inteso come adempimento inderogabile) del gestore del servizio ad osservare e realizzare le percentuali minime di raccolta differenziata, stabilite dalla normativa;

- sulla chiamata in responsabilità (legittimazione passiva) avanti la Corte dei conti di amministratori e dirigenti enti locali [nei loro rapporti, competenze e separazioni (2)] in tema di ambiente (più precisamente di gestione di rifiuti);

- sulla doverosità degli amministratori e dei dirigenti comunali (secondo i loro diversi ruoli e competenze) (3) di comportamenti di indirizzo, di direttiva, di controllo, di vigilanza, di iniziativa e di attivazione anche nei confronti del soggetto gestore, in particolare per l'esecuzione di adempimenti connessi a previsioni normative e programmatiche [oltre che per obblighi contrattuali (4)]. Di talché rileva, per il danno pubblico, anche l'aver tollerato «in modo inescusabile un inesatto adempimento del contratto, senza richiedere allo stesso gestore l'adozione di misure in grado di assicurare una migliore separazione dei rifiuti» (5);

- sul criterio di computabilità dei danni richiesti agli autori dei prefati comportamenti causativi di danno allorché essi danni riguardino mancato raggiungimento di percentuali di raccolta differenziata (e correlativo maggior conferimento di rifiuti in impianti di smaltimento, anziché in impianti di recupero);

- sull'eventuale configurazione di danno ambientale *ex art. 300 ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii.* (cosiddetto «codice ambientale») (6);

- sull'inaturalità del danno (7) posto che – secondo la difesa dei convenuti – occorrerebbe attendere (essendo ancora in termini) l'attivazione dell'azione risarcitoria nei confronti del gestore per l'inesatta esecuzione del contratto. Però il Collegio qui ritiene che «l'azione di responsabi-

(1) Ancorché esso gestore rientri nel modello dello *in house*.

(2) Stante il principio di separazione tra funzioni di indirizzo (organi politici) e gestione (dirigenti) che il d.lgs. n. 267/2000 ha specificato con gli artt. 50, 54 e 107, comma 1. Vedasi anche l'eccezione di assenza di responsabilità da parte degli organi politici *ex art. 1, comma 1 ter*, della l. 14 gennaio 1994, n. 20. Della stessa legge si veda pure l'art. 1 *quater* ovvero il principio della personalità e parziarietà della responsabilità amministrativa che (fatta eccezione soltanto per le ipotesi di dolo e conseguente illecito arricchimento) impone al giudice, nell'ipotesi di danno determinato da più persone, di valutare le singole responsabilità e condannare «ciascuno per la parte che vi ha preso», attribuendo ai soggetti convenuti esclusivamente la quota di danno agli stessi imputabile.

(3) La dirigenza deve non solo «fermarsi» ai cosiddetti «adempimenti burocratici» ma pure doverosamente segnalare agli organi politico-amministrativi la necessità di adottare interventi concreti finalizzati a far rispettare le prescrizioni di legge e gli obiettivi connessi (nel caso della raccolta differenziata misurata con la percentuale annua stabilita per legge) e altresì, la dirigenza deve attivarsi di propria iniziativa, dopo aver segnalato (e quindi coinvolto nella responsabilità) il sindaco, gli assessori, e quanti altri rilevino per competenza o ufficio.

(4) L'art. 3 del contratto stipulato tra il Comune e il soggetto gestore (A.M.I.U. S.p.A.) prevedeva che questo ultimo «gestisse i servizi programmati nel rispetto «di ogni disposizione nazionale, regionale e comunale, compresi eventuali futuri aggiornamenti» e, quindi, secondo la Procura attrice, anche dell'art. 24 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) e successivamente dell'art. 205, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 (cosiddetto «codice dell'ambiente») e dell'art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 che fissano la misura minima annuale obbligatoria della raccolta differenziata dei rifiuti».

(5) Per la Corte gli amministratori ben potevano «ad esempio, introdurre un sistema, anche parziale, di raccolta porta a porta, oppure ricorrendo all'installazione di sistemi di sorveglianza in prossimità delle zone ove i contenitori destinati alla raccolta dei diversi materiali erano posizionati, introducendo sistemi premiali nei confronti del gestore e dei cittadini - utenti del servizio, idonei ad incentivare comportamenti più virtuosi (Sezione giurisdizionale Campania, Sent. n. 1041 del 10 giugno 2011)», inoltre essi amministratori potevano altresì prevedere contrattualmente degli strumenti premiali tali da incentivare il gestore alla raccolta differenziata, ovvero al minor conferimento per lo smaltimento dei rifiuti prodotti nel territorio comunale.

(6) Infatti, secondo il P.M. contabile «il versamento in discarica dei rifiuti eccedenti ha comportato anche un danno all'ambiente, per il deterioramento aggiuntivo delle risorse naturali causato dall'immissione di maggiori quantità di sostanze e microorganismi nel terreno e di gas nocivi nell'aria circostante alla discarica, danno da rifondere allo Stato ed equitativamente determinato (...), in misura pari al triplo dell'addizionale del 20 per cento di cui all'art. 205, comma 3, del succitato d.lgs. n. 152/2006». Ma il Collegio fa presente come l'art. 300 del codice ambientale parli di un «*deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*», per cui «ciò che qui rileva è l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie, il che non sembra essersi verificato, atteso che nella discarica, regolarmente autorizzata, sono stati versati rifiuti in quantità maggiore rispetto a quelli che si sarebbero prodotti con una raccolta differenziata effettuata nelle misure previste dalla legge, ma non maggiormente inquinanti rispetto a quelli che la stessa discarica, in base alle sue caratteristiche costruttive e operative, era destinata ad accogliere».

(7) Che, ricordiamo, deve possedere i requisiti della: concretezza, certezza e attualità.

lità per danno erariale nei confronti degli amministratori esercitata dal P.M. contabile non nasca (...) solamente dal mancato esercizio da parte degli amministratori dell'azione risarcitoria nei confronti degli autori del fatto dannoso, ma dall'aver essi stessi, con il loro colpevole antidoveroso comportamento contribuito al verificarsi del danno». Pertanto, «l'eventuale concomitante azione civile contro l'appaltatore, esercitabile dall'amministrazione e l'azione del P.M. contabile operano (...) su piani del tutto distinti e sono reciprocamente indipendenti ed autonome, pur quando investono un medesimo fatto materiale» (8);

- sugli elementi tipici della responsabilità amministrativa, ovvero l'oggettivo danno arrecato alla pubblica amministrazione (pubblico) da soggetti legati a quest'ultima da un rapporto di servizio, con una condotta connotata da dolo o colpa grave, causalmente connessa con l'evento dannoso;

- sulla ricostruzione dell'obbligo normativo [precisato anche nella programmazione regionale (9)], ovvero che in ogni Ambito territoriale ottimale (A.T.O.) la raccolta differenziata dei rifiuti «venga assicurata in misure percentuali minime del 15 per cento entro due anni dall'entrata in vigore del decreto stesso, del 25 per cento entro quattro anni e del 35 per cento dal sesto anno (percentuali successivamente fissate dall'art. 205, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 nella misura del 35 per cento entro il 31 dicembre 2006, del 40 per cento entro il 31 dicembre 2007, del 45 per cento entro il 31 dicembre 2008, del 50 per cento entro il 31 dicembre 2009, del 60 per cento entro il 31 dicembre 2011 e del 65 per cento entro il 31 dicembre 2012). L'art. 205, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, inoltre, al fine di penalizzare il conferimento in discarica dei rifiuti e di rafforzare i previsti obblighi di raccolta differenziata, ha introdotto, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi minimi fissati dalla legge, un'addizionale del 20 per cento al tributo dovuto per il conferimento, da applicarsi nei confronti dell'A.T.O. con successiva ripartizione dell'onere tra quei Comuni del territorio che non abbiano raggiunto le prescritte percentuali minime» (10);

- sulla *ratio* dell'impianto normativo (di cui al punto precedente) fondato nel fatto che «la raccolta differenziata svolge un ruolo rilevante e prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente sia di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento, sia di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione, garantendo: a) la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta; b) la riduzione delle quantità e della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento; c) il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale; d) la promozione di

comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione» (deliberazione n. 6/2007/G della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato).

Richiamiamo, in estrema sintesi, le conclusioni della sentenza, ove viene affermato esservi un concorso colposo, apprezzando peraltro un ruolo di efficienza causale più contenuto rispetto a quello prospettato dalla Procura attrice, donde l'applicazione di un danno equitativamente determinato nel 25 per cento, tenendo altresì conto «del contesto generale nel quale i convenuti hanno operato, caratterizzato dal complesso quadro normativo in materia di rifiuti e dalle articolate modalità operative di attuazione da parte dei diversi centri decisionali, a volte contrassegnate da confusione e incertezza, contesto che rendeva certamente più difficoltosa l'organizzazione di un sistema integrato di rifiuti e la ricerca e l'individuazione di un modello gestionale adeguato alle esigenze dell'Ente» talché il Collegio usa il potere riduttivo dell'addebito (*ex art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20/1994*), apportando un temperamento nella misura del 30 per cento al risarcimento del danno come precedentemente determinato».

Ecco i punti che, a nostro sommesso avviso, potrebbero essere approfonditi in una analisi realistica del danno erariale e della gestione dei rifiuti pubblici:

- sembra, infatti, che – quantomeno nel caso in esame – il danno erariale discenda automaticamente dal non avere rispettato una prescrizione di legge e/o programmatica (quasi in una sorta di gerarchia del «volere» che va rispettata, a cascata), quindi non (come accenneremo) ad altri elementi che, invece, conoscono molto bene gli operatori del settore;

- il Collegio ha, per vero, collegato il danno al maggior conferimento di rifiuti in discarica (allo smaltimento, anziché al recupero) tralasciando il paventato danno ambientale, sul quale però meriterebbero ulteriori (pratiche) riflessioni [oltre il dato formale dell'art. 300 del «codice ambientale», il quale ha altra latitudine (11)];

- ma a noi pare che il Comune, ove ne sussistessero i presupposti, poteva – ovviamente prima di arrivare alla chiamata in giudizio degli amministratori e dei dirigenti – manifestarsi in modo formale e diretto anche ad altri organi – adottando un provvedimento motivato, dove analiticamente e specificatamente evidenziare che in un determinato contesto e/o in una determinata fase strategica della gestione dei rifiuti, la raccolta differenziata si appalesa più dispendiosa rispetto ad una raccolta indifferenziata (o, di intensità meno differenziata);

- più esattamente, ci chiediamo: quale sarebbe stata la decisione del Collegio ove fossero stati anzitempo adottati dall'amministrazione comunale degli scenari di convenienza (o di sensitività), per i vari livelli percentuali di

(8) Mentre l'azione civile promossa dall'amministrazione danneggiata tende all'accertamento del danno conseguente a responsabilità contrattuale della controparte, l'azione del P.M. contabile viene esercitata nell'interesse generale dell'ordinamento all'osservanza della legge e alla corretta gestione dei mezzi finanziari pubblici, nonché al corretto esercizio da parte dei pubblici dipendenti delle funzioni loro affidate, e mira ad accertare quanta parte del danno causato alla P.A. sia ascrivibile a colpa grave dell'amministratore, dell'impiegato pubblico o del soggetto in rapporto di servizio con la P.A. e debba essere loro imputata, e non può essere preclusa dall'esercizio (e men che meno dal possibile esercizio) della prima, a meno che questa non abbia già avuto esito interamente soddisfacente delle ragioni dell'Erario, per l'avvenuto integrale risarcimento del danno subito dall'amministrazione, circostanza quest'ultima che, nel caso in esame, non ricorre.

(9) Si veda la l.r. Liguria 21 giugno 1999, n. 18, con la quale è stato

approvato il Piano regionale di gestione della raccolta i cui contenuti «assumono efficacia vincolante per i soggetti pubblici e privati che esercitano funzioni e attività disciplinate dal presente Capo» con l'obiettivo principale di massimizzare il recupero, potenziando, quindi, la raccolta differenziata, in conformità alle disposizioni del d.lgs. n. 22/1997.

(10) Oltre che da ulteriori oneri connessi al conferimento dei rifiuti in discarica. Il Collegio qui ricorda l'onere *ex art. 40 della l.r. Liguria 21 giugno 1999, n. 18* (di 0,008 euro al Kg) e l'ulteriore onere di cui all'art. 7 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 per il pretrattamento dei rifiuti, fissato dalla Giunta regionale ligure in 0,01 euro al Kg.

(11) Sia consentito rinviare ai nostri articoli: *Il danno ambientale*, parte I, in *L'Ufficio Tecnico*, Rimini, 2011, 10 e, parte II, *ibidem*, 2011, 11. Altri contributi, di vari autori (con nota del curatore) sono contenuti nel volume A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Rimini, 2012.

raccolta differenziata, considerando tutti i costi e tutti i ricavi per ogni livello, collegandoli a un (non unico, ma tra i possibili) sistema impiantistico e alla conseguente logistica, ovvero ad un determinato (non teorico) sistema integrato di gestione, non parziario, bensì completo?

- tra altro, anche qui (al solito), la redazione di un piano economico-finanziario (sotteso ad una tariffa e ad un sistema di gestione integrato) può avvenire secondo diverse scelte e metodologie (giocando anche tra le diverse contabilità, enti locali e soggetti privati) con esiti molto diversi a seconda dell'orizzonte temporale adottato, a seconda della politica degli ammortamenti, a seconda di varie alchimie finanziarie e fiscali, e così via;

- ancora, in questo delicato e grave momento di crisi economica, è vero che il recupero e il riciclaggio (e prima ancora il riutilizzo, se non la prevenzione) dei materiali diventa strategico e determinante per uno sviluppo economicamente sostenibile, ma è altresì vero che venendo a mancare rifiuti (per diminuzione di consumi, etc.) vengono ad essere sottoutilizzati (come capacità fisica e come ottimizzazione economico-finanziaria) gli impianti di smaltimento che (come sanno bene tutti gli operatori del settore) oggi praticano (pena la minor spalmatura dei costi fissi che in siffatti impianti sono rilevantissimi) ai conferitori delle tariffe molto ridotte (almeno rispetto a qualche anno fa). In tal modo, la convenienza tra un sistema a raccolta differenziata e uno a minor raccolta differenziata (tacendo degli obblighi normativi e di altre forme di incentivazioni tramite ecotasse e contributi, etc.) va calcolata e calata in uno specifico contesto di riferimento (oltre che in questa contingenza di crisi da produzione di rifiuti) che potrebbe, addirittura, considerare una convenienza a conferire allo smaltimento comparando le alternative all'avvio al recupero (spesso in ambito extra-bacinale, con costi di trasporto e logistico-amministrativi).

Si ricorda, incidentalmente, come il recupero di materiale spesso venga contrabbandato con altre forme di smaltimento o di recupero «larvato» connesso per esempio all'incenerimento (più o meno produttivo di energia, più o meno con la soglia di efficienza e di calcolo energetico previsto nella famosa formula di conio europeo);

- il calcolo della convenienza e dell'utilità pubblica alla raccolta differenziata poi cambia ove ci si fermi (erarialmente parlando, e come soventemente accade) al solo ambito dell'Ente locale (cioè detto in due parole, alla raccolta dei propri rifiuti, al loro conferimento ad impianti autorizzati, misurando così, in buona sostanza, la percentuale di raccolta differenziata) oppure, ove si estenda l'analisi di questa «convenienza» al definitivo trattamento (smaltimento e recupero) dei rifiuti, anche quando essi (come altrettanto spesso accade) vengano conferiti ad una impiantistica «intermedia» (dove si «certifica» il recupero col mero conferimento all'impianto del rifiuto, obiettivamente disinteressandosi di quanto accade oltre il cancello di ingresso del medesimo impianto) allora gli esiti e il giudizio potrebbero cambiare, nonostante il dato normativo imponga un certo livello percentuale di raccolta differenziata;

- insomma, ove si mettessero assieme tutti i conteggi in modo serio e trasparente, senza temere di essere antipatici alle varie *lobbies*, sicuramente non mancherebbero sorprese e pur anche sembrano ragionevolmente profilarsi danni pubblici (a tacere di quelli ambientali intesi in senso non giuridico) connessi ai sistemi di regia e di gestione dei rifiuti (si vedano per esempio i rifiuti di imballaggi), almeno nell'attuale modello e sistema così come adottato dal nostro legislatore (e anche qui riserviamoci di approfondire in un prossimo contributo).

Alberto Pierobon

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

Imposte e tasse - Tributi - Disciplina delle agevolazioni tributarie (riforma tributaria del 1972) - Acquisto di terreni agricoli - Benefici fiscali ex art. 1 della legge n. 604 del 1954 - Estensione all'imprenditore agricolo professionale (IAP) - Presupposti di cui all'art. 2, n. 1, della legge n. 604 cit. richiesti per il coltivatore diretto - Estensione all'imprenditore agricolo professionale - Necessità - Esclusione - Conseguenze. (D.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, art. 1; l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 1, 1 bis, 1 ter)

Cass. Sez. V Civ. - 26-6-2013, n. 16071 - Merone, pres.; Bruschetta, est.; Sepe, P.M. (diff.) - Agenzia delle entrate (Avv. gen. Stato) c. Delfrate (avv. Giglio ed a.). (*Conferma Comm. trib. reg. Milano 14 marzo 2008*)

In tema di imposte sulla registrazione dell'acquisto di terreni agricoli, l'art. 1, comma 4, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, ha esteso anche all'imprenditore agricolo professionale (IAP) i benefici fiscali di cui all'art. 1 della l. 6 agosto 1954, n. 604, già previsti per la piccola proprietà contadina, senza richiedere altresì la sussistenza in capo a detto imprenditore delle condizioni di cui all'art. 2, n. 1, della legge n. 604 cit., trattandosi di requisiti dettati per il solo coltivatore diretto e incompatibili con la nuova figura professionale che il legislatore intende incentivare; ne consegue che, per il beneficio menzionato, non è necessario il certificato rilasciato dall'Ispezzione provinciale agrario e da produrre a pena di decadenza all'Amministrazione finanziaria entro il termine triennale dalla registrazione dell'atto (1).

(1) In merito alla differenza tra gli obblighi dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) e quelli previsti dalla legge n. 604 del 1954 in materia di piccola proprietà contadina per la figura del coltivatore diretto, v. Cass. Sez. V 26 giugno 2013, n. 16072, in questa Riv., 2013, 453, con nota di G. FERRARA e di L. CENICOLA, riguardante gli obblighi di certificazione.

*

Agricoltura e foreste - Olivicoltura - Olivicoltura ed oli - Aiuti comunitari - Olio d'oliva - Percezione indebita - Prova - Documentazione idonea. (Reg. CEE 12 settembre 1992, n. 2732, art. 12)

Cass. Sez. I Civ. - 14-6-2013, n. 14998 - Carnevale, pres.; Di Amato, est.; Fimiani, P.M. (conf.) - Cons. Ass. olivicole Coassol (avv. Petrini ed a.) c. Agenzia erogazioni agricoltura (Avv. gen. Stato). (*Conferma App. Roma 11 luglio 2005*)

In tema di indebita percezione di aiuti comunitari alla produzione d'olio d'oliva, in forza dell'art. 12 del reg. CEE 21 settembre 1992, n. 2732 - che stabilisce le misure intese al miglioramento della qualità della produzione dell'olio d'oliva per l'anno 1992 - la documentazione giustificativa, richiesta per il pagamento delle spettanze dovute agli enti incaricati dello svolgimento di suddette attività, deve essere idonea a dimostrare le spese che effettivamente siano state sostenute e consistere, pertanto, in quietanze, fatture quietanzate, attestazioni di pagamento o dichiarazione liberatorie di avvenuta riscossione, comprovanti che le somme di cui si chiede l'erogazione siano state in concreto corrisposte per lo svolgimento delle attività necessarie al miglioramento della qualità di produzione dell'olio d'oliva (1).

(1) V. Cass. Sez. II 15 maggio 2008, n. 12334, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 5, 736; 21 aprile 2009, n. 9454, *ivi*, 2009, 4, 655.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Alienazione di una porzione autonoma e distinta del fondo - Scissione del rapporto di affitto - Pluralità di rapporti - Diritto di ripresa - Condizioni e limiti. (C.c., artt. 1599 e 1602)

Cass. Sez. III Civ. - 15-5-2013, n. 11760 - Finocchiaro, pres.; Ambrosio, est.; Golia, P.M. (diff.) - Aloe (avv. Vetere ed a.) c. Vommaro (avv. Juliano ed a.). (*Cassa con rinvio App. Catanzaro 5 febbraio 2007*)

Il principio in materia di locazione, secondo il quale nelle ipotesi di successione a titolo particolare nella proprietà di parti autonome e distinte della cosa locata il contratto di locazione (nel quale per legge subentrano gli acquirenti della cosa locata) si scinde in tanti distinti rapporti, quanti sono i soggetti che assumono la qualità di locatori, con l'effetto che ogni successore a titolo particolare può autonomamente agire per la risoluzione o la cessazione del contratto, limitatamente alla porzione acquistata e indipendentemente dalla posizione assunta dagli altri locatori, si applica anche in materia di affitto agrario ed anche se tra le varie porzioni immobiliari vi è interdipendenza funzionale, poiché quest'ultima non esclude la scindibilità del rapporto (1).

(1) In senso conforme v. Cass. Sez. III 5 febbraio 1997, n. 1105, in questa Riv., 1997, 92.

*

Contratti agrari - Riforma fondiaria - Terreni soggetti a riforma - Causa del contratto - Nozione - Rilevanza dei concreti interessi perseguiti dalle parti - Fattispecie in tema di contratto di affitto di fondo venduto con riservato dominio dall'ente di sviluppo agrario collegato a preliminare avente ad oggetto lo stesso terreno. (C.c., artt. 1321, 1322, 1325, 1343, 1351; l. 29 maggio 1967, n. 379; l. 12 maggio 1950, n. 230)

Cass. Sez. III Civ. - 3-4-2013, n. 8100 - Segreto, pres.; Amendola, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Vacca ed a. (avv. ti Moramarco ed a.) c. Manenti (avv. ti Dilillo ed a.). (*Conferma App. Bari 8 luglio 2010*)

La causa del contratto costituisce la sintesi dei contrapposti interessi reali che le parti intendono realizzare con la specifica negoziazione, indipendentemente dall'astratto modello utilizzato. Ne deriva che, in ipotesi di scrittura contenente un contratto di affitto agrario di durata decennale, con contestuale pagamento anticipato dell'intero canone dovuto, nonché un preliminare di compravendita del medesimo fondo, con immediata immissione dell'affittuario promissario acquirente nel possesso del predio, stante il collegamento teleologico tra il rapporto di affittanza e la promessa di vendita, in quanto il primo configuri il mezzo escogitato dalle parti per superare il limite legale di provvisoria inalienabilità delle terre di riforma agraria, vendute con riservato dominio dagli enti di sviluppo, la valorizzazione della funzione del singolo accordo intercorso tra i contraenti impone di ritenere che, scaduto il termine di dieci anni pattiziamente previsto, il contratto di affitto non operi più come strumento di composizione dei reciproci interessi, per aver esaurito ogni sua pratica utilità, senza che nessuna previsione legislativa possa automaticamente prorogarlo, con la conseguenza che il protrarsi della detenzione del bene ad opera del promissario debba intendersi come esecuzione del preliminare e non possa perciò integrare alcun inadempimento (1).

(1) Si applica in sintesi il principio secondo cui, al di là del modello astratto utilizzato, rileva, quale causa del contratto, lo scopo pratico del negozio, la sintesi, cioè, degli interessi che lo stesso è concretamente diretto a realizzare (c.d. causa concreta), quale funzione individuale della singola e specifica negoziazione» (così: Cass. Sez. III 12 novembre 2009, n. 23941, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, 5, 1, 448).

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Animali - ENPA (Ente nazionale protezione animali) - Avviso ex art. 408, comma 2, c.p.p. - Legittimazione dell'ENPA. (C.p., art. 727; c.p.p., art. 408, comma 2; l. 20 luglio 2004, n. 189, art. 19)

Cass. Sez. III Pen. - 8-7-2013, n. 28948 (c.c.) - Squassoni, pres.; Amoresano, est.; Fodaroni, P.M. (conf.) - ENPA, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Vicenza 20 dicembre 2011*)

L'ENPA è legittimato a ricevere l'avviso ex art. 408, comma 2, c.p.p. poiché va considerato persona offesa dei delitti contro il sentimento degli animali e della contravvenzione prevista dall'art. 727 c.p. indipendentemente dalla emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 19 quater, l. 20 luglio 2004, n. 189 (1).

(1) In senso conforme, con riferimento all'ENPA: Cass. Sez. III 12 maggio 2006, n. 34095, P.O. in proc. Cortinovis, rv. 235.138, in questa Riv., 2008, 129.

*

Bellezze naturali - Reati paesaggistici - Area sottoposta a vincolo paesaggistico - Struttura abusiva - Sola esistenza - Sufficienza - Sequestro preventivo.

Cass. Sez. III Pen. - 5-6-2013, n. 24539 (c.c.) - Teresi, pres.; Fiale, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Chiantone, ric. (*Conferma Trib. lib. Napoli 28 giugno 2012 ord.*)

Per i reati paesaggistici, ai fini della legittimità del provvedimento di sequestro preventivo, la sola esistenza di una struttura abusiva, realizzata senza autorizzazione in area sottoposta a vincolo paesaggistico, integra il requisito dell'attualità del pericolo, indipendentemente dall'essere l'edificazione criminosa ultimata o meno, in quanto il rischio di danni al territorio ed all'equilibrio ambientale (a prescindere dall'effettivo danno al paesaggio) perdura in stretta connessione all'utilizzazione della costruzione ultimata (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. II 11 giugno 2008, n. 23681, Cristallo, rv. 240.621.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva - Realizzazione e gestione - Reato commissivo. (C.p., art. 40, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 29-5-2013, n. 23091 - Squassoni, pres.; Lombardi, est.; Salzano, P.M. (diff.) - Di Bernardino, ric. (*Annulla senza rinvio App. L'Aquila 20 ottobre 2005*)

La fattispecie della realizzazione e gestione di una discarica si configura come reato che si realizza mediante condotte commissive. Non sussiste un obbligo del proprietario dell'area adibita a discarica di attivarsi per la rimozione dei rifiuti depositati da terzi, allorché non risulti accertato il concorso del predetto proprietario con coloro che hanno conferito i rifiuti o nel caso in cui, come nella fattispecie, debba trovare applicazione il disposto dell'art. 40, comma 2, c.p. (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 15 dicembre 2008, n. 46072, S.G., in <http://dejure.giuffre.it>.

*

Acque - Liquami - Sversamento - Blocco del funzionamento di un depuratore - Violazione art. 734 c.p. (C.p., art. 734)

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2013, n. 20737 - Teresi, pres.; Gentile, est.; Mazzotta, P.M. (diff.) - Pedullà, ric. (*Conferma Trib. Chieti 24 maggio 2012*)

Lo sversamento di liquami direttamente in un fiume dovuto al blocco del funzionamento di un depuratore, causato da un guasto per carenza di manutenzione determina la sussistenza degli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 734 c.p., qualora l'evento muti in modo rilevante, anche sotto il profilo temporale, le caratteristiche ambientali del corso d'acqua (1).

(1) Nessun precedente in termini.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Inerti - Terre e rocce da scavo - Assimilazione - Esclusione. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

Cass. Sez. III Pen. - 9-5-2013, n. 19942 - Mannino, pres.; Amoresano, est.; Fraticelli, P.M. (diff.) - Iaconisi, ric. (*Dichiara inammissibile App. Lecce 17 gennaio 2009*)

La non assimilazione degli inerti derivanti da demolizione di edifici o da scavi di strade alle terre e rocce da scavo è stata ribadita con il d.lgs. n. 152 del 2006. Però anche lo smaltimento delle sole terre e rocce da scavo, prive dei requisiti previsti per essere esonerate dal regime dei rifiuti, conserva rilevanza penale ex art. 256, d.lgs. 152/2006 (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 9 aprile 2013, n. 16186, P.P., in <http://dejure.giuffre.it>.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Inottemperanza all'ordinanza di rimozione - Reato permanente. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 255, comma 3)

Cass. Sez. III Pen. - 6-5-2013, n. 19461 - Squassoni, pres.; Mulliri, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Scardino, ric. (*Dichiara inammissibile App. Potenza 20 gennaio 2012*)

Il reato di mancata ottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti, di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, ha natura di reato permanente, nel quale la scadenza del termine per l'adempimento non indica il momento di esaurimento della fattispecie, bensì l'inizio della fase di consumazione che si protrae sino al momento dell'ottemperanza all'ordine ricevuto (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 6 luglio 2006, n. 23489, Marini, rv. 234.484, in *Riv. pen.*, 2007, 5, 570.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Compatibilità paesaggistica - Accertamento - Parere della Soprintendenza - Termine di novanta giorni - Mancata osservanza - Perdita del relativo potere - Esclusione - Impugnazione del silenzio - Inadempimento - Legittimità. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 167, comma 5)

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Compatibilità paesaggistica - Parere della Soprintendenza - Termine - Decorrenza - Dalla completa ricezione degli atti - Necessità. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 167, comma 5)

Cons. Stato, Sez. VI - 18-9-2013, n. 4656 - Maruotti, pres.; Boccia, est. - Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato) c. M.A.M. e Comune di Ostuni (n.c.).

In tema di accertamento della compatibilità paesaggistica, il termine di novanta giorni stabilito dall'art. 167, comma 5, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice beni culturali e paesaggio) per il parere della Soprintendenza, qualora non sia rispettato, non consuma il relativo potere che continua a sussistere, ma l'interessato può proporre ricorso al giudice amministrativo per contestare l'illegittimo silenzio-inadempimento dell'organo statale (1).

In tema di accertamento della compatibilità paesaggistica, il termine di novanta giorni stabilito dall'art. 167, comma 5, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice beni culturali e paesaggio) per il parere della Soprintendenza, decorre esclusivamente dalla ricezione da parte della medesima Soprintendenza, della documentazione completa e necessaria ai fini dell'emanazione degli atti di sua competenza, per cui in mancanza di detta documentazione, non sorge, in capo all'amministrazione statale, l'obbligo di provvedere in merito all'istanza di autorizzazione paesaggistica (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 24 gennaio 2013, n. 141, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla seconda massima, giurisprudenza costante; di recente, v. Cons. Stato, Sez. VI 11 febbraio 2013, n. 753, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 513.

*

Cave e torbiere - Cave - Piano regionale attività estrattive (PRAE) - Approvazione - Osservazioni dei Comuni coinvolti - Adeguata ponderazione - Necessità - Ragioni.

Cons. Stato, Sez. VI - 18-9-2013, n. 4643 - Severini, pres.; Lageder, est. - Regione Campania (avv. Baroni, Palma e Buondonno) c. Comune di Battipaglia (avv. Lullo), Provincia di Salerno (avv. Cesareo) e C.M. (avv. Lamberti).

Nella procedura di approvazione per il Piano regionale per le attività estrattive (PRAE), l'Autorità regionale procedente, nell'acquisizione delle osservazioni dei Comuni territorialmente coinvolti dalle previsioni del piano, è tenuta a ponderare, con motivazione esplicita, gli interessi pubblici o collettivi articolati dagli enti comunali e, dunque, a prendere in debita considerazione al fine di consentire il sindacato, anche giurisdizionale delle scelte pianificatorie sotto il profilo dei principi di logicità, proporzionalità e congruità motivazionali in relazione alle osservazioni formulate dai Comuni quali enti esponenziali degli interessi della comunità locale (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha accolto in parte l'appello proposto avverso la sentenza del T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 20 febbraio 2008, n. 858 (reperibile in www.giustizia-amministrativa.it), censurando il comportamento dell'amministrazione che non aveva preso in considerazione le osservazioni con le quali era stato richiesto di limitare l'attività estrattiva alle

sole zone del territorio già interessate da cave e di ottenere migliori garanzie per le misure di ricomposizione ambientale. Per riferimenti, v. Cons. Stato, Sez. VI 6 giugno 2008, n. 2743, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 1787.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Ordinanza rimozione - Avviso di avvio del procedimento - Comunicazione - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192, comma 3; l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7)

T.A.R. Piemonte, Sez. II - 6-8-2013, n. 979 - Salamone, pres.; Masaracchia, est. - Manzelli ed a. (avv. Cipolla) c. Comune di Villar Dora e Ministero della difesa (Avv. gen. Stato).

Costituisce insegnamento costante della giurisprudenza amministrativa, vieppiù all'indomani del varo delle nuove norme in materia di tutela ambientale (di cui al d.lgs. n. 152 del 2006), che, nell'ipotesi di abbandono di rifiuti ed in vista del conseguente provvedimento di rimozione, gli accertamenti degli organi preposti al controllo devono essere condotti in contraddittorio con gli interessati i quali, quindi, devono essere messi in condizione di partecipare attivamente al procedimento di cui si tratta. Tale partecipazione presuppone che i soggetti stessi siano avvisati dell'avvio del procedimento, mediante la comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990, comunicazione che, pertanto, si configura come un adempimento indispensabile al fine della effettiva instaurazione del «contraddittorio» (espressamente previsto dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006) (1).

(1) Sul punto, in senso conforme, cfr. *ex multis*: Cons. Stato, Sez. II 24 giugno 2011, parere n. 5271, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 6, 2152; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 7 maggio 2013, n. 514, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 5, 1752; T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 18 giugno 2012, n. 493, in questa Riv., 2013, 64; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 10 aprile 2012, n. 1706, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 4, 1334; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 28 febbraio 2012, n. 522, *ivi*, 2, 648.

*

Ambiente - Inquinamento acustico - Adozione di ordinanza contingibile ed urgente - Legittimità - Ragioni.

T.A.R. Umbria, Sez. I - 10-4-2013, n. 222 - Lamberti, pres.; Perrelli, est. - P. s.r.l. (avv. La Spina) c. Comune di Spoleto (avv. Maruccci) e L.E. (avv. Vaccari).

In tema di inquinamento acustico, l'utilizzo del potere di ordinanza contingibile ed urgente deve ritenersi consentito allorché gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti agenzie regionali di protezione ambientale rilevino la sua presenza, tenuto conto sia che tale fenomeno ontologicamente rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la legge quadro sull'inquinamento acustico non configura alcun potere di intervento amministrativo ordinario che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti (1).

(1) Nella specie si è trattato di un'ordinanza sindacale che ha imposto l'adozione di tutte le misure necessarie alla riduzione del rumore prodotto dal molino per cereali. In materia v.: Cons. Stato, Sez. II 6 ottobre 2012, n. 172 (parere su ricorso straordinario), in questa Riv., 2013, 214; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 17 novembre 2011, n. 1585, *ivi*, 2012, 654, con nota di LAMOLA L.; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 29 settembre 2011, n. 2371, *ivi*, 2012, 284, con nota di PERILLO V. Da ultimo v. T.A.R. Piemonte, Sez. I 5 aprile 2013, n. 422, in corso di pubblicazione in questa Riv., con nota di LAMOLA L., *Ordinanza contingibile ed urgente in tema di inquinamento acustico e tutela della salute di un singolo soggetto privato.*

PARTE III - PANORAMI

Rassegna commentata di legislazione regionale

di GIANFRANCO CALABRIA

LIGURIA

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico). *L.R. 25 marzo 2013, n. 9* (B.U. 27 marzo 2013, n. 3).

Con la legge in esame vengono apportate modifiche alla normativa regionale in materia di foreste e di assetto idrogeologico recata dalla l.r. n. 4 del 1999.

In particolare, la prima modifica riguarda la previsione secondo cui la gestione delle foreste appartenenti al patrimonio regionale può essere affidata in concessione, in base alle priorità individuate dalla Giunta regionale: *a)* ai soggetti (enti pubblici e soggetti che operano senza fine di lucro) di cui all'art. 48 della l.r. 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio) e successive modificazioni ed integrazioni; *b)* alle cooperative sociali operanti nel settore agro-forestale; *c)* alle imprese agricole e forestali.

Dal punto di vista procedimentale, la legge prevede che, rispetto alle ipotesi di cui alle precedenti lett. *a)* e *b)*, l'affidamento avvenga con le modalità (concessione) di cui all'art. 48 della l.r. n. 2 del 2012 e successive modificazioni ed integrazioni; mentre, nei casi di cui alla lett. *c)*, mediante procedure di selezione ad evidenza pubblica, che devono definire gli oneri posti a carico del soggetto gestore.

Una seconda modifica da segnalare riguarda la disciplina in materia di interventi compensativi. A questo riguardo è disposto che, in via generale, le autorizzazioni per lo svolgimento di attività volte al mutamento di destinazione e trasformazione dell'uso di boschi in altra destinazione d'uso devono prevedere una adeguata compensazione, da attuare tramite specifici interventi a cura e spese del destinatario dell'autorizzazione medesima.

A tal fine, il rilascio di dette autorizzazioni è subordinato al versamento a favore della Regione di un importo in denaro, determinato sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale, da destinare alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico delle aree geografiche più sensibili, ricadenti anche in altri bacini idrografici, nonché alla realizzazione di interventi di salvaguardia e miglioramento dei boschi esistenti, al rimboschimento di aree prive di copertura vegetale per incendi o altre cause, nonché alla realizzazione di siepi arboreo/arbustive e nuove alberature nelle aree urbane.

L'estensione minima dell'area boscata soggetta a trasformazione oltre la quale vi è obbligo di compensazione è pari a 500 mq. Tale estensione minima è calcolata sommando all'area boscata soggetta a trasformazione anche l'area dei lotti che distano meno di 100 m dal perimetro esterno della stessa e che sono stati interessati da trasformazioni nei cinque anni precedenti.

È, tuttavia, stabilito che gli interventi compensativi non siano dovuti nei seguenti casi:

a) per la creazione della fascia devegetata intorno ai

fabbricati ad uso abitativo o uso stalla;

b) quando la trasformazione del bosco sia connessa alla ripresa dell'attività agro-pastorale, mediante il recupero di terreni normativamente definiti bosco, ma di evidente vocazione agricola, generalmente verificabile per la presenza di sistemazioni idraulico-agrarie; per tali superfici, nei successivi quindici anni dalla ripresa dell'attività agropastorale, non può essere autorizzata una diversa destinazione d'uso se non previo versamento di un importo compensativo maggiorato del 30 per cento;

c) per opere pubbliche o interventi di pubblica utilità funzionali alle finalità della legge qui esaminata.

MARCHE

Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio. *L.R. 3 aprile 2013, n. 5* (B.U. 11 aprile 2013, n. 24).

La finalità della legge in commento è quella di rafforzare e rilanciare la «vocazione tartufigena» della Regione nella consapevolezza che tale attività rappresenta un fattore di promozione turistica e territoriale, oltre che un'importante opportunità per l'economia montana e per la conservazione dell'ambiente e la tutela del paesaggio (art. 1).

L'assetto normativo risultante dalla legge regionale in esame appare orientato ad assicurare un equilibrato bilanciamento, peraltro indicato come essenziale dalla stessa legge quadro (la n. 752 del 1985), tra il principio di libertà di ricerca e i diritti del proprietario del fondo.

Il provvedimento in esame, nel disporre l'abrogazione della precedente normativa regionale (art. 23) si propone, quindi, di dare attuazione alla legislazione statale in materia apportando talune integrazioni in tema di valorizzazione ambientale, turistica e commerciale legata al tartufo.

Quanto alla ripartizione delle competenze in materia di cerca, raccolta, commercio e coltivazione del tartufo, le stesse sono suddivise tra la Regione, le Province e le Comunità montane.

Più precisamente, spetta alla Regione (art. 2) adottare atti di indirizzo volti alla tutela, allo sviluppo e alla valorizzazione della tartufigicoltura.

In particolare, la Regione promuove interventi diretti:

a) alla conservazione, ripristino e potenziamento degli ecosistemi naturali nelle zone vocate anche mediante la messa a dimora delle piante tartufigene;

b) alla valorizzazione delle associazioni dei tartufai, di quelle dei tartufigicoltori e dei consorzi volontari per la tutela e lo sviluppo del tartufo;

c) alla conservazione e alla diffusione degli ecotipi locali di tartufo;

d) allo studio e alla conoscenza dei fattori ecologici che consentono la conservazione delle biodiversità degli ambienti ove si sviluppa il tartufo;

e) alla sperimentazione e alla definizione delle cure colturali più idonee per assicurare produzioni di qualità e di pregio anche nelle tartufaie controllate e coltivate;

f) all'implementazione della produzione dei vivai regionali di piante micorrizzate idonee allo sviluppo della tartuficoltura;

g) al sostegno delle potenzialità turistiche, culturali, commerciali ed ambientali legate alla raccolta e commercializzazione del tartufo, attraverso la promozione di manifestazioni fieristiche e di percorsi gastronomici dedicati.

A tali fini la Giunta regionale, previo parere della competente commissione consiliare, stabilisce: i criteri, le modalità e gli orari per l'esercizio della cerca e della raccolta dei tartufi; le modalità di rilascio, di rinnovo, di sospensione e di revoca dell'abilitazione e dell'autorizzazione per l'esercizio della cerca e della raccolta; i criteri e le modalità per il riconoscimento degli ambiti di riserva delle tartufaie così come classificate ai sensi della legge in esame; le caratteristiche delle tabelle di identificazione degli ambiti relativi alle tartufaie controllate e coltivate; i criteri e le modalità per la produzione e la certificazione delle piante micorrizzate; le linee guida relative alle tecniche di coltivazione nonché alle cure colturali per le tartufaie controllate o coltivate, così come classificate e riconosciute alla stregua della normativa regionale in questione; i criteri e le modalità per l'istituzione dell'elenco delle tartufaie coltivate e controllate.

Le funzioni amministrative (art. 3) in tema di cerca e raccolta dei tartufi sono invece attribuite alle Province e alle Comunità montane (definite enti competenti) per i territori di propria pertinenza.

Va segnalata, altresì, la presenza di alcune disposizioni volte a favorire la realizzazione di forme di aggregazione tra quanti, a vario titolo, sono portatori di interessi rispetto al «prodotto tartufo»: così, ad esempio, l'art. 5 contempla la possibilità per i titolari di aziende agricole e forestali e di chi conduce tartufaie, compresi i Comuni e le Comunità montane, di costituire consorzi per la difesa e la valorizzazione del tartufo, per la raccolta e la commercializzazione nonché per l'impianto di nuove tartufaie.

Inoltre, ai sensi dell'art. 6, i tartufai e i tartuficoltori possono costituire associazioni allo scopo di contribuire al perseguimento degli obiettivi di salvaguardia e di miglioramento degli ecosistemi tartufigeni locali.

Per quanto concerne la attività di cerca, l'art. 7 la definisce in termini di condotta finalizzata all'individuazione dei siti ritenuti idonei alla presenza del tartufo con qualsiasi mezzo destinato allo scopo, mentre al successivo art. 8 sono disciplinate le modalità per la cerca e raccolta, enucleando le operazioni che devono essere compiute al fine di salvaguardare e non alterare l'*habitat* naturale.

In particolare la cerca e raccolta devono essere effettuate dal raccoglitore con l'ausilio di cani; per la raccolta devono essere impiegati alcuni strumenti definiti «vanghetto» o «vanghella», le cui caratteristiche tecniche sono riportate nel citato art. 8.

L'art. 9 stabilisce i periodi per la cerca e la raccolta (riportati nella tabella A allegata alla legge) e prevede che, in presenza di condizioni alteranti i fattori che presiedono alla riproduzione del tartufo, gli enti competenti, sentite le categorie interessate e previo parere del Centro sperimentale di tartuficoltura (le cui funzioni sono descritte all'art. 4), possono introdurre variazioni ai periodi indicati nella tabella di cui sopra.

Nell'art. 10 sono, invece, stabiliti i divieti all'attività di cerca e raccolta dei tartufi.

Più precisamente la cerca o raccolta sono vietate durante le ore notturne e al di fuori degli orari stabiliti dalla legge o dei periodi stabiliti dalla tabella sopra menzionata; sono, inoltre, vietate la raccolta di tartufi non maturi o avariati; la cerca e la raccolta con l'esclusivo utilizzo del cane senza

l'ausilio dei mezzi di cui all'art. 8, comma 2; le attività di cerca e raccolta senza l'abilitazione di cui all'art. 12, o in mancanza del versamento della tassa di cui all'art. 13 o senza l'autorizzazione di cui all'art. 14; la detenzione, la commercializzazione o la somministrazione, sotto ogni forma, con la denominazione «tartufo», di specie di tartufo diverse da quelle elencate nell'art. 2 della citata legge n. 752; l'acquisto, la detenzione, l'utilizzo, la vendita e la somministrazione dei tartufi da parte di commercianti ed esercenti attività di somministrazione di alimenti e bevande ancorché di specie ammesse alla raccolta fuori dei periodi consentiti.

Dal versante amministrativo, (art. 12) le attività di cerca e raccolta sono consentite previa abilitazione, avente validità su tutto il territorio nazionale, rilasciata dagli enti competenti a chi ha più di quattordici anni mediante consegna di apposito tesserino, a seguito di superamento di specifico esame.

Ai fini del rilascio del predetto tesserino e della relativa convalida annuale, è istituita (art. 13) una tassa di concessione regionale che deve essere versata, prima del rilascio del tesserino ed entro il 31 gennaio di ogni anno successivo a quello del rilascio, direttamente alla Regione, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

Sono esentati dal pagamento di detta tassa i raccoglitori di tartufi sui fondi di loro proprietà o comunque da essi condotti ed i raccoglitori che, consorziati ai sensi dell'art. 14 della legge n. 752, esercitano la raccolta sui fondi di altri appartenenti al medesimo consorzio.

L'art. 14 regolamenta l'autorizzazione alla cerca e raccolta nelle foreste demaniali avente validità annuale.

A sua volta il successivo art. 15 definisce l'ambito di cerca e raccolta dei tartufi stabilendo:

- che tali attività sono libere nei boschi e nei terreni non coltivati, a condizione che sui medesimi non sia esercitato il diritto di riserva da parte degli aventi diritto, tramite l'affissione di tabelle secondo quanto stabilito dall'art. 17;

- che i prati-pascolo e le superfici destinate a pascolo sono considerate superfici coltivate limitatamente alla porzione di superficie con la presenza di bestiame;

- che i privati non possono apporre tabelle a distanze inferiori a 4 m dalle proprietà demaniali quali alvei, piano e scarpe degli argini di fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici, anche se confinanti con i terreni che essi conducono;

- che nei terreni gravati da uso civico la raccolta è riservata esclusivamente ai titolari di tale diritto.

Le disposizioni della legge che disciplinano la coltivazione, raccolta e commercializzazione del tartufo, nell'ambito dell'esercizio di un'attività di impresa, sono quelle di cui agli artt. 16 e 17.

In particolare l'art. 16 è riservato alla classificazione delle tartufaie che sono distinte in naturali, controllate e coltivate. Da un punto di vista definitorio è considerata tartufaia naturale qualsiasi formazione vegetale di origine naturale, ivi compresa la pianta singola, che produce spontaneamente tartufi. Per tartufaia controllata si intende, invece, una tartufaia naturale sottoposta a miglioramenti nei quali sono da ricomprendere anche eventuali operazioni di incremento. A sua volta la tartufaia coltivata è definita quale impianto specializzato, di nuova realizzazione, con piante tartufigene, la cui micorrizzazione sia certificata o in cui sia comunque comprovata la produzione di tartufi, disposte con sesto regolare, di densità non inferiore a cento piante per ettaro e sottoposte ad appropriate cure colturali ricorrenti.

In base all'ultimo comma del citato art. 16, nelle tartufaie coltivate o controllate possono essere realizzate recinzioni con sostegni fissati al suolo, in legno o metallo, anche se ricadono negli ambiti di tutela del Piano paesaggistico ambientale regionale, a condizione che non siano costruiti manufatti edilizi.

Sotto il profilo amministrativo, l'art. 17 stabilisce che le tartufaie controllate e coltivate sono soggette al riconosci-

mento secondo i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta regionale.

Le attestazioni di riconoscimento delle tartufoie controllate o coltivate hanno validità quinquennale, in caso di tartufoie controllate e decennale in caso di tartufoie coltivate. Il rinnovo avviene su richiesta dell'interessato per la stessa durata. È previsto che, la mancata esecuzione e rispondenza degli interventi richiesti, comporta la revoca dell'attestazione di riconoscimento di tartufoia controllata o coltivata, con conseguente obbligo di procedere alla rimozione delle tabelle di identificazione della tartufoia entro e non oltre quindici giorni successivi alla comunicazione del provvedimento.

L'art. 19 prevede la possibilità di istituire un marchio di identità dei tartufi raccolti nel territorio regionale.

I soggetti incaricati della vigilanza circa il rispetto delle norme previste dalla legge in commento sono individuati nell'art. 20 il quale, inoltre, individua nell'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (A.S.S.A.M.), il soggetto cui spetta effettuare le analisi morfologiche dei campioni di prodotto sequestrato.

L'art. 21 prevede, per le diverse violazioni della legge, la relativa sanzione amministrativa pecuniaria (nei limiti minimi e massimi) e gli enti competenti ad esercitare le funzioni inerenti l'irrogazione delle sanzioni stesse.

Infine l'art. 22 reca la disciplina transitoria in merito alle tartufoie coltivate realizzate precedentemente all'entrata in vigore della legge in commento, consentendone il riconoscimento anche in assenza della attestazione o della certificazione previste dalla normativa in questione; in secondo luogo dispone che le attestazioni di riconoscimento, rilasciate prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 5, siano rinnovate su istanza degli interessati nei termini e nei modi fissati dalla Giunta regionale.

Riordino degli interventi in materia di bonifica e di irrigazione. Costituzione del Consorzio di bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto. *L.R. 17 giugno 2013, n. 13*. (B.U. 27 giugno 2013, n. 50).

La legge regionale in esame risponde all'intento di introdurre nell'ordinamento regionale una riforma della vigente legislazione sulla bonifica e sui consorzi di bonifica, in attuazione dell'art. 44 e del Titolo V, parte II, della Costituzione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e del protocollo d'intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008.

Tuttavia, fin dalla data di entrata in vigore della legge n. 13, è stata sollevata più di una perplessità in ordine alla compatibilità costituzionale di alcune sue disposizioni sotto il profilo della contrarietà delle stesse ai principi fondamentali in materia di riordino dei consorzi di bonifica fissati dalla legge statale (art. 27 del d.l. n. 248 del 2007) e definiti dal predetto Protocollo di intesa del 2008, nonché ai principi in materia di bonifica a tutt'oggi desumibili dal r.d. n. 215 del 1933.

Dubbi che hanno trovato una prima conferma con la recente decisione del Governo, di cui si darà conto in seguito, di impugnare davanti alla Corte costituzionale l'art. 3 della legge in esame.

Le finalità del provvedimento in questione sono indicate all'art. 1 laddove la bonifica è considerata quale attività «permanente di sviluppo economico territoriale» attraverso il riconoscimento del ruolo svolto dalla impresa agricola, in termini di tutela e valorizzazione del territorio agricolo ai fini della conservazione e del mantenimento della integrità ambientale.

Ai sensi dell'art. 2 sono individuati nel territorio regionale, classificato interamente di bonifica, una serie di compren-

sori i quali costituiscono unità omogenee sotto il profilo idrografico e funzionali in rapporto alle esigenze di coordinamento e di organicità dell'attività di bonifica e irrigazione; comprensori che, a loro volta, possono ricomprendere uno o più bacini idrografici.

I predetti comprensori, dei quali fanno parte i Comuni come indicati nell'allegato A alla legge in questione, sono suddivisi in *sub*-bacini idrografici identificati sulla base dei crinali di scolo delle acque piovane di estensione non superiore a 1.500 ettari.

Contestualmente alla individuazione dei predetti comprensori, è disposta (art. 5) la costituzione di un unico Consorzio di bonifica a valenza regionale, denominato Consorzio di bonifica delle Marche, mediante la fusione dei consorzi preesistenti secondo le tempistiche e le modalità definite dal successivo art. 18, compresa la nomina dei relativi commissari straordinari con la indicazione dei compiti di questi ultimi fino alla costituzione, con delibera della Giunta regionale, del Consorzio regionale.

Dal punto di vista della attribuzione delle funzioni amministrative in materia di bonifica e difesa del suolo, il citato art. 3 conferisce alle Province le funzioni concernenti la progettazione, l'esecuzione, l'esercizio, la manutenzione e la vigilanza delle opere di bonifica di competenza pubblica come previste dalla normativa vigente, mentre quelle in materia di difesa del suolo sono mantenute in capo alla Regione e agli enti locali.

La norma in esame prevede che gli enti locali possono stipulare con il Consorzio unico delle Marche convenzioni per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 17 della l.r. n. 13 del 1999 ed in particolare per la realizzazione di opere a difesa degli abitati, nonché possono avvalersi dello stesso Consorzio «ai fini della progettazione e realizzazione delle opere pubbliche di propria competenza per le finalità della presente legge e per l'individuazione della manutenzione ordinaria e straordinaria dei bacini idrografici».

Come anticipato in precedenza, nella seduta del Consiglio dei ministri dell'8 agosto 2013, il Governo ha deliberato di impugnare innanzi alla Corte costituzionale il predetto art. 3 in quanto si porrebbe in contrasto con quelli che sono i principi fondamentali in materia di riordino dei consorzi di bonifica come definiti, da ultimo, nell'ambito del Protocollo di intesa sottoscritto in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni del 18 settembre 2008 e fissati dalla legge statale, tra cui il r.d. n. 215 del 1933 e il d.l. n. 248 del 2007.

In particolare, secondo il Governo, il conferimento di funzioni operato dalla disposizione censurata non è compatibile con la disciplina statale di riferimento, da cui emerge che le uniche funzioni che la Regione potrebbe delegare sono quelle già ad essa spettanti e, in particolare, quelle concernenti la programmazione, il finanziamento degli interventi, la classificazione dei territori e la tutela e vigilanza sui consorzi, nonché le fusioni, le soppressioni e i raggruppamenti di singoli consorzi ai sensi di quanto previsto dal d.p.r. n. 947 del 1962. Di conseguenza, secondo il Governo, l'art. 3 deve essere censurato laddove attribuisce alle Province funzioni proprie dei consorzi di bonifica, tra cui la realizzazione della bonifica, i compiti di manutenzione e di esercizio di tutte le opere di bonifica, sia pubbliche che private.

A livello programmatico lo strumento generale di pianificazione è individuato (art. 4) nel Piano generale di bonifica la cui proposta deve essere sottoposta dal Consorzio unico di bonifica alla Giunta regionale e deve essere redatta in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione in materia paesistico-ambientale, di difesa del suolo e di protezione civile, compresi i piani dei distretti idrografici e gli strumenti urbanistici comunali. Tale proposta, una volta adottata dalla Giunta regionale, deve essere trasmessa per l'approvazione all'Assemblea legislativa regionale.

Compete al Piano generale di bonifica stabilire per ogni

comprensorio:

- a) le linee di intervento della bonifica;
- b) le opere di bonifica di competenza pubblica da realizzare, indicandone le priorità, i tempi di realizzazione ed il costo presunto;
- c) le opere idrauliche di competenza privata;
- d) le reti di irrigazione;
- e) gli indirizzi per gli interventi di miglioramento fondiario e per gli interventi di bonifica di competenza privata ivi compresa la viabilità vicinale, poderal e interpoderal.

Di sicuro rilievo, dal punto di vista sempre programmatico, sono, altresì, il Piano di classifica e di riparto di cui all'art. 16, la cui elaborazione è di competenza del Consorzio unico di bonifica e su cui si radica il potere impositivo del Consorzio stesso. Nel Piano di classifica devono essere individuati i benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica, i parametri per la quantificazione degli stessi ed i conseguenti indici per la determinazione dei contributi. Il Piano di classifica, al quale occorre allegare una cartografia che definisca il perimetro di contribuenza, deve essere inviato alla Regione, unitamente al Piano di riparto, affinché chiunque, nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione degli stessi, possa presentare memorie e osservazioni all'Amministrazione regionale che approva gli atti nei trenta giorni successivi.

Sul versante dei contributi di bonifica e dell'individuazione del correlato beneficio di bonifica, la legge in commento afferma il principio in forza del quale i proprietari di beni immobili, agricoli ed extragricoli, compresi nel perimetro di contribuenza, che traggono un beneficio diretto e specifico dalle opere pubbliche di bonifica gestite dal Consorzio, sono assoggettati al pagamento dei contributi di bonifica relativamente alle spese di cui all'art. 6 e a quelle di funzionamento del Consorzio.

A tal fine è previsto (art. 16) che il Consorzio approvi anche il Piano annuale di riparto delle spese tra i proprietari contribuenti, in proporzione al beneficio derivante per ciascun immobile.

Al riguardo la legge regionale differenzia il beneficio in relazione alla diversa natura degli interventi, distinguendo il beneficio di difesa idraulica, dal beneficio di presidio idrogeologico e dal beneficio irriguo, dei quali viene posta la relativa definizione.

In particolare, ai sensi del menzionato art. 16, è considerato beneficio di presidio idrogeologico il vantaggio conseguito dagli immobili situati nel comprensorio dal complesso degli interventi, volto al mantenimento dell'efficienza e della funzionalità del reticolo idraulico e delle opere, finalizzato a difendere il territorio da fenomeni di dissesto idrogeologico; il beneficio di difesa idraulica è, invece, individuato nel vantaggio tratto dagli immobili situati nel comprensorio dal complesso degli interventi, finalizzato al mantenimento dell'efficienza e della funzionalità del reticolo idraulico e delle opere, finalizzato a preservare il territorio da fenomeni di allagamento e ristagno di acque comunque generati conservando il territorio e la sua qualità ambientale. È ritenuto beneficio di disponibilità irrigua il vantaggio tratto dagli immobili in virtù di opere di bonifica, opere di accumulo, derivazione, adduzione, circolazione e distribuzione di acque irrigue.

È, inoltre, disposto che il contributo consortile per la ripartizione degli oneri irrigui sia determinato tenendo conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici comprensivi dei costi ambientali e di quelli relativi alle risorse, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato dieci alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006.

È ulteriormente previsto l'esonero dal pagamento del contributo generale di bonifica per i proprietari degli immobili i cui scarichi delle acque meteoriche di dilavamento sono allacciati a pubblica fognatura. Il contributo è dovuto per le pertinenze, se le stesse non sono allacciate a pubblica fogna-

tura. Ed, infine, è stabilito che i soggetti gestori del servizio idrico integrato, nonché tutti i soggetti che utilizzano canali e strutture di bonifica come recapito di scarichi ammessi dalle vigenti normative contribuiscano alle spese consortili in proporzione al beneficio diretto ottenuto versando un canone, definito in un'apposita convenzione con il Consorzio tenuto conto delle caratteristiche dello scarico, dei quantitativi sversati e delle caratteristiche del corpo ricettore.

Quanto alla natura giuridica del Consorzio di bonifica delle Marche e della relativa *governance*, la legge in commento riconosce (art. 5) allo stesso la natura di ente pubblico economico a struttura associativa in quanto ente di autogoverno, dotato di autonomia funzionale e contabile ed operante in conformità della legge e secondo i criteri di efficienza, efficacia, trasparenza ed economicità.

I principi di autogoverno e della sussidiarietà su cui si incardina l'istituzione consortile determinano l'esigenza di prevedere una disciplina degli organi consortili che tenga conto della complessità organizzativa derivante dalla dimensione regionale del Consorzio e che sia fondata sulla partecipazione dei consorziati utenti.

Da qui la previsione (artt. 6-14) di un organo assembleare dei comprensori con la funzione di eleggere i componenti dell'organo assembleare del Consorzio al quale spetta, a sua volta, eleggere il consiglio di amministrazione.

Ai sensi dell'art. 8 l'assemblea del comprensorio è composta:

- a) da sedici membri in rappresentanza dei proprietari di immobili agricoli;
- b) da due membri, in rappresentanza dei proprietari di immobili ad uso industriale, commerciale ed artigianale;
- c) da dodici membri designati da apposita assemblea dei sindaci dei Comuni facenti parte dello stesso comprensorio;
- d) da un membro designato dalle associazioni ambientaliste regionali.

I componenti dell'assemblea sono nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale e i componenti dell'assemblea di cui alle lett. a) e b) sono eletti con votazione pro capite. È previsto che, ai fini dell'elezione dei componenti di cui alla lett. a), gli aventi diritto al voto sono suddivisi in tre sezioni elettorali di uguale carico contributivo. Ad ogni sezione elettorale compete un numero di membri in proporzione al riparto contributivo della sezione; per quanto concerne, invece, l'elezione dei componenti di cui alla lett. b) gli aventi diritto sono suddivisi in due sezioni elettorali le quali eleggono ciascuna il proprio membro.

Le modalità di elezione dei membri dell'assemblea del comprensorio e del Consorzio sono disciplinate dal successivo art. 9.

In particolare, ai sensi del comma 11 di detto articolo, l'assemblea del Consorzio è composta da trentuno componenti, eletti tra i membri delle assemblee dei comprensori in base a quanto segue:

- a) sei per ognuno dei comprensori di cui alle lett. a), b) e c) del comma 2 dell'art. 2;
- b) quattro per ognuno dei comprensori di cui alle lett. d), e) ed f) del comma 2 dell'art. 2.

Nei comprensori di cui alle lett. a), b) e c) del comma 2 dell'art. 2, tre degli eletti appartengono alla rappresentanza dei proprietari di immobili agricoli, due ai designati dall'assemblea dei sindaci e uno alla rappresentanza dei proprietari di immobili ad uso industriale, commerciale ed artigianale. Nei comprensori di cui alle lett. d), e) ed f) del comma 2 dell'art. 2, due degli eletti appartengono alla rappresentanza dei proprietari di immobili agricoli, uno ai designati dall'assemblea dei sindaci e uno alla rappresentanza dei proprietari di immobili ad uso industriale, commerciale ed artigianale.

Ai sensi dell'art. 10, il consiglio di amministrazione, che

dura in carica cinque anni al pari degli altri organi, è composto da sei membri, eletti in un'unica lista dall'assemblea del Consorzio al proprio interno con voto limitato a tre preferenze. Risultano eletti i membri che hanno conseguito il maggior numero di preferenze garantendo la rappresentanza di ciascun comprensorio. A parità di voti di preferenza è eletto il candidato più giovane. Il presidente ed il vice presidente sono eletti dal consiglio di amministrazione al suo interno.

Le competenze ed il funzionamento interno degli organi del Consorzio e dei comprensori sono disciplinate dallo statuto.

Più precisamente, rientra nella competenza dell'assemblea del Consorzio, deliberare sulle proposte di modifica dello statuto, da sottoporre alla Giunta regionale per l'approvazione; approvare il bilancio preventivo economico e il bilancio di esercizio, corredato della relazione sull'attività svolta; approvare la dotazione organica e del regolamento del personale, approvare i piani e i programmi triennali degli interventi e del relativo elenco annuale di cui all'art. 15; determinare il perimetro di contribuzione; approvare gli atti che comportano impegni di spesa pluriennali.

Invece il consiglio di amministrazione, oltre alle attribuzioni ad esso espressamente demandate dallo statuto, esercita ogni altra attività non di competenza dell'assemblea del Consorzio.

Una particolare attenzione va riservata all'art. 14 il quale individua le funzioni che possono essere svolte dal Consorzio unico.

In particolare il Consorzio:

a) predisporre il Piano di classifica e determina i contributi consortili;

b) approva il Piano delle opere di bonifica di competenza privata e il Piano degli interventi di miglioramento fondiario;

c) approva il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori per le opere di propria competenza, riservando particolare attenzione ai territori montani;

d) esercita le funzioni dei consorzi idraulici secondo quanto previsto dagli artt. 8, 9 e 10 del r.d. n. 523/1904;

e) esegue, in caso di inerzia dei soggetti di cui all'art. 12 del r.d. n. 523/1904 e con rivalsa dei relativi oneri, le opere idrauliche di sola difesa dei beni compresa la manutenzione delle stesse opere e la sistemazione dell'alveo dei minori corsi d'acqua, distinti dai fiumi e torrenti con la denominazione di fossati, rivi e colatori pubblici;

f) esegue, in caso di inerzia dei proprietari dei fondi e nel rispetto della pertinente normativa statale, le opere di sistemazione degli scoli, la soppressione di ristagni o di raccolta di acque e la manutenzione delle strade vicinali di uso pubblico ove non sia costituito uno specifico Consorzio stradale ai sensi della l. 12 febbraio 1958, n. 126 (Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico);

g) provvede alla realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere di irrigazione o degli impianti funzionali o connessi ai sistemi irrigui, ivi compresi quelli funzionali anche alla produzione di energia elettrica prevedendo anche il possibile utilizzo plurimo degli impianti;

h) può svolgere per conto dello Stato e dei soggetti di cui all'art. 3, comma 3, la progettazione e l'esecuzione delle opere pubbliche di rispettiva competenza;

i) provvede alla realizzazione e alla gestione degli interventi e delle opere finanziate dall'Unione europea o da altri enti pubblici;

l) fornisce i dati e le informazioni utili all'attività di programmazione e pianificazione, nonché all'attività conoscitiva di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 152/2006;

m) fornisce i dati e collabora con la Regione nell'attività di previsione e prevenzione del rischio idrogeologico e idraulico, anche attraverso l'impiego delle necessarie risorse

umane e strumentali, ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2004 e del d.l. 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile) convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2012, n. 100, sulla base di specifici accordi stipulati con le stesse modalità previste dal d.p.c.m. 14 settembre 2012 (Definizione dei principi per l'individuazione ed il funzionamento dei Centri di competenza);

n) fornisce i dati utili alla predisposizione dei rapporti conoscitivi sullo stato di attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea e statale in materia ambientale;

o) partecipa alle attività di programmazione e pianificazione regionali e provinciali volte ad assicurare la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, nonché il risanamento idrogeologico del territorio;

p) collabora con la Regione alla determinazione del fabbisogno irriguo delle aree ricadenti nei comprensori;

q) collabora con il dipartimento difesa del suolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (I.S.P.R.A.);

r) può collaborare con la Regione per le attività di vigilanza del rispetto degli obblighi derivanti agli agricoltori dall'accesso ai contributi europei.

Merita, infine, di essere segnalata la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 14 in esame volta a valorizzare il ruolo multifunzionale dell'imprenditore agricolo prevedendo, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 228 del 2001, la possibilità di stipulare convenzioni tra il Consorzio di bonifica e gli imprenditori agricoli iscritti al registro delle imprese, con le quali affidare a questi ultimi la realizzazione di lavori di manutenzione ordinaria di competenza del Consorzio.

PIEMONTE

Disposizioni regionali in materia agricola. *L.R. 29 aprile 2013, n. 6*. (B.U. 24 aprile 2013, n. 17, suppl. ord. 30 aprile 2013, n. 1).

Il provvedimento in esame si pone l'obiettivo di modificare normative regionali obsolete, di semplificare alcune procedure e di predisporre interventi economici a sostegno di soggetti operanti nel settore primario, il tutto con la finalità di rafforzare il comparto agricolo piemontese ed, in modo particolare, l'agricoltura di montagna.

Più precisamente l'art. 1 istituisce un aiuto, nell'ambito del regime *de minimis* di cui al regolamento CE n. 1998/2006 della Commissione, preordinato alla copertura degli interessi bancari sostenuti dai consorzi di difesa delle colture agrarie che hanno stipulato per conto dei propri soci delle polizze assicurative agevolate contro le avversità atmosferiche, a garanzia dei contributi statali previsti dalla normativa vigente, relativamente ai premi delle annualità dal 2007 al 2011.

La ragione di tale intervento risiede nel fatto che i consorzi in questione anticipano alle compagnie assicurative l'intero ammontare del costo delle polizze richiedendo ai propri associati solo una quota dello stesso, mentre la restante parte è coperta dal contributo statale. Ciò comporta, in capo a tali consorzi, la necessità di accendere mutui con il sistema bancario affinché possa essere pagato l'intero ammontare dei premi delle polizze stesse, in attesa dei versamenti statali, il cui ritardo nell'erogazione ha generato a carico delle strutture consortili una forte esposizione bancaria. Con l'articolo in esame si intende, pertanto, contrarre detta esposizione ed indirettamente ridurre il carico di spese per i soci.

L'art. 2 mira a rafforzare il sistema di garanzie bancarie a sostegno del settore primario, prevedendo, a fronte della perdurante difficoltà di accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese, un intervento sulla struttura patrimoniale

niale delle cooperative e dei consorzi di garanzia collettiva fidi (confidi), composti in misura prevalente da imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., mediante la concessione di prestiti quindicennali. È disposto che tali prestiti siano rimborsati alla scadenza in un'unica soluzione per un importo pari al valore nominale, decurtato delle somme eventualmente utilizzate a copertura delle perdite per interventi in garanzia a favore delle imprese socie e incrementato degli interessi.

Con l'art. 3 si procede all'eliminazione di un adempimento amministrativo che nel tempo ha perso la sua funzione originaria, stabilendo che, ai fini dell'esercizio dell'attività di trebbiatura e sgranatura meccanica dei cereali e delle leguminose, non sia più necessaria la licenza regionale, analogamente a quanto hanno già previsto al riguardo alcune normative regionali (Emilia-Romagna, Puglia e Toscana), con evidente risparmio di tempo per le aziende agricole.

L'art. 4 persegue la finalità di conservare e salvaguardare i pascoli montani e le malghe di proprietà pubblica, individuando una metodologia comune per l'utilizzo di tali risorse, anche al fine di migliorare i rapporti contrattuali e gli aspetti gestionali.

A tal fine viene richiamata la normativa nazionale in materia di contratti agrari e di affitto di fondi rustici, ed è prevista l'adozione di apposite disposizioni da parte della Giunta regionale, sentito il parere della Commissione consiliare competente.

Gli artt. 5 e 6 contengono modifiche a normative regionali preesistenti rispettivamente in materia di enti aventi finalità di ricerca e di sistema di rilevazione e controllo della produzione e commercio dei prodotti vinicoli.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, la modifica, resa necessaria allo scopo di tenere conto del mutato quadro normativo conseguente alla abrogazione del d.p.r. n. 987 del 1995, comporta, da un lato, la istituzione da parte della Regione di un sistema di vigilanza e controllo sul comparto vitivinicolo con l'obiettivo, altresì, di favorire un coordinamento circa lo svolgimento dei compiti affidati in materia alla Regione stessa, alle Province e ai Comuni e, dall'altro lato, l'assegnazione alle Province delle competenze relative alla istituzione del servizio antisofisticazioni vinicole (SAV).

Le modifiche alla l.r. 9 agosto 1999, n. 21 (Norme in materia di bonifica e d'irrigazione), contenute nell'art. 7 del provvedimento in esame, hanno quali obiettivi lo snellimento delle procedure di approvazione da parte della Giunta regionale delle modifiche degli statuti dei consorzi gestori dei comprensori irrigui, nonché di favorire il riordino irriguo e la predisposizione di progetti per opere irrigue considerate strategiche.

Il successivo art. 8 impegna la Giunta regionale, prima di procedere all'approvazione di disegni di legge o atti amministrativi, ad individuare le fattispecie per le quali si rende necessario effettuare un'analisi delle ricadute economiche e sociali sul settore agricolo. Ciò in quanto il settore primario è spesso interessato da proposte normative riguardanti vari ambiti (ambiente, sanità, pianificazione territoriale) che non tengono conto delle specificità dello stesso, caratterizzato da una pluralità di piccole e piccolissime aziende, per le quali il territorio e l'ambiente risultano indispensabili fattori di produzione.

Infine, ai sensi dell'art. 9, vengono affidate al Settore fitosanitario regionale le seguenti competenze:

a) istituire quarantene fitosanitarie tese ad impedire la diffusione delle malattie pericolose prescrivendo le misure fitosanitarie idonee a prevenire la diffusione di organismi nocivi;

b) ingiungere l'estirpazione di piante che possano favorire la diffusione di organismi nocivi di rilevante importanza fitosanitaria, definendo le specie e le aree soggette all'estirpazione;

c) vietare temporaneamente, in tutto il territorio della Regione o in parte di esso, la messa a dimora di piante appartenenti a specie che possano favorire la diffusione di organismi nocivi di rilevante importanza fitosanitaria;

d) prescrivere le misure fitosanitarie necessarie, ivi compresi i trattamenti obbligatori, la distruzione dei vegetali e dei prodotti vegetali ritenuti contaminati, o sospetti tali, o ospiti degli organismi nocivi o dei loro vettori, nonché dei materiali di imballaggio, dei recipienti e di quant'altro possa essere veicolo di diffusione di organismi nocivi ai vegetali o dei loro vettori, in applicazione delle normative comunitarie e nazionali in materia.

UMBRIA

Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali. *L.R. 21 giugno 2013, n. 12*. (B.U. 26 giugno 2013, n. 29, suppl. ord. n. 1).

Con riferimento al provvedimento della Regione Umbria si segnalano, in questa sede, esclusivamente le modifiche introdotte alla previgente normativa regionale in materia di urbanistica e di fattorie didattiche.

Ciò al fine di ricomprendere, tra le attività svolte da un'impresa agricola legittimanti la realizzazione di nuovi annessi agricoli o di interventi di recupero, restauro o ristrutturazione di immobili preesistenti, anche quelle afferenti alla prestazione di servizi di utilità sociale, riconducibili nell'ambito della cosiddetta agricoltura sociale.

Di conseguenza, per effetto dell'art. 49, viene aggiunto un comma all'art. 32 della l.r. n. 11 del 2005 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale), in forza del quale, pur con una formulazione approssimativa, nel novero delle «attività connesse all'attività agricola si intendono anche le attività di fattoria didattica e di fattoria sociale».

Contestualmente, nella l.r. n. 13 del 2005 in materia di fattorie didattiche, viene inserita la definizione di fattorie sociali intendendo per tali «le attività svolte da un'impresa agricola ad integrazione dell'attività produttiva agricola, forestale, o zootecnica che integra il percorso produttivo mediante l'utilizzazione di attrezzature o risorse prevalentemente della propria azienda, con l'offerta di servizi educativi, assistenziali, riabilitativi, terapeutici, formativi, occupazionali, finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa, rivolti a soggetti con disabilità, in condizioni di disagio o a rischio di emarginazione sociale e comunque a tutti i soggetti destinatari delle prestazioni sociali di cui all'art. 2 della l.r. 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali)».

Anche rispetto a tale definizione di fattorie sociali può essere formulata più di una perplessità laddove, ad esempio, si fa riferimento del tutto impropriamente al concetto di integrazione dell'attività svolta dalle fattorie sociali rispetto all'attività agricola, piuttosto che a quello di connessione, così come previsto al riguardo dalla disposizione di cui all'art. 2135 c.c., comma 3, del codice civile; così come va sottolineata la circostanza della presenza della sola definizione di fattoria sociale (peraltro, indirettamente, mediante un rinvio alle attività svolte) e non anche di agricoltura sociale.

VENETO

Disposizioni in materia di agricoltura sociale. *L.R. 28 giugno 2013, n. 14*. (B.U. 28 giugno 2013, n. 54).

La legge in commento rappresenta un ulteriore esempio di disciplina legislativa regionale in materia di agricoltura sociale che si affianca alle esperienze di altre Regioni (ad

esempio: Toscana, Marche, Abruzzo, Calabria) le quali, in assenza di un quadro normativo nazionale di riferimento, hanno in questi ultimi anni approvato apposite disposizioni in materia, con la finalità di inquadramento delle molteplici possibilità di valorizzazione delle risorse dell'impresa agricola.

In particolare si tratta di esperienze riconducibili al concetto di multifunzionalità dell'agricoltura la cui rilevanza è, come noto, di diretta derivazione legislativa nonché di natura qualificata essendo rinvenibile nella definizione di attività agricola data dal codice civile (art. 2135 c.c., comma 3).

Nella specie l'agricoltura sociale rappresenta l'estrinsecazione della multifunzionalità dell'impresa agricola nell'ambito dei servizi di utilità sociale, caratterizzanti, come tali, i nuovi modelli di welfare locale.

La natura multifunzionale delle imprese agricole, che la l.r. n. 14 intende valorizzare, emerge nell'art. 1 rubricato «Finalità e oggetto» laddove è previsto che la «Regione del Veneto promuove l'agricoltura sociale quale aspetto della multifunzionalità delle attività agricole, per ampliare e consolidare la gamma delle opportunità di occupazione e di reddito nonché quale risorsa per l'integrazione in ambito agricolo di pratiche rivolte all'offerta di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati, all'abilitazione e riabilitazione di persone con disabilità, alla realizzazione di attività educative, assistenziali e formative di supporto alle famiglie e alle istituzioni».

Sotto il profilo sostanziale e definitorio (art. 2) la legge in questione considera: *agricoltura sociale* «l'insieme delle pratiche condotte secondo criteri di responsabilità etica e sostenibilità ambientale dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. e successive modificazioni che, in forma singola o associata, integrano l'attività agricola con almeno una delle attività di cui all'art. 3, ovvero dalle cooperative e imprese sociali nonché da altri soggetti pubblici o privati, che coniugano l'utilizzo delle risorse dell'agricoltura con le attività sociali finalizzate a generare benefici inclusivi, a favorire percorsi abilitativi e riabilitativi, a sostenere l'inserimento sociale e lavorativo delle fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione nonché a promuovere lo sviluppo e la coesione sociale in ambito locale»; *fattoria sociale*: sia le imprese agricole, come definite dall'art. 2135 del codice civile e successive modificazioni, che svolgono le attività dell'agricoltura sociale e che risultano iscritte all'elenco di cui all'art. 5 della legge in esame; sia le imprese sociali, come definite dall'art. 1 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 «Disciplina dell'impresa sociale, a norma della l. 13 giugno 2005, n. 118», e i soggetti di cui all'art. 1, comma 5, della l. 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», a condizione che esercitino le attività di cui all'art. 2135, comma 2, del codice civile e risultino iscritte all'elenco sopra menzionato.

L'art. 3 regola talune modalità operative prevedendo che le attività relative alla agricoltura sociale sono attuate mediante gli strumenti di programmazione agricola e sociale e sono indirizzate ad interventi di inserimento socio-lavorativo di soggetti appartenenti a fasce deboli; ad azioni assistenziali e di riabilitazione delle persone con forme di disabilità; ad attività educativo-assistenziali ed attività didattico-formative nei confronti di minori ed anziani; a forme di benessere personale e relazionale (agri-asili, agri-nidi, centri per la infanzia con attività ludiche, alloggi sociali e comunità residenziali); a progetti di reinserimento e reintegrazione sociale di minori ed adulti in collaborazione con l'autorità giudiziaria e l'ente locale.

È previsto che, al fine di favorire l'integrazione delle attività di agricoltura sociale nella programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi alla persona, la Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge in commento, sentita la

competente commissione consiliare, procede a conformare la disciplina attuativa di cui alla l.r. n. 22 del 2002 «Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali» alle specificità delle fattorie sociali, «anche ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione all'esercizio o all'accreditamento delle relative strutture».

Ai sensi dell'art. 4 viene istituito l'Osservatorio regionale dell'agricoltura sociale con il compito, tra gli altri, di raccogliere i dati sui servizi offerti da tutti i soggetti operanti nell'ambito dell'agricoltura sociale, di monitorare la presenza e lo sviluppo delle attività di agricoltura sociale nel territorio veneto e di valutare la qualità dei servizi offerti, allo scopo di facilitare la diffusione delle buone pratiche.

Alla costituzione di detto Osservatorio, che resta in carica quattro anni e che vede tra i suoi membri anche quattro rappresentanti delle organizzazioni agricole, oltre agli Assessori regionali all'agricoltura, al lavoro e ai servizi sociali, compresi i dirigenti regionali delle strutture coinvolte, si fa luogo mediante decreto del Presidente della Giunta regionale.

Al fine di agevolare il ruolo e le funzioni delle fattorie sociali vengono individuate apposite misure di sostegno (art. 6), tra cui:

- la concessione alle stesse, nel rispetto delle normative vigenti, di beni del patrimonio regionale per favorirne l'inserimento e lo sviluppo;
- la possibilità di adottare misure volte a promuovere l'utilizzo di prodotti agricoli ed agroalimentari provenienti dall'agricoltura sociale, a parità di qualità del prodotto, nelle mense gestite dalla Regione, da enti, aziende ed agenzie regionali e dagli enti locali;
- la possibilità di riconoscere quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari l'utilizzo di prodotti agricoli ed agroalimentari provenienti dall'agricoltura sociale, a parità di qualità del prodotto;
- la riserva ai soggetti esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli provenienti da agricoltura sociale di almeno il 5 per cento del totale dei posteggi nel caso di apertura di nuovi mercati al dettaglio in aree pubbliche o di sopravvenuta disponibilità di posteggi nei mercati già attivi ai sensi dalla l.r. 6 aprile 2001, n. 10 «Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche» e successive modificazioni;
- il riconoscimento alle fattorie sociali di titoli preferenziali nell'attribuzione delle provvidenze comunitarie, nazionali e regionali.

Viene istituito (art. 5) un apposito elenco regionale delle fattorie sociali, la cui tenuta è affidata alla competente struttura della Giunta regionale, le cui risultanze sono pubblicate a cadenza annuale nel *Bollettino Ufficiale* della Regione del Veneto.

Spetta alla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, definire le procedure per l'iscrizione e le modalità per la tenuta dell'elenco stesso.

È compito, altresì, della Regione favorire la costituzione della rete regionale delle fattorie sociali e dei loro organismi associativi e di rappresentanza, con funzioni di coordinamento, assistenza, informazione, formazione e aggiornamento nei confronti dei soggetti appartenenti alla rete medesima e di promozione, in collaborazione con l'Osservatorio regionale dell'agricoltura sociale, di azioni volte a favorire la conoscenza delle attività e dei servizi offerti dalle fattorie sociali stesse.

Completa l'articolato in commento la disposizione di cui all'art. 7, in merito alla disciplina dell'utilizzo da parte delle fattorie sociali iscritte nel relativo elenco regionale, dello specifico logo predisposto sulla base di un modello predefinito dalla Giunta regionale, da collocare all'esterno dell'azienda agricola e da utilizzare nella pubblicistica, recante la dicitura «Fattorie sociali del Veneto». □

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Modifica del regolamento CE n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio. *Reg. Commissione 29 luglio 2013, n. 750.* (G.U.U.E. 6 agosto 2013, n. L 210)

Modifica del regolamento CE n. 555/2008 per quanto riguarda i programmi nazionali di sostegno e gli scambi con i Paesi terzi nel settore vitivinicolo. *Reg. esecuzione Commissione 31 luglio 2013, n. 752.* (G.U.U.E. 6 agosto 2013, n. L 210)

Modifica della decisione di esecuzione UE n. 2012/782 che determina le restrizioni quantitative e assegna le quote di sostanze controllate a norma del regolamento CE n. 1005/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, per il periodo compreso fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2013. *Dec. esecuzione Commissione 1° agosto 2013, n. 425.* (G.U.U.E. 6 agosto 2013, n. L 210)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Kraški med (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 29 luglio 2013, n. 751.* (G.U.U.E. 6 agosto 2013, n. L 210)

Modifica del regolamento CE n. 607/2009 recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli. *Reg. esecuzione Commissione 2 agosto 2013, n. 753.* (G.U.U.E. 6 agosto 2013, n. L 210)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Walbecker Spargel (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 29 luglio 2013, n. 765.* (G.U.U.E. 9 agosto 2013, n. L 214)

Autorizzazione a taluni Stati membri a ratificare o ad aderire al protocollo recante modifica della Convenzione di Vienna relativa alla responsabilità civile in materia di danni nucleari del 21 maggio 1963, nell'interesse dell'Unione europea, e a formulare una dichiarazione sull'applicazione delle pertinenti norme interne del diritto dell'Unione. *Dec. Consiglio 15 luglio 2013, n. 434.* (G.U.U.E. 17 agosto 2013, n. L 220)

Progetto di decreto dell'Italia recante modalità di indicazione dell'origine del latte a lunga conservazione, del latte UHT, del latte pastorizzato microfiltrato e del latte pastorizzato ad elevata temperatura. *Dec. esecuzione Commissione 28 agosto 2013, n. 444.* (G.U.U.E. 30 agosto 2013, n. L 232)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Prés-salés de la baie de Somme (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 4 luglio 2013, n. 648.* (G.U.U.E. 9 luglio 2013, n. L 188)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [East Kent Goldings (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 11 luglio 2013, n. 701.* (G.U.U.E. 24 luglio 2013, n. L 199)

Criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. *Reg. Commissione 25 luglio 2013, n. 715.* (G.U.U.E. 26 luglio 2013, n. L 201)

Modalità di applicazione del regolamento CE n. 110/2008

del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose. *Reg. esecuzione Commissione 25 luglio 2013, n. 716.* (G.U.U.E. 26 luglio 2013, n. L 201)

Modifica del regolamento CE n. 501/2008 recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 3/2008 del Consiglio relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei Paesi terzi. *Reg. esecuzione Commissione 30 luglio 2013, n. 737.* (G.U.U.E. 31 luglio 2013, n. L 204)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pastel de Tentúgal (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 23 agosto 2013, n. 850/2013.* (G.U.U.E. 4 settembre 2013, n. L 235)

Autorizzazione di alcune indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini, e modifica del regolamento UE n. 432/2012. *Reg. Commissione 3 settembre 2013, n. 851/2013.* (G.U.U.E. 4 settembre 2013, n. L 235)

Misure nazionali di attuazione per l'assegnazione transitoria a titolo gratuito di quote di emissioni di gas a effetto serra ai sensi dell'art. 11, par. 3, della direttiva CE n. 2003/87 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 5 settembre 2013, n. 2013/448.* (G.U.U.E. 7 settembre 2013, n. L 240)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Garbanzo de Escacena (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 4 settembre 2013, n. 868/2013.* (G.U.U.E. 11 settembre 2013, n. L 242)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Oignon de Roscoff (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 16 settembre 2013, n. 888/2013.* (G.U.U.E. 17 settembre 2013, n. L 247)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceite de Navarra (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 9 settembre 2013, n. 898/2013.* (G.U.U.E. 20 settembre 2013, n. L 250)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceite de Lucena (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 9 settembre 2013, n. 899/2013.* (G.U.U.E. 20 settembre 2013, n. L 250)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Trote del Trentino (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 16 settembre 2013, n. 910/2013.* (G.U.U.E. 24 settembre 2013, n. L 252)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Weidechse vom Limpurger Rind (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 16 settembre 2013, n. 911/2013.* (G.U.U.E. 24 settembre 2013, n. L 252)

Modifica dell'allegato VIII del regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune. *Reg. esecuzione Commissione 26 settembre 2013, n. 929/2013.* (G.U.U.E. 27 settembre 2013, n. L 255)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

L. 6 agosto 2013, n. 97. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013. *Legge europea 2013*. (G.U. 20 agosto 2013, n. 194)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti. *L. 9 agosto 2013, n. 99*. (G.U. 22 agosto 2013, n. 196)

Testo del d.l. 28 giugno 2013, n. 76 (in *G.U.* 28 giugno 2013, n. 150), coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 99, recante: «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti». *D.L. 28 giugno 2013, n. 76, testo aggiornato*. (G.U. 22 agosto 2013, n. 196)

Approvazione dell'elenco integrativo dei prezzi unitari massimi di produzioni agricole, zootecniche per la determinazione dei valori assicurabili al mercato agevolato nell'anno 2013. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 23 aprile 2013*. (G.U. 26 agosto 2013, n. 199)

Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. *D.L. 31 agosto 2013, n. 101*. (G.U. 31 agosto 2013, n. 204)

Modifica degli allegati A, B e D del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, in attuazione della dir. UE del Consiglio del 13 maggio 2013, n. 2013/17 che adegua talune direttive in materia di ambiente a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 31 luglio 2013*. (G.U. 7 settembre 2013, n. 210)

Approvazione del piano riassicurativo agricolo, per l'anno 2013. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 26 luglio 2013*. (G.U. 14 settembre 2013, n. 216)

Aggiornamento degli allegati del d.lgs. 29 aprile 2010, n. 75, concernente il riordino e la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 10 luglio 2013*. (G.U. 17 settembre 2013, n. 218)

Modifica del decreto 13 agosto 2012, recante le disposizioni nazionali applicative del regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio, del regolamento applicativo CE n. 607/2009 della Commissione e del d.lgs. n. 61/2010, per quanto concerne le DOP, le IGP, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti del settore vitivinicolo. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 16 settembre 2013*. (G.U. 24 settembre 2013, n. 224)

Designazione di venti ZSC della regione biogeografica mediterranea insistenti nel territorio della Regione Basilicata, ai sensi dell'art. 3,

comma 2, del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 16 settembre 2013*. (G.U. 26 settembre 2013, n. 226)

Regolamento recante approvazione del Piano di gestione e del relativo regolamento attuativo della Riserva naturale statale di Torre Guaceto. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 28 gennaio 2013, n. 107*. (G.U. 26 settembre 2013, n. 226, suppl. ord. n. 67)

Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni derivanti dal regolamento CE n. 1005/2009 sulle sostanze che riducono lo strato di ozono. *D.Lgs. 13 settembre 2013, n. 108*. (G.U. 27 settembre 2013, n. 227)

LEGISLAZIONE REGIONALE

LIGURIA

Modifiche alla l.r. 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico). *L.R. 8 luglio 2013, n. 20*. (B.U. 10 luglio 2013, n. 11)

Modifiche alla l.r. 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva) e alla l.r. 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure e riorganizzazione delle attività e degli organismi di pianificazione, programmazione, gestione e controllo in campo ambientale). *L.R. 8 luglio 2013, n. 19*. (B.U. 10 luglio 2013, n. 11)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico. *L.R. 19 luglio 2013, n. 10*. (B.U. 6 agosto 2013, n. 32/I-II)

Regolamento di esecuzione in materia di protezione degli animali. *D.P.P. 8 luglio 2013, n. 19*. (B.U. 16 luglio 2013, n. 29/I-II)

(Provincia di Trento)

Modificazioni al d.p.p. 13 luglio 2010, n. 18-50/Leg, recante «Disposizioni regolamentari di attuazione della l.p. 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)». *D.P.P. 26 luglio 2013, n. 13*. (B.U. 30 luglio 2013, suppl. n. 31/I-II)

LIBRI

Politica energetica, regolazione e mercato. Il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali. A. MAESTRONI e M. DE FOCATIS (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 202, € 21,00.

Il volume qui recensito è frutto della collaborazione tra il Dipartimento di Scienze giuridiche della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo ed Edison S.p.A. L'opera è soprattutto incentrata sul difficile bilanciamento tra la libertà d'impresa e la regolazione del mercato energetico, assoggettato al complesso insieme di norme nazionali e comunitarie alle quali si guarda, a seconda dei punti di vista, come garanzia di sicurezza o, nell'ottica di molti operatori, fonte di preoccupazione e vincolo alla libertà economica. Nella trattazione complessiva, i problemi connessi alle esigenze di tutela ambientale vengono affrontati, nell'ottica di quei

processi che hanno fatto dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile i fattori incidenti sulla regolazione del settore energetico, come limitazioni all'autonomia imprenditoriale più che fonte di regole da rispettare nell'interesse generale.

Complessivamente emerge nel volume una visione dell'attività giurisdizionale in materia energetica che esalta la funzione di contrappeso svolta nei confronti di un potere di controllo giudicato come tendente all'eccesso. Si paventano quindi i rischi di un abbandono «critico e indiscriminato» ad una regolazione pervasiva, rischi legati al fatto che le imprese, se troppo vincolate dal perseguimento di fini pubblici a cui sono chiamate da sistemi di incentivi e *command and control*, limitate nella loro libertà, rischierebbero di perdere in termini di autodeterminazione, considerata «indispensabile fattore di crescita».

Salvatore Altiero