

# Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e del'ambiente

RIVISTA DIRETTA DA GIOVANNI GALLONI

n. **7 | 8** **Luglio - Agosto 2014**  
**Anno XXIII**

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 - 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 - GIANFRANCO CALABRIA  
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - LUIGI CENICOLA - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO  
OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO - GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - MANUELA LAMANTEA - LIBERA LAMOLA  
FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA - GIUSEPPE MURGIDA - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON  
NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI - ALESSANDRO SAVINI

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

## 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](http://www.rivistadga.it) o [www.edizionitellus.it](http://www.edizionitellus.it) - E-mail: [rivistadga@edizionitellus.it](mailto:rivistadga@edizionitellus.it)

Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.

Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma

Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582

Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro

Stampa Stampa: RAI A 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 2014

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](http://www.rivistadga.it).

Dati per effettuare il pagamento:

- **bollettino c/c postale n. 97027007** intestato a Edizioni Tellus S.r.l. - Via XXIV Maggio 43 00187 Roma

- **bonifico bancario** - Intesa Sanpaolo S.p.A. - CODICE IBAN: IT97A0306905020013148960177 intestato a Edizioni Tellus S.r.l. indicando nome, cognome oppure denominazione sociale e indirizzo completo.

Il prezzo del singolo fascicolo è di € 16,00.

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 ss.mm.), e dei dd.mm. 29 dicembre 1989, 12 gennaio 1990 e 9 aprile 1993, 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*

# SOMMARIO

## Parte I - DOTTRINA

|  |     |
|--|-----|
| STEFANO MASINI: Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti.....  | 649 |
| MARIO GORLANI: L'inquadramento costituzionale dell'annunciata disciplina del suolo agricolo quale bene comune .....  | 660 |
| WANDA D'AVANZO: Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Raccordi tra la normativa ambientale e il codice dell'amministrazione digitale .....  | 677 |
| NOTE A SENTENZA  |     |
| ALESSANDRO SAVINI: Impianti energetici da biomasse in zona agricola: la Cenerentola della filiera corta .....  | 684 |
| ALESSANDRO SAVINI: Legislazione regionale sull'energia da fonti rinnovabili: il caso Puglia .....  | 693 |
| INNOCENZO GORLANI: Le disavventure costituzionali di una legge campana.....  | 701 |
| LUIGI CENICOLA: IRPEF - Accertamento sintetico per il coltivatore diretto che non è in grado di dimostrare gli ulteriori redditi .....   | 709 |
| ALBERTO GERMANÒ: Sull'estinzione dei diritti dei concedenti di fondi rustici con contratti di livello .....  | 714 |
| FRANCESCA MAZZETTI: Espropriazione di area non edificabile. Alla società cooperativa affittuaria del fondo espropriato spetta l'indennità aggiuntiva? .....  | 726 |
| LUIGI CENICOLA: IVA agricola: l'onere della prova compete al contribuente.....   | 729 |
| GUIDO JESU: Brevi considerazioni su tre sentenze della Suprema Corte in tema di riscatto da parte del confinante .....   | 733 |
| SIMONE MARASCIALLI: La materia prima secondaria e la trasformazione del rifiuto: da problema a risorsa .....   | 738 |
| ALESSANDRO M. BASSO: Punibile l'esercizio della caccia in ZPS anche in caso di ri-perimetrazione del parco.....  | 741 |
| ALESSANDRA COVIELLO: Vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione: reato di danno o di pericolo? .....   | 747 |
| FRANCESCO MAZZA: Impianto per la torrefazione del caffè ed emissioni in violazione delle prescrizioni imposte.....   | 754 |
| GIUSEPPE SECCIA e BENEDETTO RONCHI: La previsione da parte dell'amministrazione di uno specifico requisito del rifiuto da recuperare rientra nell'ambito dell'ampia discrezionalità riconosciuta dal legislatore ..... | 760 |

|  |     |
|--|-----|
| GUIDO JESU: Un caso di risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico per impossibilità sopravvenuta della prestazione .....  | 766 |
| ANDREA FERRUTI: La PAC merita di entrare a pieno titolo nell'espropriazione per p.u. ....  | 773 |
| PIERLUIGI ROTILI: I rapporti tra le procedure di VIA (art. 26 del d.lgs. n. 152/2006) e di autorizzazione unica (art. 12 del d.lgs. n. 387/2003). I tempi non combaciano .....   | 778 |
| CRISTINA ROMANELLI: Sull'autorizzazione di impianto di compostaggio e lombricompostaggio   | 781 |
| VINCENZO PERILLO: Installazione di impianti di distribuzione carburante: area protetta prospiciente (contigua con) determinate zone .....  | 785 |
| ALBERTO PIEROBON: Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: potere di informazione funzionalizzato alla tutela ambientale (non al mercato) e motivazione necessaria per negare la spedizione.                            | 790 |
| VINCENZO PERILLO: Legittimazione della Provincia per la tutela dell'ambiente e carattere agricolo dell'itticoltura .....   | 794 |
| ALESSANDRO M. BASSO: È illegittima l'interruzione dell'endo-procedimento locale autorizzatorio per la produzione di energia elettrica da biogas se <i>ultra leges, super iura</i> e/o <i>extra-ordinamentale</i> ..... | 797 |
| MANUELA LAMANTEA: Piano paesaggistico: VAS sì o no?.....   | 801 |
| LIBERA LAMOLA: In tema di quote latte, la disciplina italiana non contrasta con il diritto comunitario né presenta profili di illegittimità costituzionale .....   | 806 |
| BIAGIO BARBATO: L'autosufficienza e la prossimità nella gestione dei rifiuti: riflessioni sul potere commissariale <i>extra ordinem</i> .....  | 811 |
| CRISTINA ROMANELLI: Sulla grave criticità dei rifiuti della Provincia di Roma e poteri del Commissario.....  | 819 |
| PAOLO COSTANTINO: Tra contrasti normativi e procedure espropriative, la giurisprudenza aiuta le energie rinnovabili .....  | 822 |
| MARIA CARMEN AGNELLO: Lo slogan c'è e si vede: l' <i>advertising communication</i> ad oggetto il latte in polvere .....  | 829 |

## Parte II – GIURISPRUDENZA (\*)

### AGRICOLTURA E FORESTE

|  |     |
|--|-----|
| Allevamento ittico - Realizzazione bacino idrico - Commercializzazione materiale scavato - Indice di sviamento - Dimostrazione sproporzione con esigenze dell'itticoltura - Necessità. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 26 marzo 2014, n. 304</i> , con nota di V. PERILLO ..... | 792 |
| Quote latte - QRI (quantitativo di riferimento individuale) - Prelievo supplementare - Procedura di determinazione e comunicazione della quota - Criteri di preferenza - Legittimità dei prov-   |     |

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

|   |     |
|---|-----|
| vedimenti adottati in applicazione della normativa italiana in tema di quote latte. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 24 settembre 2013, n. 1044</i> , con nota di L. LAMOLA .....  | 806 |
| Aiuti comunitari - Regione Veneto - Insediamento giovani agricoltori - Requisiti - Monte ore lavorative per conduzione dell'azienda - Riferimento all'annata precedente la presentazione della domanda - Esclusione - Riferimento al periodo successivo rispettando programma del giovane. <i>Cons. Stato, Sez. V 16 aprile 2014, n. 1952 (M)</i> .....   | 845 |
| <b>AMBIENTE</b>   |     |
| Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Divieto di realizzazione in zona agricola di impianti a biomasse non alimentati da «filiera corta» - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 11 giugno 2014, n. 166</i> , con nota di A. SAVINI .....   | 684 |
| Energia - Norme della Regione Puglia sull'uso dell'energia da fonti rinnovabili, attuative del d.lgs. n. 387/2003 e delle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Disposizioni su misure compensative, conferenza di servizi, impianti e modifiche soggetti a procedura abilitativa semplificata e VIA, organismi regionali di recupero impianti dismessi - Violazione di normativa statale e costituzionale - Insussistenza - Questioni di legittimità costituzionale - Non fondatezza. <i>Corte costituzionale 17 dicembre 2013, n. 307</i> , con nota di A. SAVINI...                       | 692 |
| Energia - Norme della Regione Puglia sull'uso dell'energia da fonti rinnovabili, attuative del d.lgs. n. 387/2003 e delle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Disposizioni su varianti di tracciato degli elettrodotti, archivio delle imprese esercenti impianti da fonti rinnovabili, determinazione degli oneri e garanzie per gli impianti oggetto di autorizzazione unica - Violazione di normativa statale e costituzionale - Sussistenza - Questioni di legittimità costituzionale - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 17 dicembre 2013, n. 307</i> , con nota di A. SAVINI ..... | 692 |
| Aria - Esercizio di impianto o attività inquinante - Responsabilità penale - Elemento soggettivo del reato - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 24 settembre 2013, n. 39404</i> , con nota di F. MAZZA  | 754 |
| Impianto di produzione di energie rinnovabili - Polo per le energie rinnovabili - Realizzazione - Piano di riconversione degli ex zuccherifici Eridania-Sadam - Valutazione di impatto ambientale e autorizzazione unica - Procedimento per il rilascio - Sospensione di fatto dei termini per l'espletamento della VIA. <i>Cons. Stato, Sez. V 11 febbraio 2014, n. 662</i> , con nota di P. ROTILI .....  | 776 |
| Impianto di compostaggio e lombricompostaggio - Realizzazione ed esercizio - Carattere agricolo - Sussiste - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 20 dicembre 2013, n. 6124</i> , con nota di C. ROMANELLI .....   | 781 |
| Installazione impianti distribuzione carburanti - P.R.G. del Comune di Perugia - Autorizzazione - Area di rispetto ambientale - Condizione - Prospiciente determinate zone. <i>Cons. Stato, Sez. V 7 ottobre 2013, n. 4920</i> , con nota di V. PERILLO .....   | 783 |
| Installazione impianti distribuzione carburanti - P.R.G. del Comune di Perugia - Autorizzazione - Area di rispetto ambientale - Condizione - Prospiciente determinate zone - Significato di immediata vicinanza - Legittimità - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 7 ottobre 2013, n. 4920</i> , con nota di V. PERILLO .....  | 783 |
| Installazione impianti distribuzione carburanti - P.R.G. del Comune di Perugia - Autorizzazione - Area di rispetto ambientale - Condizione - Contiguità con zone predeterminate - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. V 7 ottobre 2013, n. 4920</i> , con nota di V. PERILLO .....  | 783 |

|   |     |
|---|-----|
| Tutela - Iniziative lesive di altri enti pubblici - Impugnazione della Provincia - Legittimazione - Sussiste. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 26 marzo 2014, n. 304</i> , con nota di V. PERILLO.  | 792 |
| Impianto per la produzione di energia elettrica da biogas - Autorizzazione unica - VIA - Entrata in vigore di una legge regionale che ha eliminato la procedura di verifica - VIA - Necessità - Persiste. <i>T.A.R. Marche, Sez. I 10 ottobre 2013, n. 659</i> , con nota di A.M. BASSO.....  | 797 |
| Impianti di produzione di energia da FER - Disponibilità dell'area - Punto 13.1., lett. c) delle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010 - Dimostrazione della disponibilità dell'area al momento della presentazione dell'istanza - Conflitto con la norma, di rango superiore, di cui all'art. 12, comma 4 <i>bis</i> , del d.lgs. n. 387/2003. <i>T.A.R. Marche, Sez. I 18 aprile 2013, n. 301</i> , con nota di P. COSTANTINO .....                    | 822 |
| Azienda agricola - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di cogenerazione alimentato da biomasse legnose - Rapporto di proporzionalità necessaria tra impianto di cogenerazione e attività principale esercitata dal proponente - Esclusione - Rapporto tra tipologia dell'impianto e tipologia di procedimento autorizzatorio - Necessità. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. I 10 maggio 2013, n. 606</i> , con nota di P. COSTANTINO .....        | 822 |
| <br>BELLEZZE NATURALI   |     |
| Piano paesaggistico - Adozione - Atto endoprocedimentale - Valutazione ambientale strategica - Necessità - Esclusione. <i>T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 9 ottobre 2013, n. 2400</i> , con nota di M. LAMANTEA .....   | 801 |
| <br>CACCIA E PESCA  |     |
| Caccia - Norme della Regione Campania - Autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso di caccia - Mancata previsione che possono richiederla solo coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che gli ultrasessantacinquenni possono richiederla nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali, ove si realizzi una possibile capienza. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI..... | 700 |
| Caccia - Destinazione di una quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale, non superiore al 30 per cento del totale, a protezione della fauna selvatica - Mancata previsione che detta quota deve avere anche un valore minimo pari al 20 per cento. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI .....  | 700 |
| Caccia - Inclusione delle aree contigue dei parchi nazionali e regionali nel territorio agro-silvo-pastorale regionale destinato a forme di gestione programmata della caccia. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI.....   | 700 |
| Caccia - Attribuzione alla Giunta regionale della redazione del Piano faunistico regionale nel quale è individuato l'indice minimo di densità venatoria regionale. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI .....  | 700 |
| Caccia - Potere della Giunta regionale di autorizzare piani di abbattimento di esemplari inselvatichiti di specie domestiche - Mancata previsione della verifica dell'efficacia di preventivi metodi ecologici su parere dell'ISPRA. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI.....   | 700 |
| Caccia - Previsione che l'addestramento dei cani da caccia può essere svolto per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI .....  | 700 |

|  |     |
|--|-----|
| Caccia - Divieto di cacciare nelle zone colpite in tutto o in parte da incendio per dodici mesi successivi all'incendio. <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI .   | 700 |
| Caccia - Previsione che «autorizza ogni cacciatore iscritto in un ATC (ambito territoriale di caccia) della Regione Campania a poter esercitare il prelievo venatorio in tutta la Regione». <i>Corte costituzionale 12 dicembre 2013, n. 303</i> , con nota di I. GORLANI .....                      | 700 |
| Caccia - Zona sottoposta a protezione speciale - Divieto di introdurre armi - Nozione di aree naturali protette - Ri-perimetrazione di una zona interdetta all'esercizio della caccia mediante decreto assessorile. <i>Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2014, n. 14950</i> , con nota di A.M. BASSO ... | 740 |

## CONTRATTI AGRARI

|   |     |
|---|-----|
| Livelli - Estinzione dei rapporti perpetui ex art. 1 della legge n. 16 del 1974 - Ambito di applicazione - Enti territoriali diversi dallo Stato - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 21 febbraio 2014, n. 4201</i> , con nota di A. GERMANÒ.....  | 713 |
| Contratto di affitto di fondo rustico - Sopravvenuta impossibilità della prestazione per mutata destinazione urbanistica - Risoluzione del contratto anche con riguardo alle pertinenze. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 25 marzo 2014</i> , con nota di G. JESU.....   | 763 |
| Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Art. 2 della l. 3 maggio 1982, n. 203 - Portata - Applicabilità ai contratti in corso stipulati ai sensi dell'art. 23 della legge n. 11 del 1971 - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 maggio 2014, n. 12267 (M) ...</i>  | 839 |
| Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Onere a carico del convenuto proponente domanda riconvenzionale - Condizioni - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2014, n. 11644 (M).....</i>   | 840 |
| Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Ipotesi di inadempimento previste dall'art. 5, comma 2, legge n. 203 del 1982 - Tassatività - Esclusione - Fondamento - Fattispecie in tema di esecuzione di costruzioni abusive sul fondo. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 maggio 2014, n. 10538 (M).....</i>   | 840 |
| Corte costituzionale - Sindacato di legittimità costituzionale - Giudizio incidentale - Decisioni - Accoglimento (illegittimità costituzionale) - Effetti - Affitto agrario - Risoluzione del contratto o rilascio del bene - Incidenza sulla domanda di pagamento del canone - Esclusione - Conseguenza - Declaratoria di illegittimità degli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 - Applicabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 maggio 2014, n. 9977 (M) .....</i> | 841 |

## EDILIZIA E URBANISTICA

|   |     |
|---|-----|
| Opere di scavo, di sbancamento e di livellamento del terreno - Necessità del titolo abilitativo edilizio. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2014, n. 19845 (M).....</i>  | 842 |
| Zona agricola - Regione Lombardia - Concessione edilizia - Possibilità - Condizioni - Opere connesse alla conduzione dell'azienda agricola - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 14 maggio 2014, n. 2471 (M) .....</i> | 844 |

## ESPROPRIAZIONE P.P.U.

|   |     |
|---|-----|
| Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Cooperative equiparate ai coltivatori diretti ex art. 7, legge n. 203 del 1982 - Diritto all'indennità aggiuntiva di espropriazione ai sensi dell'art. 17, legge n. 865 del 1971 - Configurabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. I Civ. 8 agosto 2013, n. 18968</i> , con nota di F. MAZZETTI..... | 723 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Illegittima procedura espropriativa - Decreto di acquisizione sanante al patrimonio della Provincia di fondi agricoli - Diritto alla restituzione dei fondi e risarcimento del danno - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. IV 29 maggio 2014, n. 2779</i> , con nota di A. FERRUTI.....   | 771 |
| Illegittima procedura espropriativa - Decreto di acquisizione sanante al patrimonio della Provincia di fondi agricoli - Mancata erogazione aiuti comunitari PAC - Diritto al riconoscimento - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. IV 29 maggio 2014, n. 2779</i> , con nota di A. FERRUTI...  | 771 |
| <b>IMPOSTE E TASSE</b>   |     |
| IRPEF - Coltivatore diretto - Disponibilità di autovetture - Presunzione di capacità contributiva - Accertamento sintetico - Rettifica della dichiarazione dei redditi - Rideterminazione sintetica del reddito imponibile - Maggiore IRPEF. <i>Cass. Sez. Trib. 16 maggio 2014, n. 10747</i> , con nota di L. CENICOLA .....  | 708 |
| IVA - Regime speciale agricoltura - Artt. 34 e 34 <i>bis</i> del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 - Opzione per il regime speciale - Onere della prova - Compete al contribuente. <i>Cass. Sez. Trib. 24 luglio 2013, n. 17951</i> , con nota di L. CENICOLA.....  | 728 |
| Esenzioni ed agevolazioni (benefici) - Agevolazioni per la piccola proprietà contadina - Certificato attestante la sussistenza dei necessari requisiti - Disapplicazione da parte dell'Amministrazione finanziaria - Possibilità - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Trib. 28 maggio 2014, n. 12008 (M)</i> .....  | 839 |
| Tributi erariali indiretti (riforma tributaria del 1972) - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Associazione di produttori agricoli - Cessione di quote di produzione di prodotti agricoli per conto dei propri associati - Prestazione di servizi - Assoggettabilità ad IVA - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 2 aprile 2014, n. 7606 (M)</i> .....  | 841 |
| <b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>   |     |
| Pluralità di coltivatori diretti proprietari di fondi confinanti con quello offerto in vendita - Titolarità del predetto diritto in capo a ciascuno dei confinanti - Sussistenza - Effetti - Esercizio del diritto da parte di più confinanti - Situazione di conflittualità - Soluzione ad opera del giudice - Criteri - Priorità temporale dell'esercizio - Irrilevanza - Sopravvenienza del giudicato in ordine al riscatto operato da uno dei confinanti - Rilevanza in ordine al giudizio promosso da altro avente diritto - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 febbraio 2013, n. 3292</i> , con nota di G. JESU ..... | 732 |
| Prelazione parziale del confinante - Condizioni - Principio di non contestazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 aprile 2013, n. 9235</i> , con nota di G. JESU .....   | 732 |
| Diretta coltivazione del fondo finitimo - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 aprile 2013, n. 9737</i> , con nota di G. JESU .....  | 733 |
| Proposta di alienazione - Accettazione subordinata alla concessione di un mutuo <i>ex art. 1</i> , legge n. 590/1965 - Ritardo nella concessione del mutuo per ragioni amministrative - Concessione oltre il termine legale di differimento per il pagamento - Decadenza incolpevole dall'esercizio della prelazione. <i>Corte d'app. Roma, Sez. III Civ. 11 novembre 2013, n. 6017</i> , con nota redazionale .....   | 769 |
| Prelazione - Qualifica di coltivatore diretto - Riferimento all'indirizzo produttivo in atto da parte del prelatore e non di terzi, compresi i potenziali acquirenti - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 maggio 2014, n. 12267 (M)</i> .....  | 839 |



## PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO

|   |     |
|---|-----|
| Prodotti alimentari - Prodotti in cattivo stato di conservazione - Cassette di verdure. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 2014, n. 6108</i> , con nota di A. COVIELLO .....  | 746 |
| Pubblicità occulta - Pubblicità redazionale - Principio di trasparenza - Violazione artt. 20, comma 2, 22, comma 2, 23, comma 1, lett. m) del Codice del consumo - Elementi costitutivi - Rapporto di committenza - Scopo promozionale - Diligenza professionale - Rapporto tra clausola generale e clausole speciali. <i>Autorità garante della concorrenza e del mercato 29 gennaio 2014, n. 24778</i> , con nota di M.C. AGNELLO ..... | 827 |
| Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Reato di cui all'art. 5, lett. b), della legge n. 283 del 1962 - Cattivo stato di conservazione degli alimenti - Prova - Analisi di laboratorio - Necessità - Esclusione - Deducibilità aliunde - Sufficienza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 marzo 2014, n. 12346 (M)</i> .....   | 843 |
| Produzione vini - Denominazione d'origine (nella specie, DO Valpolicella) - Ritiro di precedente iscrizione nel registro DO - Esaurente motivazione - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. III 26 maggio 2014, n. 2681 (M)</i> .....   | 844 |

## SANITÀ PUBBLICA

|  |     |
|--|-----|
| Rifiuti - <i>End of waste</i> - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 aprile 2014, n. 16423 (c.c.)</i> , con nota di S. MARASCIALLI .....  | 736 |
| Rifiuti - Attività di recupero soggette a procedura semplificata - Recupero di materia e non di energia. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 maggio 2013, n. 19955</i> , con nota di G. SECCIA e B. RONCHI..  | 759 |
| Rifiuti - Spedizione transfrontaliera dei rifiuti - Autorizzazione dell'autorità competente alla spedizione - Informazioni e documenti aggiuntivi richiesti successivamente all'autorizzazione - Posizione dell'interessato e della pubblica amministrazione e loro relazionalità - Discrezionalità nelle richieste e loro legittimità - Prevalenza, nella disciplina delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, della protezione dell'ambiente e correlativa recessività degli interessi commerciali. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 2 aprile 2014, n. 446</i> , con nota di A. PIEROBON ... | 786 |
| Rifiuti - Spedizione transfrontaliera dei rifiuti - Autorizzazione per oli, in particolare per quelli miscelati (miscugli) - Avvio a incenerimento - Cancellazione di alcune tipologie di rifiuti CER «13» - Rinvio generico, da parte dell'autorità competente, alle cause ostative dei commi 2 e 4 dell'art. 216 bis del codice ambientale - Illegittimità. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 2 aprile 2014, n. 447</i> , con nota di A. PIEROBON .....   | 786 |
| Rifiuti - Impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) - Situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani - Principio di prossimità - Applicazione - Conseguenze. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 15 luglio 2013, n. 7059</i> , con nota di B. BARBATO.....  | 811 |
| Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Nomina del Commissario per fronteggiare situazione di emergenza - Poteri del Commissario - Estensione non giustificata nella fonte primaria. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 5 luglio 2013, n. 6649</i> , con nota di C. ROMANELLI .....   | 818 |
| Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Nomina del Commissario per fronteggiare situazione di emergenza - Poteri del Commissario - Deroga - Possibilità - Limiti. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 5 luglio 2013, n. 6649</i> , con nota di C. ROMANELLI .....  | 818 |

|   |     |
|---|-----|
| Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Limiti. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 5 luglio 2013, n. 6648</i> , con nota di C. ROMANELLI .....   | 818 |
| Rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Estensione di funzioni in assenza di norma primaria legittimante - Illegittimità. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 5 luglio 2013, n. 6648</i> , con nota di C. ROMANELLI .....              | 818 |
| Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Limiti. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 5 luglio 2013, n. 6647</i> , con nota di C. ROMANELLI .....   | 819 |
| Rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Estensione di funzioni in assenza di norma primaria legittimante - Illegittimità. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 5 luglio 2013, n. 6647</i> , con nota di C. ROMANELLI .....              | 819 |
| Rifiuti - PCB - Danneggiamento del terreno conseguente a smaltimento di rifiuti pericolosi. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 giugno 2014, n. 27478 (M)</i> .....   | 842 |
| Rifiuti - Conferimento a terzi - Soggetti autorizzati - Obbligo di controllo - Responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2014, n. 19884 (c.c) (M)</i> ..... | 842 |
| Rifiuti - Trasporto illecito - Confisca del mezzo - Terzo proprietario estraneo al reato - Buona fede. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 aprile 2014, n. 16665 (M)</i> .....  | 842 |
| Rifiuti - Rimozione, smaltimento e ripristino stato dei luoghi - Ingiunzione - Mediante ordinanza sindacale indirizzata al curatore fallimentare non autorizzato alla prosecuzione dell'attività della società fallita - Illegittimità. <i>Cons. Stato, Sez. V 30 giugno 2014, n. 3274 (M)</i> .....      | 844 |
| <b>MASSIMARIO</b>   |     |
| - <i>Giurisprudenza civile</i> .....  | 839 |
| - <i>Giurisprudenza penale</i> .....  | 842 |
| - <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....  | 844 |
| <b>Parte III - PANORAMI</b>   |     |
| <b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>   |     |
| - <i>dell'Unione europea</i> .....  | 846 |
| - <i>nazionale</i> .....  | 847 |
| - <i>regionale</i> .....  | 847 |

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

## Indice cronologico delle decisioni (\*)

| Data             | Autorità  | pagina |
|------------------|---|--------|
| <b>2013</b>      |   |        |
| <i>FEBBRAIO</i>  |   |        |
| 12               | Cass. Sez. III Civ. n. 3292 .....                     | 732    |
| <i>APRILE</i>    |   |        |
| 17               | Cass. Sez. III Civ. n. 9235 .....                     | 732    |
| 18               | T.A.R. Marche, Sez. I n. 301 .....                    | 822    |
| 22               | Cass. Sez. III Civ. n. 9737 .....                     | 733    |
| <i>MAGGIO</i>    |   |        |
| 9                | Cass. Sez. III Pen. n. 19955 .....                    | 759    |
| 10               | T.A.R. Piemonte, Sez. I n. 606 .....                  | 822    |
| <i>LUGLIO</i>    |   |        |
| 5                | T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II <i>bis</i> n. 6647 ..... | 819    |
| 5                | T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II <i>bis</i> n. 6648 ..... | 818    |
| 5                | T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II <i>bis</i> n. 6649 ..... | 818    |
| 15               | T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II <i>bis</i> n. 7059 ..... | 811    |
| 24               | Cass. Sez. Trib. n. 17951 .....                       | 728    |
| <i>AGOSTO</i>    |   |        |
| 8                | Cass. Sez. I Civ. n. 18968 .....                      | 723    |
| <i>SETTEMBRE</i> |   |        |
| 24               | Cass. Sez. III Pen. n. 39404 .....                    | 754    |
| 24               | T.A.R. Piemonte, Sez. II n. 1044 .....                | 806    |
| <i>OTTOBRE</i>   |   |        |
| 7                | Cons. Stato, Sez. V n. 4920 .....                     | 783    |
| 9                | T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II n. 2400 .....       | 801    |
| 10               | T.A.R. Marche, Sez. I n. 659 .....                    | 797    |
| <i>NOVEMBRE</i>  |   |        |
| 11               | Corte d'app. Roma, Sez. III Civ. n. 6017 .....        | 769    |
| <i>DICEMBRE</i>  |   |        |
| 12               | Corte costituzionale n. 303 .....                     | 700    |

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

|    |                                   |     |
|----|-----------------------------------|-----|
| 17 | Corte costituzionale n. 307 ..... | 692 |
| 20 | Cons. Stato, Sez. V n. 6124 ..... | 781 |

## 2014

### *GENNAIO*

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 29 | Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 24778 ..... | 827 |
|----|---|-----|

### *FEBBRAIO*

|    |                                   |     |
|----|-----------------------------------|-----|
| 10 | Cass. Sez. III Pen. n. 6108 ..... | 746 |
| 11 | Cons. Stato, Sez. V n. 662 .....  | 776 |
| 21 | Cass. Sez. II Civ. n. 4201 .....  | 713 |

### *MARZO*

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 17 | Cass. Sez. III Pen. n. 12346 (M) .....           | 843 |
| 25 | Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. ....          | 763 |
| 26 | T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 304 ..... | 792 |

### *APRILE*

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1  | Cass. Sez. III Pen. n. 14950 .....     | 740 |
| 2  | Cass. Sez. V Civ. n. 7606 .....        | 841 |
| 2  | T.A.R. Veneto, Sez. III n. 446 .....   | 786 |
| 2  | T.A.R. Veneto, Sez. III n. 447 .....   | 786 |
| 15 | Cass. Sez. III Pen. 16423 (c.c.) ..... | 736 |
| 16 | Cass. Sez. III Pen. n. 16665 (M) ..... | 843 |
| 16 | Cons. Stato, Sez. V n. 1952 (M) .....  | 845 |

### *MAGGIO*

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 8  | Cass. Sez. III Civ. n. 9977 .....            | 841 |
| 14 | Cass. Sez. III Civ. n. 10538 (M) .....       | 840 |
| 14 | Cass. Sez. III Pen. n. 19845 (M) .....       | 842 |
| 14 | Cass. Sez. III Pen. n. 19884 (c.c) (M) ..... | 842 |
| 14 | Cons. Stato, Sez. IV n. 2471 (M) .....       | 844 |
| 16 | Cass. Sez. Trib. n. 10747 .....              | 708 |
| 26 | Cass. Sez. III Civ. n. 11644 (M) .....       | 840 |
| 26 | Cons. Stato, Sez. III n. 2681 (M) .....      | 844 |
| 28 | Cass. Sez. Trib. n. 12008 (M) .....          | 839 |
| 29 | Cons. Stato, Sez. IV n. 2779 .....           | 771 |
| 30 | Cass. Sez. III Civ. n. 12267 (M) .....       | 839 |

### *GIUGNO*

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 11 | Corte costituzionale n. 166 .....      | 684 |
| 25 | Cass. Sez. III Pen. n. 27478 (M) ..... | 842 |
| 30 | Cons. Stato, Sez. V n. 3274 (M) .....  | 844 |

## Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti (\*)

di Stefano Masini

**1. Criteri di definizione di residui e contaminanti *interni* alla catena alimentare ed *esterni* al contesto ambientale. - 2. Fattori interni di contaminazione degli alimenti: antiparassitari e diserbanti delle piante coltivate. - 3. Fattori interni di contaminazione degli alimenti: sostanze farmaceutiche e da ingrasso degli animali allevati. - 4. Operazioni di tecnologia alimentare e presenza di residui. - 5. Fattori esterni di contaminazione: l'inquinamento ambientale. - 6. Rischi per la salute e ritiro dal mercato dei prodotti contaminati.**

1. - Il compito di elaborare una riflessione intorno ai residui e contaminanti pretende sostanzialmente di disegnare *dal di fuori* i confini della nozione di sostanza alimentare, rintracciando qualsiasi componente indesiderata che possa rinvenirsi nella sua composizione in quanto non sia stata aggiunta al prodotto in modo intenzionale.

In effetti, l'art. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare* inserisce, nella lista delle sostanze a vario titolo escluse dalla definizione di alimento, residui e contaminanti, ma lascia all'interprete la ricerca di ciò che vi si trovi solo *accidentalmente* (1).

Così, la genericità del linguaggio del legislatore e, sopra tutto, la sovrapposizione funzionale delle sostanze rispetto a ciò che resta nella composizione di un alimento e viene misurato ai fini del controllo del superamento di una soglia convenzionalmente stabilita fa, di residui e contaminanti, due nozioni *tecnologicamente* distinte ma giuridicamente assimilabili, tanto da non poter evitare una vera e propria *contaminazione terminologica*.

---

(\*) Il presente contributo riproduce con le opportune modifiche e integrazioni l'intervento svolto al convegno organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa *Nella salute e nella malattia: diritto alla salute e regole della produzione di alimenti sicuri*, Pisa, 11 aprile 2014.

(1) Un'indagine sulla norma è compiuta da CANFORA I., Sub. art. 2, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*. Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Nuove leggi civ. comm.*, Padova, 2003, 112 e ss.

La contaminazione può avvenire nel corso delle diverse fasi che caratterizzano la filiera di produzione, a partire *dal campo*, fino al consumo *a tavola* e determina la necessità di verificare la diversa matrice chimica, biologica o microbiologica delle singole sostanze la cui presenza deve essere, di volta in volta, esclusa o mantenuta a livelli inferiori a quelli fissati in base ad una soglia accettabile di rischio.

Al fine di consolidare l'assetto unitario del mercato e non vanificare gli effetti della libera circolazione dei prodotti, il regolamento (CEE) n. 315/93 del Consiglio dell'8 febbraio 1993 *che stabilisce procedure comunitarie relative ai contaminanti nei prodotti alimentari* ha, del resto, anticipato l'esigenza di disciplinare la materia in ragione della conoscenza progressiva dei fenomeni osservati e delle possibilità di gestione del rischio.

Se bene sia coinvolto anche l'aspetto della salute umana, resta ferma l'esigenza oggettiva che uno Stato membro non possa proibire, limitare ovvero ostacolare, per motivi inerenti al tenore di contaminanti, l'immissione in commercio di prodotti alimentari che siano conformi ai livelli riconosciuti accettabili sul piano tossicologico, garantendo parità di condizioni concorrenziali sul mercato interno.

Un elenco positivo di contaminanti con l'indicazione della quantità corrispondente al tenore massimo consentito è stato, per tanto, oggetto di una precisa e costante opera di ricognizione e di aggiornamento, date le disparità legislative esistenti e il conseguente rischio di distorsione della concorrenza, da parte di successivi regolamenti, in base all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche e dei miglioramenti delle buone pratiche agricole e di fabbricazione.

Preso atto della nozione, successivamente codificata di contaminante con riguardo ad ogni sostanza non aggiunta intenzionalmente ad un prodotto alimentare, ma in esso presente quale residuo resta, in ogni caso, di indubbia utilità, al fine di avviare il lavoro di ricerca delle molteplici componenti, appuntarsi sulle diverse fasi della catena alimentare.

Oltre alla produzione, inclusiva dei trattamenti applicati alle piante coltivate e alla prassi della medicina veterinaria insieme alla sequenza successiva della fabbricazione, trasformazione, preparazione, trattamento, condizionamento, imballaggio, trasporto e stoccaggio dei prodotti alimentari, occorre, dunque, prestare attenzione alla contaminazione dovuta all'ambiente rispetto a quelle fonti di inquinamento diffuso che rendono necessaria l'introduzione di disposizioni determinative di precisi parametri o soglie non superabili – tenendo conto delle conoscenze e delle tecniche di rilevazione disponibili – sulla cui base viene misurata l'accettabilità degli effetti sulla salute.

Sì che, la presenza di residui può dirsi cagionata da due ordini di fenomeni riconducibili, da un lato, alle tecnologie che attengono ai diversi stadi di produzione e, comunque, fino al momento in cui l'alimento sia disponibile al consumatore – salvo verificare la *migrazione* di sostanze nocive derivanti da materiali di imballaggio non idonee all'uso (2) – e, dall'altro lato, alle interazioni che riflettono il cambiamento degli equilibri ecologici.

---

(2) Cfr. d.p.r. 23 agosto 1982, n. 777 *Attuazione della direttiva (CEE) n. 76/893 relativa ai materiali e agli agenti destinati a venire in contatto con i prodotti.*

2. - L'impiego di antiparassitari e diserbanti quali sostanze e composti chimici che esercitano, a scopo preventivo o curativo, un'azione tossica per combattere insetti danneggianti ovvero per eliminare piante infestanti, può rappresentare un primo e assai rilevante fattore di contaminazione dei prodotti alimentari con effetti collaterali di preoccupante gravità sulla salute umana, gli animali e l'ambiente.

Il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 *relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE*, procedendo ad assicurare un quadro coerente e aggiornato di misure dirette alla protezione dei vegetali contro gli organismi nocivi, prende in considerazione anche i rischi e i pericoli da accertare, in special modo, nel caso di immissione sul mercato di sostanze attive non ufficialmente testate e autorizzate non che di utilizzazione in modo scorretto.

Tra i criteri di approvazione viene, in specie, segnalato che i residui dei prodotti contenenti ogni singola sostanza attiva, in condizioni d'uso conformi alle buone pratiche fitosanitarie e tenuto conto di realistiche condizioni di impiego, non abbiano alcun effetto nocivo sulla salute umana o animale in base ad effetti cumulativi e sinergici noti né alcun effetto inaccettabile sull'ambiente (3).

Una volta decisa l'accettabilità di tali sostanze, in base a criteri armonizzati, viene valutato l'inserimento nella composizione dei prodotti fitosanitari ai fini della relativa autorizzazione all'immissione in commercio, in modo da tener conto anche della presenza di residui derivanti dagli usi autorizzati e rilevanti sotto il profilo tossicologico, ecotossicologico o ambientale, da accertare con metodi di uso corrente negli Stati membri e adeguati limiti di determinazione su campioni pertinenti.

Ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento i prodotti di origine vegetale o animale o loro parti destinati ad essere consumati come alimenti o mangimi allo stato fresco ovvero trasformati, in cui o su cui potrebbero essere presenti residui di antiparassitari, da intendere come i residui, incluse le sostanze attive, i metaboliti e i prodotti di degradazione o reazione di sostanze attive utilizzate in prodotti fitosanitari. Restano, invece, esclusi gli stessi prodotti quando sia provata la relativa destinazione alla fabbricazione di prodotti diversi dagli alimenti e dai mangimi; alla semina o ad attività sperimentali; mentre i livelli massimi di residui di antiparassitari non si applicano ai prodotti oggetto di esportazione verso i Paesi terzi, che esigono o accettano uno specifico trattamento rivolto ad evitare l'introduzione di organismi nocivi sul proprio territorio.

I prodotti a cui si applicano i livelli massimi di residui armonizzati sono, inoltre,

---

(3) Individuata la definizione di residuo dall'art. 3, n. 1) del regolamento (CE) n. 1107 cit. con riguardo ad «una o più sostanze, compresi i loro metaboliti e i prodotti risultanti dalla loro degradazione o reazione, presenti nei o sui vegetali, prodotti vegetali, prodotti animali edibili, acqua potabile o altrove nell'ambiente e derivanti dall'impiego di un prodotto fitosanitario», si prevede che le informazioni necessarie ai fini della valutazione del rischio consentano di prevedere, in modo attendibile, i residui presenti nei mangimi e negli alimenti e il livello dei residui corrispondente in seguito alla trasformazione e alla miscelazione non che di identificare, con metodi appropriati, i livelli massimi di residuo per il prodotto agricolo e, nel caso in cui sia destinato alla produzione di mangimi, per i prodotti d'origine animale.

individuati in modo da consentire la relativa fissazione per gruppi affini: frutta fresca o congelata e frutta a guscio; ortaggi freschi o congelati; legumi da granella; semi e frutti oleaginosi; cereali; tè, caffè, infusioni di erbe e cacao; luppolo; spezie, piante da zucchero; prodotti di origine animale.

Restano, quindi, da definire i *livelli massimi di residui* nei prodotti alimentari e nei mangimi derivanti dall'impiego autorizzato di ciascun antiparassitario a cui provvede, da ultimo, il regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 febbraio 2005 *concernente i livelli massimi di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio* rispondendo alla necessità di garantire un elevato livello di tutela dei consumatori e l'efficace funzionamento del mercato interno.

Si osserva che, per *livelli massimi di residui*, si intendono le concentrazioni massime ammissibili di residui di antiparassitari *in o su* alimenti o mangimi, fissate in base al regolamento e basate su buone pratiche agricole e sul più basso livello di esposizione necessario per proteggere i consumatori più vulnerabili, ma con altre problematiche che restano aperte, ad esempio, in ragione degli effetti cumulativi sull'organismo, dei periodi di tempo di esposizione o dei dosaggi utilizzati nei test.

L'obiettivo perseguito è quello di rimuovere eventuali ostacoli agli scambi risultanti dalla fissazione, a livello nazionale, di limiti e tolleranze diversi anche in ragione del ruolo assegnato all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, chiamata a mettere a punto una metodologia comune per tener conto dell'esposizione umana a combinazioni di sostanze attive e dei loro effetti cumulativi e sinergici.

A partire dal momento in cui sono immessi sul mercato, alimenti e mangimi non devono, per ciò, contenere alcun residuo di antiparassitari il cui tenore sia superiore ai livelli definiti o, comunque, allo 0,01 mg/kg per i prodotti per i quali non risultino fissati livelli massimi di residui specifici o per le sostanze per le quali non è necessaria l'osservanza di una soglia.

In proposito, come si è sottolineato riguardo agli effetti della fissazione di limiti e *standard* nella tutela più generale degli ecosistemi coinvolgente complessi bilanciamenti dei molteplici interessi pubblici e privati, occorre far leva «sui dati acquisiti mediante la comprensione degli aspetti scientifici del problema (incluse le limitazioni e le incertezze cognitive), la caratterizzazione e la stima dei rischi per la salute e l'ambiente, l'insieme delle opzioni tecnologiche disponibili, la valutazione economica dei costi e dei benefici, l'analisi degli strumenti di implementazione e della sfera (temporale e territoriale) di applicazione degli *standard*, la discussione aperta e trasparente sugli interessi e sui valori etici e sociali coinvolti» (4).

Val la pena ricordare che la produzione e la commercializzazione dei prodotti alimentari con residui di antiparassitari non autorizzati o superiori ai limiti massimi stabiliti in modo conforme alle norme europee o determinati in percentuali di contami-

---

(4) Così FONDERICO F., *Limiti e standard*, in FERRARA R. - SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 66.



nazione più restrittive dallo Stato membro (5) risultano vietate in base alla l. 30 aprile 1962, n. 283 *Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*. L'art. 5 lett. h) dispone, in particolare, il divieto di impiegare nella preparazione di alimenti e bevande, vendere, detenere per vendere o, comunque, distribuire per il consumo sostanze alimentari che contengono residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo, in misura superiore al consentito, così che i prodotti agricoli non possono essere raccolti se non dopo la scadenza del termine temporale successivo all'ultimo trattamento, al fine di rimuovere eventuali rischi nella fase di commercializzazione a causa della verosimile permanenza di residui.

3. - Un altro ambito in cui può essere accertata la presenza di residui concerne la somministrazione di sostanze farmacologiche o di altre sostanze da ingrasso ad animali destinati alla produzione alimentare.

Del resto, si ricorda come, in base ad un prevalente orientamento (6), sia stata, in precedenza, proposta una più ampia nozione di alimenti, così da comprendere anche l'animale da allevamento vivo posto che, pur non essendo direttamente consumabile, si reputava normalmente destinato all'uso alimentare richiedendo, anche prima della macellazione, un'idonea vigilanza diretta da evitare che la salute dei futuri consumatori potesse essere pregiudicata dalla violazione di regole igienico-sanitarie.

Il divieto di utilizzo degli ormoni, in particolare, di sostanze ad effetto estrogeno, androgeno o gestageno, a causa dei residui che permangono nelle carni e in altri prodotti di origine animale, provocando il rischio di formazione dei tumori conseguente al consumo degli alimenti, è stato oggetto di un lungo contenzioso oltre che sul piano dell'assenza di fondamento scientifico dello stesso divieto contestato, in via pregiudiziale, davanti alla Corte di giustizia (7), tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America, in ragione del divieto di importazione di carni contenenti residui delle sostanze ormonali e, quindi, della creazione di una barriera basata su una misura sanitaria capace di determinare una distorsione degli scambi.

---

(5) Va detto, per altro, che il progressivo intervento di armonizzazione delle legislazioni nazionali abbia, quale conseguenza, quella di ammettere come incompatibili con il diritto europeo le eventuali norme restrittive che residuano, in ciascuno Stato membro, per tutelare la salute dei consumatori contro le contaminazioni alimentari, su cui v. CAPELLI F.- KLAUS B. - SILANO V., *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 39.

(6) In argomento, si rinvia a PACILEO V., *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Padova, 2003, 8 e ss.; ma la materia risulta approfondita anche sul piano dell'indagine delle soluzioni proposte in giurisprudenza per rimuovere le difficoltà probatorie da MARTINI R., *L'accertamento del «pericolo comune mediante frode»: esigenze repressive e dinamiche prasseologiche*, in L. FOFFANI - A. DOVAL PAIS - D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014, 372, che sottolinea la tendenza ad anticipare la soglia di rilevanza penale ad una condizione di rischio già nel semplice trattamento farmacologico degli animali in assenza di idonei controlli veterinari.

(7) Cfr. Corte di giustizia CE 13 novembre 1990, in causa C- 331/88, *Fedesa*, in *Racc.*, p. 4023.

La direttiva (CE) n. 96/22 del Consiglio del 29 aprile 1996 *concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze  $\beta$ -agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 31 luglio 1981, n. 81/602/CEE, 7 marzo 1988, n. 88/146/CEE e 17 maggio 1988, n. 88/299/CEE* nonostante le contrarie determinazioni assunte in sede di disciplina internazionale di soluzione delle controversie commerciali ha, comunque, confermato, le precedenti misure estese anche a nuove sostanze ad azione anabolizzante, quali i  $\beta$ -agonisti, impiegate in modo illecito nell'allevamento al fine di stimolare la crescita e la produttività degli animali. Altre sostanze oggetto di divieto di somministrazione agli animali di allevamento restano, invece, consentite a scopo terapeutico per quanto il relativo impiego debba essere strettamente controllato in modo da evitare l'utilizzo ad altri fini, così che ne è previsto il trattamento ad opera da un veterinario o, comunque, richiamata la sua diretta responsabilità. Successivamente la direttiva (CE) n. 2003/74 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 *che modifica la direttiva 96/22/CE del Consiglio concernente il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze  $\beta$ -agoniste nelle produzioni animali* ha vietato, in via definitiva, l'uso dell'estradiolo-17 $\beta$  a fini di stimolazione della crescita degli animali, riducendo le altre circostanze in cui può essere somministrato a tutti gli animali da azienda per fini terapeutici o di trattamento zootecnico.

A mettere a rischio la sicurezza dei prodotti di origine animale è stato, tuttavia, nel periodo più recente, l'utilizzo di mangimi capaci di forzare le loro capacità produttive in quanto composti da sostanze *indesiderabili* o *vietate*.

Da questo punto di vista, poiché i mangimi possono contenere sostanze indesiderabili in grado nuocere alla salute degli animali o, per la loro presenza nei prodotti animali, alla salute o all'ambiente ed è impossibile escluderne totalmente la presenza, la direttiva, (CE) n. 2002/32 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 maggio 2002 *relativa alle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali* ne stabilisce le tolleranze in corrispondenza a quantità precisate e ad un livello ridotto con riguardo a parametri di tossicità acuta, bioaccumulabilità e degradabilità di ogni singola sostanza indicata, così da impedire che si verifichino effetti indesiderati e nocivi.

Quanto alla corrispondente nozione, si richiama qualsiasi prodotto che sia presente nei mangimi e costituisca un pericolo potenziale per la salute animale o umana ovvero per l'ambiente o, ancora, sia tale da pregiudicare il conseguimento di risultati soddisfacenti nella produzione zootecnica (ad esempio: arsenico, piombo, fluoro, mercurio, nitrati, diossina, ecc.). È del tutto evidente, poi, che successive ripetute modifiche dei livelli massimi stabiliti delle singole sostanze indesiderabili siano connesse alla disponibilità di nuove evidenze scientifiche o alla diversa sensibilità dei metodi di analisi introdotti (8).

---

(8) Vedi, in proposito, racc. 23 agosto 2011, n. 2011/516/UE della Commissione *sulla riduzione della presenza di diossine, furani e PCB nei mangimi e negli alimenti* non che reg. (CE) n. 227/2012 della Commissione del 28 marzo 2012 *che modifica gli allegati I e II della direttiva 2002/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi e le soglie di intervento relativi alle diossine e ai policlorobifenili*.

4. - Facendo leva sulla definizione data di residui è possibile, d'altra parte, scandagliare la disciplina con riguardo alle operazioni di tecnologia alimentare e, specialmente, all'aggiunta di sostanze che, di per sé, non sono consumate come alimenti o utilizzate come ingredienti tipici negli alimenti ma rispondono ad una funzione tecnologica e sono oggetto di particolare verifica in ragione dell'accumulo nell'organismo umano di sostanze estranee.

È facile, peraltro, ricavare dalla stessa disciplina dei *miglioratori alimentari* e, cioè, additivi, enzimi ed aromi (9), che la presenza negli alimenti sia il risultato di un *consapevole* intervento in una fase della fabbricazione, trasformazione, preparazione, trattamento, imballaggio, trasporto o magazzinaggio e, in quanto suscettibile di diventarne una vera e propria componente, ne è prevista la menzione nell'elenco degli ingredienti.

Resta preclusa, soltanto, la possibilità di conoscere l'eventuale impiego di additivi quando non svolgano più alcuna funzione nel prodotto finito, così che tracce senza effetti tecnologici e, in linea generale, anche prive di rischio per la salute sono, comunque, *veicolate* – si parla di additivi *curry over* – senza che il consumatore abbia accesso a tale informazione.

Una diversa qualificazione va, invece, riservata a quelle sostanze idonee a dissolvere un prodotto alimentare o un qualsiasi componente di esso, compresi gli agenti contaminanti, in particolare, impiegate nel corso di un *procedimento di estrazione* durante le fasi di lavorazione degli ingredienti o dei prodotti alimentari.

Per quanto riguarda i solventi di estrazione, la definizione contenuta nell'art. 2 del d.lgs. 4 febbraio 1993, n. 64 *Attuazione della direttiva 88/344/CEE in materia di solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti* prevede che tali sostanze anche se rimosse possano comportare la presenza, non intenzionale ma tecnicamente inevitabile, di residui o derivati.

Nell'indicare le corrette prassi di fabbricazione viene, quindi, stabilito che la presenza di eventuali derivati sia tale da non presentare rischi per la salute salvo introdurre, per un elenco specifico di solventi, la determinazione di limiti massimi come soglie tossicologicamente pericolose.

A proposito di alcune sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze e presenti in tracce negli alimenti si segnala, diversamente, come il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, al fine di consentire scelte consapevoli per la sicurezza, introduca l'obbligo di menzionarne la presenza anche in tracce, nell'elenco degli ingredienti, con un tipo di carattere chiaramente differenziato quanto a dimensioni, stile o colore ovvero di inserire la dicitura *contiene* seguita dalla denominazione della sostanza con effetti allergenici o di intolleranza; mentre è frequente la prassi di presentazione, sia pure generica e fuorviante, di alcune categorie di

---

(9) In argomento, v. *amplius* BIVONA G., *L'impiego di additivi nella realizzazione dei prodotti alimentari trasformati: il regime di ammissione alla libera pratica*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 103.

alimenti con il ricorso alla dicitura *può contenere tracce di*, con riguardo alla mera possibilità che permangano nel prodotto taluni residui.

5. - Nel presentare il tema si è proposto, invero, di voler individuare le fonti di formazione di residui e contaminanti negli alimenti oltre che nelle fasi *interne* alla catena alimentare anche nell'ambiente in quanto dipendenti dalle condizioni di contesto e dalla complessità dei fattori esterni.

In proposito, è emblematica una precedente pronuncia della Corte di giustizia (10) relativa alla presenza di residui di metalli pesanti e antiparassitari nella preparazione di marmellata messa in commercio con la dicitura *naturalmente pura*, in etichetta, che ha escluso l'induzione in errore del consumatore quanto alle caratteristiche del prodotto in base ad un ragionamento del tutto arbitrario.

Osserva, infatti, la Corte come sia *pacifico* che «l'ambiente naturale comporti la presenza di piombo e di cadmio per effetto, segnatamente, dell'inquinamento ambientale dell'aria e dell'acqua», con la conseguenza che «i frutti di giardino, essendo coltivati in tale ambiente, sono inevitabilmente esposti agli agenti inquinanti ivi presenti».

Così, piuttosto che focalizzare l'attenzione sui limiti critici per il funzionamento del sistema che sostiene il benessere sociale, partendo dalla partecipazione attiva di chi opera in un certo ambiente ed è chiamato a prendersene cura, al fine di promuovere pratiche appropriate e sostenibili tramite la conversione del rendimento economico verso obiettivi di qualità, si muove nella direzione opposta della accennata *de-responsabilizzazione* ambientale e sociale. Non solo con la rinuncia e recuperare un'agricoltura libera dalla *sudditanza* verso logiche industriali, riproducendo le proprie funzioni biologiche messe in discussione dal massiccio sfruttamento delle risorse naturali e dell'apporto di sempre nuove sostanze chimiche quanto, sopra tutto, con la subdola accettazione di processi irreversibili in natura che né pure pretendono una consapevole conoscenza oggettiva.

Ridotti *al minimo* i rischi per la salute umana attraverso la costruzione di parametri di tolleranza, per quanto riguarda la presenza di tracce delle sostanze a diverso titolo inquinanti, assume prevalente rilievo l'esigenza di libera circolazione dei prodotti e di rimozione di ogni eventuale intralcio al sistema degli scambi.

A conferma dello smarrimento della razionalità delle scelte di mercato e della necessità di equipaggiarsi di capacità critiche per difendersi da minacce e condizionamenti ecologici, si pone la vicenda che, più recentemente, ha interessato un apicoltore che, producendo miele in prossimità di terreni messi a coltura con mais di varietà geneticamente modificata, ne ha riscontrato la contaminazione con polline della medesima varietà (11).

Del resto, è dalla natura delle tecniche utilizzate che si fa discendere l'attuale ine-

---

(10) Cfr. sentenza 4 aprile 2000, in causa C-466/98, *Adolf Darbo*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 40, con nota di GRADONI L., *Una marmellata contaminata dichiarata «naturalmente pura» non trae in inganno il consumatore*.

(11) Cfr. Corte di giustizia CE 6 settembre 2011, in causa C-442/09, *Bablok et alii*, in questa *Riv.*, 2011, 543, con una mia nota *Sul dialogo tra scienza e giudici in materia di api e OGM*.

vitabilità di un certo livello di contaminazione accidentale dei prodotti alimentari che siano derivati o contengano materiali geneticamente modificati, tanto che la presenza di tracce, in proporzione non superiore allo 0,9 per cento degli ingredienti, non deve essere né pure segnalata ai consumatori con un'apposita menzione in etichetta.

In sostanza, una soglia di *rischio zero* non è ammessa non ostante le clamorose denunce dei mali ecologici e dei pericoli per l'integrità delle risorse naturali (12) e, ai fini dell'adozione di misure di gestione del rischio, occorre procedere, in base alle conoscenze scientifiche disponibili, ad un esame dei vantaggi e degli oneri, comparando gli *handicap* e i benefici più probabili prodotti dalla decisione di autorizzazione all'immissione in commercio di varietà vegetali geneticamente modificate e quelli prevedibili da stimare in mancanza della stessa.

Una sintesi efficace del disposto bilanciamento si rinviene in un precedente della Corte domestica in materia di etichettatura, riconoscendo, appunto, che la necessità «deriva evidentemente dalla scelta politica di non vietare del tutto l'immissione sul mercato di prodotti geneticamente modificati e, nel contempo, dall'esigenza di avvertire gli acquirenti della loro presenza, per evitare problemi (di salute o etici) a determinate categorie di consumatori» (13).

Se non che, sono proprio gli esiti dell'analisi tecnico-scientifica a rimettere in discussione l'individuazione di una soglia *ottimale* di accettabilità, atteso che le valutazioni inerenti ai rischi non possono più essere lasciate ad una istruttoria tutta interna all'autorità precedente sia per le conseguenze di utilizzo di tecnologie di ignota potenzialità sia per le esigenze di maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini-consumatori.

Così, ancora, in conseguenza dell'incidente verificatosi nell'impianto nucleare di Chernobyl e dell'immissione in atmosfera di notevoli quantitativi di materiali radioattivi che hanno provocato, in numerosi Stati, la contaminazione di prodotti alimentari, è stato adottato il regolamento (CEE) n. 3954/87 del Consiglio del 22 dicembre 1987 *che fissa i livelli massimi ammissibili di radioattività per i prodotti alimentari e per gli alimenti per animali in caso di livelli anormali di radioattività a seguito di un incidente nucleare o in qualsiasi altro caso di emergenza radioattiva*.

Tenuto conto dei dati disponibili in materia di radioprotezione vengono, in specie, stabiliti i livelli massimi ammissibili di radioattività da applicarsi in caso di incidente

---

(12) In dottrina, si veda BRUNO F., *Inquinamento e territorio rurale*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, cit., 325. Le riflessioni svolte sono estese a tutti i settori della produzione agroalimentare, cfr.: reg. (CE) n. 1881/2006 della Commissione del 19 dicembre 2006 *che definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari*. Il d.m. 13 gennaio 2011 *Contaminazioni accidentali e tecnicamente inevitabili di prodotti fitosanitari in agricoltura biologica* provvede, in modo puntuale, a disciplinare, per quanto riguarda sia le sostanze ammesse che quelle non consentite nell'agricoltura biologica, l'applicabilità di determinati limiti residuali il cui superamento può anche portare all'esclusione della corrispondente certificazione.

(13) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2003, n. 38577, Manarolla, in *Riv. pen.*, 2004, 32. In argomento, v. anche CAPELLI F., *La Corte di cassazione prende posizione sull'etichettatura dei prodotti alimentari contenenti ogm con riferimento agli aspetti di diritto penale*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2003, 361.

nucleare o di altro evento che possa comportare una significativa contaminazione radioattiva dei prodotti alimentari, evitando divergenze e permettendo di mantenere l'unicità del mercato interno. Resta, tuttavia, irrisolta, nell'opinione pubblica, l'aspettativa di verificare l'esattezza materiale dei dati e la relativa rilevanza, coerenza ed attendibilità rispetto ad una accresciuta *sfiducia* nei confronti di procedure tecniche riconosciute non neutrali e, comunque, non adeguate all'apprezzamento di diritti costituzionalmente rilevanti come la salute e l'ambiente (14).

Del resto, al di là della portata devastatrice di incidenti rilevanti che derivano da attività industriali è, ormai, acquisita la consapevolezza dei rischi diffusi suscettibili di provocare malattie nella popolazione e danni non facilmente controllabili, se bene vi sia incertezza sulle misure da assumere come, da ultimo, ha evidenziato la vicenda della così detta *terra dei fuochi*. Il d.l. 10 dicembre 2013, n. 136 *Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate* convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 6 febbraio 2014, n. 6 ha, tra l'altro, disposto lo svolgimento di «indagini tecniche per la mappatura, anche mediante strumenti di telerilevamento, dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura, al fine di accertare l'eventuale esistenza di contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione». All'esito delle indagini i terreni classificati ad elevata vulnerabilità potranno, quindi, essere riconosciuti o meno idonei alla coltivazione a fini alimentari o destinati esclusivamente a produzioni diverse, ad esempio, energetiche.

La ricerca richiamata evidenzia il danno ambientale e alla salute oggettivamente prodotto da attività illecite, postulando l'esistenza di soggetti colpevoli, ma permette anche, con maggiore interesse rispetto all'evolversi delle modalità lecite di conduzione di complessi produttivi, di appuntare l'attenzione sulla contaminazione riconducibile al mero rischio di impresa. Sul piano economico si spiega, pertanto, la determinazione di soglie variamente rispondenti a preoccupazioni sanitarie o a problematiche di inquinamento ritenute opportune per contemperare le esigenze della produzione con quelle di tutela, al fine di evitare diseconomie di partenza nell'avvio di attività e nella gestione di impianti, sulla scorta di conoscenze scientifiche e tecniche in grado di registrare il limite entro il quale sia accertata la presenza di contaminazioni non responsabili causalmente di alcun rischio (15).

---

(14) Ampi riferimenti si trovano in FUNTOWICZ S., *Modelli di scienza e policy in Europa*, in S. RODOTÀ - M. TALACCHINI (a cura di), *Trattato di biodiritto*, vol. I, *Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010, 467.

(15) Osserva Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, III, 2013, 1424 con nota di ONIDA V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, che: «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressioni della dignità della persona».

6. - Dopo aver, più volte, messo in evidenza, con riguardo alle diverse fasi che caratterizzano la filiera alimentare o in dipendenza dei molteplici eventi fonte di inquinamento per i terreni, le acque, gli ecosistemi (16), che la presenza, altrimenti, inevitabile dei contaminanti negli alimenti sia mantenuta ad una soglia inferiore a quella fissata dal legislatore, può richiamarsi – al fine di completare l’esame del tema – la gestione delle *allerta* a seguito di riscontro che ne configuri un grave rischio emergente per la salute umana.

Contaminanti di natura chimica (ad esempio: residui di antiparassitari o di farmaci veterinari; micotossine); biologica (ad esempio sostanze allergiche) o microbiologica (ad esempio: e.coli; listeria; salmonella) richiedono, nelle situazioni di emergenza, misure dirette in modo rapido ed efficace ad informare i consumatori dei rischi in gioco ed a ritirare dal mercato i prodotti.

Un noto precedente relativo all’immissione in commercio di frutta contaminata da tracce di un antiparassitario in misura superiore ai limiti massimi previsti ha, anzi, condotto a giustificare il ricorso alla procedura di allarme rapido in vista della prevenzione dei rischi potenziali per la salute «senza per questo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi» e, così, anche nel caso in cui tramite successive operazioni di campionamento sia esclusa la presenza del residuo, l’operatore alimentare «deve accettarne le conseguenze economiche negative, dato che occorre accordare alla protezione della sanità pubblica un’importanza preponderante rispetto alle condizioni economiche» (17).

---

(16) Si veda la risalente analisi di CARROZZA A., *Agricoltura e tutela della natura (L’impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 71.

(17) Cfr. Trib. primo grado CE 10 marzo 2004, in causa T-177/02, *Malagutti -Verinhet SA c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.* 2004, pag. II-00827 e, per un commento, LATTANZI P., *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, n. 3, 237.

# L'inquadramento costituzionale dell'annunciata disciplina del suolo agricolo quale bene comune

di Mario Gorlani

**1. Verso una disciplina legislativa di tutela del suolo agricolo quale bene comune. - 2. I riferimenti costituzionali del disegno di legge: l'art. 9 Cost. e la tutela del paesaggio. - 3. I riferimenti costituzionali: l'art. 44 Cost. e la funzione produttiva dei terreni agricoli. - 4. I riferimenti costituzionali: l'art. 117 Cost. e il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti territoriali. - 5. Suoli agricoli come beni comuni e funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost. - 6. Conclusioni: la proposta come tappa fondamentale di un percorso normativo e culturale ancora da compiere**

1. - La Camera dei Deputati sta concentrando la propria attenzione, in un'intensa vigilia di riforme annunciate sia di ordine costituzionale che di ordine legislativo, su cinque testi di proposte di legge in tema di tutela del suolo, dei molti depositati all'indomani dell'apertura della XVII legislatura. Tra questi si segnala, in particolare, il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri del 15 giugno 2013, riveduto nella seduta dello stesso Consiglio del 13 dicembre 2013 e presentato alla Camera il 3 febbraio 2014, a firma del Ministro delle politiche agricole, del Ministro dei beni culturali, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle infrastrutture (1).

Il confronto tra le cinque proposte mette in risalto, da un lato, la preoccupazione condivisa per l'irreversibile (allo stato) processo di trasformazione del suolo agricolo, chiamato in gergo *consumo di suolo*, che caratterizza il *trend* italiano degli ultimi decenni, con peculiarità degne di nota nei confronti degli altri Stati europei; dall'altro lato, le convergenze dei diversi testi sui punti cardinali della normativa in gestazione; dall'altro lato ancora, però, differenze non irrilevanti.

L'intento del disegno di legge governativo è chiaro fin dalle prime righe della relazione illustrativa: il suo scopo primario è, infatti, «la salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica», al fine di

---

(1) La proposta governativa è identificata come A.C. 2039, a cui sono state abbinare le proposte di legge A.C. 902, A.C. 948, A.C. 1176 e A.C. 1909, assegnato alle commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e XIII (Agricoltura) in sede referente l'11 febbraio 2014. All'indirizzo telematico [www.camera.it/temiap/temi17/Am0068.pdf](http://www.camera.it/temiap/temi17/Am0068.pdf) il Servizio studi - Dipartimento ambiente della Camera dei deputati pubblica una tabella - intitolata *Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo. A.C. 902, 948, 1176, 1909 e 2039* - di raffronto tra le diverse proposte.



preservare una risorsa fondamentale non solo dal punto di vista agricolo-alimentare, ma anche sotto il profilo paesaggistico e ambientale, «contro il rischio di deturpamento delle bellezze naturali» e «contro il rischio di disastri idrogeologici».

Alla relazione illustrativa fa seguito un testo relativamente breve – sono nove in tutto gli articoli che lo compongono (2) – ma nondimeno caratterizzato da disposizioni pregnanti, il cui impatto potrà modificare in modo significativo la cultura urbanistica del nostro Paese. La proposta detta «principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di *suolo quale bene comune* e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici» (art. 1, comma 1); stabilisce che «il riuso e la rigenerazione urbana, rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedificato (...) costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale» e che «fatte salve le previsioni di maggior tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse» (art. 1, comma 2); precisa che «le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono definite e coordinate dalla pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica» (art. 1, comma 3), e che «le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali perseguono la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo» (art. 1, comma 4).

L'art. 3 del disegno di legge, intitolato «Limite al consumo di suolo», disciplina il quantitativo di suolo agricolo ammesso: a tal fine il primo comma affida ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, acquisito il parere della «Conferenza unificata», la definizione in termini quantitativi di consumo di suolo «in coerenza con gli obiettivi stabiliti dalla Commissione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050» (comma 1).

La disposizione è integrata dal comma 2, che detta i criteri e le modalità per la definizione della riduzione del comma 1: si tratta, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimen-

---

(2) Non si tratta, d'altra parte, di un testo unico sull'urbanistica o sulle zone agricole, ma più semplicemente di una normativa di principio destinata ad operare trasversalmente rispetto alle diverse normative di settore che interessano il territorio, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42/2004, alla legge n. 353/2000 recante «Normativa in materia di incendi boschivi», al Testo unico dell'edilizia, di cui al d.p.r. n. 380/2001, alla legge n. 443/2001 in tema di «grandi opere», oltre naturalmente alle varie leggi regionali sul governo del territorio. Lo ricorda l'«Analisi tecnico-normativa» che accompagna il disegno di legge A.C. n. 2039, in *Atti parlamentari - Camera dei deputati - XVII Legislatura - Disegni di legge e relazioni - Documenti*.

tare, dell'estensione e localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, della estensione del suolo edificato e della presenza di edifici inutilizzati.

Lo stesso comma aggiunge che «sono stabiliti, altresì, i criteri e le modalità per determinare la superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio del consumo di suolo».

Il comma 3 fa salvi i casi delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del codice di cui al decreto legislativo n. 163/06 (Codice dei contratti pubblici).

Il decreto ministeriale è sottoposto a verifica ogni cinque anni, fermo restando l'obiettivo di riduzione progressiva del consumo di suolo di cui al comma 1 (vale a dire entro il 2050).

È inoltre istituito un Comitato «con la funzione di monitorare la riduzione del consumo di suolo sul territorio nazionale e l'applicazione della presente legge (...) Il Comitato definisce le modalità tecnico-operative per la misurazione della superficie agricola totale e consumabile, per il monitoraggio del consumo di suolo in ambito urbano e periurbano, anche fissando i criteri per la raccolta e trasmissione delle informazioni, e redige, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale, che il Ministro presenta alle Camere entro il 31 marzo successivo».

Il disegno di legge prevede, infine, una norma transitoria (l'art. 9), che val la pena di trascrivere: «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'adozione del decreto di cui all'art. 3, comma 1, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma di cui all'art. 1 della legge n. 441/2001. Sono comunque fatti salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi a titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo in edificato».

Bastano questi brevi cenni per constatare che gli enunciati danno la misura di un cambio radicale di rotta nell'uso del suolo, anche se, come vedremo, non mancano motivi di dubbio circa l'efficacia di talune misure che minano alla base la solidità dell'impianto riformatore, a cominciare dal traguardo della opzione zero rinviato al 2050.

La direzione impressa alla legge è di sostituire o, quanto meno, di modificare l'impianto della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, che, all'art. 1, così declina i propri obiettivi: «1. L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo *sviluppo urbanistico* in genere nel territorio dello Stato sono disciplinati dalla presente legge». «2. Il Ministro dei lavori pubblici vigila sull'attività urbanistica anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo».

Nella nuova prospettiva, pertanto, le aree agricole non rappresentano più una sorta di destinazione residuale, *bonne a tout faire* e disponibile per qualunque potenziale trasformazione, ma, al contrario, la trama fondamentale di un assetto del territorio cen-

trato sull'attenzione ai profili paesaggistici e ambientali e sulle loro ricadute sociali ed economico-produttive (3).

2. - Il disegno di legge del Governo evoca, quali riferimenti costituzionali espliciti l'art. 117, da un lato, e gli artt. 9 e 44, dall'altro, omette invece l'indicazione dell'art. 42 Cost., che pure, come vedremo, meriterebbe un esplicito richiamo.

Sotto il primo profilo, il parametro dell'art. 117 Cost. vale ad inquadrare la normativa quale principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio e, al contempo, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, con portata vincolante per le Regioni e le Province a statuto differenziato; ma comporta anche implicazioni, dirette e indirette, sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, riservata alla competenza esclusiva dello Stato [art. 117, comma 2, lett. s)].

Sotto il secondo profilo, il richiamo dell'art. 9 e dell'art. 44 Cost. dimostra la consapevolezza dei proponenti che una legislazione di tale portata non può andare disgiunta da una considerazione comprensiva della molteplicità di fattori incidenti sulla conservazione dei terreni agricoli, comprendenti sia rilievi di natura economica o socio-economica, sia ricadute civili, culturali e storiche.

Non manca la giusta evidenziazione del rilievo europeo delle proposte, la cui ispirazione comunitaria è riconducibile ai principi fondamentali del Trattato sul funzionamento della Unione europea (artt. 11 e 191), nonché alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2006», che definisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE (4).

Il richiamo dei tre parametri costituzionali e l'enfasi posta dall'art. 1 del disegno di legge governativo sul suolo *quale bene comune e risorsa non rinnovabile* e sulla sostituzione dello *sviluppo urbanistico* indicato dalla legge n. 1150/42 con una rigida tutela del suolo, non costituiscono mere clausole di stile proprie di qualunque testo legislativo, ma possono conferire alla normativa una pregnante virtualità ermeneutica di leggi e atti amministrativi destinati ad incidere sull'assetto del territorio.

L'evocazione dell'art. 9 Cost. non solleva, a prima lettura, problemi di inquadramento. Le due proposizioni che compongono l'articolo (5) rimandano ad una sorta di endiadi che ne giustifica un'interpretazione unitaria, con il risultato che il valore este-

---

(3) Non è inutile richiamare il Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, non più in vigore, che, nel capo III, dedicato alle «Industrie insalubri», all'art. 216, nel definire le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri e che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti, le divideva in due classi: la prima «comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni», la seconda quelle che «esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato».

(4) La proposta della Commissione - per una consultazione si veda [europa.eu/agriculture/environment/](http://europa.eu/agriculture/environment/); cfr. anche L. MARMO, *La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione europea*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 1, 175 ss. - risalente al settembre 2006, è stata poi approvata in prima lettura dal Parlamento europeo nel novembre 2007, mentre al Consiglio non si è raggiunta a tutt'oggi la maggioranza qualificata necessaria, in quanto un gruppo agguerrito di Stati membri si oppone alla sua approvazione, per varie ragioni (tra le quali il principio di sussidiarietà e i costi).

(5) Art. 9 Cost.: «1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

tico-culturale è qualificato come valore primario dell'ordinamento costituzionale, rappresentativo di finalità da perseguire con il concorso di tutti gli enti costituenti la Repubblica (6). La concezione statica, risalente alla nozione di paesaggio secondo il concetto estetico-elitario quale si desume dalla originaria ispirazione della legge n. 1497/39, è stata ormai superata da una concezione dinamica (7) per la quale «il paesaggio è la forma del territorio o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo» (8). È stata l'elaborazione dottrinale supportata dalla giurisprudenza a far convergere la tematica del paesaggio in quella dell'ambiente grazie alla c.d. *virtualità interpretativa* che ha permesso un approfondimento delle tematiche ambientali verso traguardi inimmaginabili rispetto alla originaria interpretazione della norma sul paesaggio, con il risultato che l'attenzione ha fatto emergere in tutta la sua valenza una sensibilità nuova nei confronti dell'ambiente e delle sue innumerevoli manifestazioni (9).

Gli è che il testo della proposta di legge sollecita un ulteriore impegno per la tutela del suolo agricolo quale logico (se non necessario) sviluppo di questa tendenza, al punto da ritenere che la legge, abbinando i suoli agricoli alla tutela del paesaggio, finisce con il far convergere i primi nel secondo: in tal modo la copertura costituzionale del paesaggio si amplia al punto da ricomprendervi anche i suoli agricoli, a prescindere dalla specifica valenza di bene protetto per effetto di una declaratoria *ex art.* 136 e segg. del d.lgs. n. 42/04.

Gli effetti di questo processo potrebbero non tardare a farsi sentire: a cominciare dalla valutazione paesaggistica che li connota. In altre parole l'effetto di questa operazione normativa – ma anche grammaticale – dovrebbe produrre un immediato riscontro nella conservazione dei suoli agricoli come componenti essenziali di una concezione dilatata dello stesso concetto di paesaggio fino ad attingere i piani alti di una graduatoria imperniata sui valori naturalistico-ambientali. Si manifesta in tal modo un processo inverso a quello che ha caratterizzato il fenomeno della riduzione del paesaggio a valore *urbanistico* (10), secondo una tendenza *panurbanistica* dell'Italia (che) *si fa in tre: paesaggio, territorio, ambiente*, ancorché la Corte costituzionale abbia in più occasioni puntualizzato che tutela del paesaggio e materia urbanistica siano distinte e operino su piani diversi: la prima riservata allo Stato, la seconda alle Regioni, nell'ambito della competenza concorrente (11).

---

(6) Si veda, in questo senso, Corte cost. 27 luglio 2000, n. 378, in *Giur. cost.*, 2000, 2691 ss. Sul punto si vedano anche i commenti di P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), e di M. BETZU, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla costituzione*, Padova 2008, Sub art. 9, 70 ss.

(7) Secondo la visione teorizzata da A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981, Milano, 502 ss.

(8) Per una distinzione del concetto di paesaggio nella cultura «non giuridica» e «nella legislazione e nella cultura giuridica» validi sono i contributi di S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010, 5 ss.

(9) M. BETZU, *op. ult. cit.*, 79.

(10) Cfr. S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino 2010, 238.

(11) Si vedano, in questo senso, le sentenze della Corte cost. 22 luglio 1987, n. 183, in *Riv. dir. internaz.*, 1987, 937; 28 luglio 1995, n. 417, in *Foro it.*, 1996, I, 422; 23 luglio 1997, n. 262, in *Regioni*, 1997, 1194. Più di recente, si

Detto in altri termini: l'affermazione secondo cui i suoli agricoli costituiscono parte essenziale di un paesaggio da tutelare, anche al di là e a prescindere dall'istituzione di parchi o dall'apposizione di specifici vincoli, può costituire il presupposto di un regime, che, se non è ancora maturo per fare con i suoli agricoli ciò che la legge Galasso ha fatto con le montagne, le rive dei laghi, ecc., ovvero considerarli come beni vincolati e tutelati *ex se*, indipendentemente da un provvedimento amministrativo *ad hoc*, impone comunque al pianificatore comunale, provinciale o regionale oneri di motivazione così stringenti da rendere estremamente difficile la trasformazione del territorio agricolo. E questo non solo nei confronti di piani speculativi residenziali privati, ma anche rispetto ad una serie di interventi – quali discariche, sportello unico per le attività produttive, impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, infrastrutture destinate alle telecomunicazioni – sino ad oggi assistiti da una corsia preferenziale, anche nei riguardi dei terreni agricoli.

A questo fine non è inutile ripercorrere le tappe normative di una vicenda per molti versi emblematica: l'assoggettamento di plurime categorie di beni al regime della l. 29 giugno 1939, n. 1497. Esso è avvenuto, dapprima, per semplice decreto ministeriale (d.m. 21 settembre 1984); poi, con il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431; le disposizioni della legge n. 431/85 sono state successivamente riversate nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, per approdare, infine, al Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (e successivi correttivi del 2007 e 2008): un itinerario complesso e difficile, ma coronato da successo (12).

La criticità dell'operazione legislativa avviata nel 1984 stava nel sottoporre a vincolo intere categorie di beni con semplice decreto ministeriale «perché fu ritenuto che l'esercizio del potere integrativo ministeriale fosse inidoneo ad introdurre, per mera via provvedimentale ed in applicazione del potere ministeriale di integrazione degli elenchi, un generalizzato vincolo su ampie porzioni del territorio nazionale qualificate “zone di particolare interesse ambientale”» (13). In effetti la giurisprudenza amministrativa, dapprima in via cautelare (14), aveva subito percepito l'azzardo ministeriale

---

veda la sentenza della Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, in *Giur. cost.*, 2006, 3, 1841, ove si afferma che le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

(12) Per una esauriente disamina della vicenda dal punto di vista normativo, dottrinale e giurisprudenziale cfr. R. FUZIO, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, Sub art. 142, e ivi ampia rassegna di dottrina; R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici, Guida ragionata*, Milano, 2009, IV ed., 179 ss, spec. 202; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, III ed., Milano, 1995, 209 ss; G. FAMIGLIETTI - V. GIUFFRÈ, *La tutela dei beni paesistici e ambientali*, Napoli, 1986, *passim*.

(13) Cfr. R. FUZIO, *op.ult.cit.*, 912.

(14) Cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia 21 gennaio 1985, ord., in *Riv. giur. edil.*, 1985, 507, e in *Le Regioni*, 1985, 416, con nota di N. MARZORA, *Competenza formale e competenza sostanziale nel decreto di vincolo di beni paesaggistici*, secondo cui «esiste il *fumus boni iuris* per la sospensione della esecutività del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984 (c.d. decreto Galasso)»; e T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 31 maggio 1985, n. 1548, in *Foro it.*, 1985, III,252. In dottrina si vedano N. SANDULLI, *Profili di illegittimità del d.m. 21 settembre 1984 in tema di bellezze naturali*, in *Riv. giur. ed.*, III, 419; M. CARRARO, *Legittimità costituzionale ed invalidità derivata del d.m. 21 settembre 1984 (c.d. decreto Galasso)*, in *Riv. giur. urb.*, 1985, 142.

e aveva messo in guardia contro i rischi di un contenzioso amministrativo, nonostante le giustificazioni che si leggevano nella relazione che accompagnava il decreto, che avrebbe smantellato la sortita ministeriale, *rectius*, del sottosegretario Galasso, vanificando lo sforzo politico-culturale che stava a monte del decreto (15).

La legge n. 431/85 rinforzò la tutela apprestata dai decreti ministeriali di vincolo con mezzi più idonei: «la principale innovazione di tale disciplina, frutto di una intensa e lunga elaborazione ai vari livelli istituzionali in sede dottrina e scientifica, consistette nell'aver individuato beni esistenti nella realtà ambientale e naturalistica del nostro Paese che aveva sottoposti a tutela per il solo fatto del loro inserimento (obbligatorio in forza di precisa disposizione di legge) nei piani paesistici, indipendentemente dalla emanazione di uno specifico provvedimento amministrativo che stabilisca e acclari la presenza del particolare requisito richiesto dalla norma e cioè dell'interesse paesaggistico, interesse che conseguentemente viene riconosciuto come presente *ex lege*» (16).

Significativo l'angolo di visuale agrario che ha visto l'impegno di autori che si sono posti espressamente il problema delle ricadute, anzi dei problemi, sollevati dal decreto Galasso, prima, e dalla legge, poi: «nella attuale fase del dibattito sulla legge Galasso molti dei problemi che si erano posti con riguardo al d.m. 21 settembre 1984 e al d.l. 27 giugno 1985, n. 312, risultano dunque ormai risolti, alludendo in particolare ai boschi e alle foreste in cui – giusta l'art. 1 della legge n. 431/85 – «sono consentiti il taglio colturale, la forestazione e riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia (...)» sì che «la specificazione (...) vale senz'altro a rimediare alle preoccupazioni espresse dalle imprese forestali altrimenti impossibilitate al proseguimento della attività se non al prezzo di un appesantimento burocratico della stessa; resta comunque aperta la questione più generale della identificazione in concreto delle terre boschive da considerarsi *vincolate (ibidem)*» (17).

Oggi si può, pertanto, parlare di presunzione *juris et de jure* di valenza paesaggistica protetta per le categorie di beni inserite nell'art. 142 del d.lgs. n. 42/04, specificati nelle lettere da *a*) a *m*), che, riproducendo gli artt. 1 e 1 *quater* della legge Galasso, elenca i beni e le zone di interesse paesaggistico e ambientale tutelati. L'utilizzazione di tali beni per fini diversi e comunque incompatibili con l'esigenza della loro conservazione come prescritto dalla legge Galasso – ed oggi dall'art. 142 citato – è vietata, ma il divieto può essere rimosso a condizione che sia sottoposto al preventivo rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 146. Il piano paesaggistico, introdotto dalla legge

---

(15) E nonostante il supporto dottrinale: P. MADDALENA, *Considerazioni essenziali sul decreto Galasso sulla tutela del paesaggio*, in *Cons. Stato*, 1984, II, 1443; M. IMMORDINO, *Dal decreto Galasso alla legge 431/85: la tutela del paesaggio tra Stato e regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1985, 593; E.M. MARENGHI, *Sistema delle competenze e coordinamento dei procedimenti nella legge 431/85*, *ivi*, 615.

(16) Così R. TAMIOZZO, *op. ult. cit.*, 203. Accenti e conclusioni analoghe in R. FUZIO, *op. ult. cit.*, 913. In tema, assai critica sulla sequenza normativa P. VITAGLIANO, *La legge «Galasso»: aspetti positivi e negativi anche in rapporto con l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, 937 ss., spec. 940.

(17) Così L. FRANCIANO, *Tutela e valorizzazione a fini ambientali del paesaggio agrario dopo la legge Galasso*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, 663; nonché P. VITAGLIANO, *loc. op. ult. cit.*

Galasso ed ora disciplinato dall'art. 143, assicura, a sua volta, la tutela di cui i beni godono per effetto del vincolo paesaggistico e può essere modificato o rimosso per fare luogo a destinazioni diverse solo se ritenute compatibili con la finalità del vincolo: tanto di quello imposto dalla legge quanto di quello previsto dal piano paesaggistico.

Se ed in quale misura e, soprattutto, con quali esiti possa riproporsi l'impostazione che è stata alla base della vicenda Galasso e che – come si è detto – ha trovato organica soluzione negli artt. 142 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio n. 42/04, è l'obiettivo di queste note.

Diciamo subito che, ove i suoli agricoli ricadano in una o più categorie di beni di rilevanza paesaggistica a' sensi dell'art. 142, lettere da *a*) a *m*), del d.lgs. n. 42/04, il problema non si pone, potendo essi avvalersi della presunzione di cui si è appena detto. È il caso, ad esempio, delle università agrarie e delle zone gravate da usi civici incluse nell'elenco dell'art. 142, lett. *h*), che la dottrina tende a identificare come proprietà collettive in funzione della salvaguardia dell'ambiente (18).

Oltre a queste limitate ipotesi, i tempi non paiono però maturi per il tentativo di riproporre l'impostazione della legge Galasso per i suoli agricoli, operando una sorta di trasposizione automatica della normativa paesaggistica nella disciplina di questi ultimi, facendo così dei suoli agricoli beni protetti alla stregua di beni paesaggisticamente rilevanti.

Non a caso altra – ma non per questo meno efficace – è la soluzione immaginata ed apprestata dall'art. 1 del d.d.l. n. 2039, con specifico riguardo alla tutela del suolo – e segnatamente alle superfici agricole – *quale bene comune e risorsa non rinnovabile* e la sostituzione dello *sviluppo urbanistico* indicato dalla legge n. 1150/42 con una rigida tutela del suolo e del suolo agricolo in particolare. In questa prospettiva cambia il regime giuridico dei suoli: non più protetti per qualità proprie in quanto beni paesaggistici, bensì per esigenze di conservazione stabilite dalla legge, anche se in termini non assoluti.

La frontiera protettiva cambia rispetto ai beni paesaggistici, ma non per questo in termini meno diretti ed efficaci, anche se la normativa *in fieri* soffre di contraddizioni di non poco conto. Essa si ispira alla esigenza di contenere il consumo del suolo, anche se, nell'enunciarlo, ammette la possibilità di derogarvi, come si deduce dal limite temporale imposto dalla direttiva europea: il 2050 entro il quale il consumo di suolo dovrebbe cessare senza possibilità di deroghe.

Prima di questo remoto traguardo, però, è prevista la possibilità di determinare un contingente di aree edificabili a livello nazionale devoluto alla Conferenza unificata. La normativa non dice quali criteri presiedano a questo obiettivo, anche se in astratto dovrebbe valere quello più restrittivo ispirato alla regola della prevalenza del riuso e della rigenerazione del territorio edificato dichiarati principi fondamentali di riforma economico-sociale nei termini appena visti: deve cioè essere data la prova che *non esistono*

---

(18) In questo senso chiarissimo e pienamente condivisibile G. GALLONI, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in questa Riv., 1999, 5 ss.

*alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.* E dunque la regola è il divieto di sacrificare suolo e di suolo agricolo in particolare per obiettivi diversi da quelli della conservazione. La barriera protettiva è invalicabile assai più di quella connessa alla protezione dei beni paesaggistici, che è cedevole, volta che si dimostri la derogabilità del vincolo senza compromettere la sopravvivenza del bene stesso o la garanzia di un uso non incompatibile con il vincolo da cui è gravato.

Se, dunque, la negoziazione in sede di Conferenza unificata dei quantitativi di suolo consumabile nei prossimi anni non diventerà l'occasione per eludere gli ambiziosi obiettivi del disegno di legge, la tecnica normativa prescelta può offrire un grado di tutela adeguato dei terreni agricoli, pur senza giungere ad un regime vincolistico generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 42/04.

**3. -** Il secondo parametro costituzionale richiamato nella proposta governativa è rappresentato dall'art. 44 Cost. (19) La disposizione è datata e tuttavia sollecita interpretazioni pienamente raccordate con la mutata sensibilità ambientale e con il diverso approccio agricolo-rurale. In questa prospettiva la lettura in chiave ambientale della disposizione è stata proposta «a proposito dello stabilimento di equi rapporti sociali in vista della scoperta e dell'affermazione della tutela del bene ambientale capace di restituire pienezza alla libertà e alla dignità di ciascuno» (20).

La menzione dell'art. 44 nel testo dell'art. 1 del disegno di legge governativo è indicativa della potenzialità dell'impresa agricola di concorrere ad attuare scelte e indirizzi prima impensabili. Si tratta infatti di una norma – quella dell'art. 44 Cost. – il cui *carattere storicamente determinato* «non può indurre ad attribuirle solo una funzione contingente: in essa compaiono, in un orizzonte ben definito dall'imposizione di obblighi e vincoli, i tratti più significativi della legislazione di intervento (bonifica, ricomposizione fondiaria, riferimento alle zone agrarie) integrati da una ripresa dei temi della trasformazione del latifondo e dell'aiuto alla piccola e media proprietà, elevati tutti a principi direttivi della materia» (21). Non era lontana dal vero, pertanto, la dot-

---

(19) L'art. 44 Cost. così recita: «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

(20) Con queste parole S. MASINI, *Agricoltura di comunità e servizi di «cura» alla persona*, in questa Riv., 2014, 3 ss., ha richiamato il pensiero di G. GALLONI, tratto dalle sue *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, 36, in cui l'illustre Autore sviluppa un ragionamento che lo porta ad affermare che «anche tramite i servizi il criterio di connessione conferma, dunque, il ruolo di confine (legale) dell'agrarità dell'impresa, spostando solo i paletti in ragione della continuativa necessità di adattamento del ciclo produttivo alla cura concreta di esigenze maturate nella vita sociale; ma è l'azienda a diventare criterio oggettivo di qualificazione dell'attività connessa e a spostare la rilevanza sui mezzi impiegati, così da renderli rilevanti per la qualificazione dell'impresa: conclusione che porta a delineare un percorso aziendale finalizzato a ricomprendere nell'impresa agricola momenti di intersezione fra momento pubblicistico e momento privatistico».

(21) Così M. BETZU, *Art. 44*, cit., 457, che ricorda altresì - sulla base di quanto osservato da C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, 1954, 181 - che «l'art. 44, sebbene stabilisca "semplicemente" alcuni principi concernenti la regolamentazione legislativa della proprietà privata delle terre, può essere considerato espressione della maggiore maturazione, conseguita nella coscienza collettiva, del problema agrario».



trina che se ne è occupata negli anni successivi, anche da punti di vista particolari: è il caso della bonifica che ha suscitato, nella dottrina agraristica (ma anche in quella civilistica), un'aspettativa rivelatasi per molti versi anticipatrice (22).

In realtà, un'interpretazione evolutiva della disposizione, mentre conferma la tendenza a riequilibrare i rapporti fra proprietà e conduzione (che sfocia nelle decisioni della Corte costituzionale in materia di contratti agrari e di affitto in particolare), ne stimola una lettura più ampia che permetterebbe, insieme agli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), di fornire una copertura costituzionale alle politiche agricole e di governo del territorio volte a promuovere uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale, economico e sociale. Su questo approdo può ben fondarsi una legislazione che si ponga l'obiettivo di salvaguardare i bisogni della generazione presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri.

In questo senso, si è parlato di «una interpretazione aggiornata dello stesso art. 44, tradizionalmente considerato in funzione dell'importanza quantitativa rivestita, nella situazione esistente, dalla produzione agraria e del consapevole programma di incremento di tale produzione per il superamento dei conflitti in atto tra i partecipi ad essa mediante la distribuzione delle sue utilità, attribuendo alla formula del “razionale sfruttamento del suolo” il significato di “sintesi” dei valori complessivamente collegati all'assetto del territorio nei connotati suoi propri in relazione alla comunità di persone insediate» (23). Non senza rilevare che «vi è però nell'art. 44 un limite di fondo, dovuto all'assenza di indicazioni espresse su un problema che è a monte di qualsiasi intervento in agricoltura, il problema della destinazione del territorio. Ai tempi dell'Assemblea

---

(22) F. LORENZOTTI, *Attività e interventi di bonifica. Loro trasformazioni*, Napoli, 1988, 58, osserva che «l'art. 44, comma 1, Cost., appare il risultato di un disegno preciso e ricco di promettenti sviluppi, quando indica, in vista del raggiungimento degli obiettivi di razionale sfruttamento del suolo e di instaurazione di equi rapporti sociali, un corpo di leggi di riforma fondiaria e, ancor più, quando ne caratterizza i contenuti nell'imposizione di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata».

(23) S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995, 8-9. Ma è lo stesso Autore, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulla riforma della autonomie locali*, Milano, 2000, 65 ss., alcuni anni dopo, a porsi il problema «in una originale prospettiva di analisi delle norme costituzionali più aderente ad una moderna concezione, sensibile a valori emergenti, in una situazione storica ed economica diversa da quella che vide la loro proposizione, proponendo di attribuire alla formula “razionale sfruttamento del suolo” il significato di sintesi dei valori complessivamente collegati all'assetto del territorio nei connotati suoi propri in relazione alla comunità di persone insediate». Critico invece con la lettura «produttivistica» dell'art. 44 è L. FRANCARIO, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio. Dopo la «legge Galasso»: accesso alla natura e statuto della proprietà*, Napoli, 1986, 35, secondo il quale una lettura «che portasse a configurare i beni fondiari quali beni a finalità produttiva predeterminata (in quanto destinata all'agricoltura) finirebbe per contrastare con l'art. 9 Cost. in quanto sanzionerebbe la subordinazione della tutela paesistica alla realizzazione di obiettivi produttivi, il che, oltre ad essere irrispettoso della gerarchia di valori tracciata dalla Costituzione, che assegna un ruolo preminente alla tutela del paesaggio, significherebbe precludere qualsivoglia possibilità di pervenire, tramite la disciplina urbanistica o quella paesistica, a quella razionale utilizzazione del territorio che componga al meglio il contrasto tra le diverse esigenze sociali (produttive, ma anche culturali, ecc.)». La sintesi del problema, in linea con l'iniziativa legislativa in commento, è affidata ancora a S. MASINI, *op. ult. cit.*, 67, secondo cui «il tentativo di superamento della interpretazione classica in chiave puramente economicistica consente, dunque, di rapportare la norma costituzionale ai più ampi problemi che attengono alla tutela delle risorse naturali non che all'ordine dello spazio oltre che ai limiti della sua utilizzazione».

costituente questo problema non era ancora sorto e si comprende il silenzio dell'art. 44, ma oggi esso appare sempre più decisivo, anche se non è stato minimamente affrontato dal legislatore ordinario e su di esso si registra un forte ritardo soprattutto di carattere culturale» (24). L'iniziativa legislativa in esame – vien fatto di dire – risponde a questo ritardo.

La barriera a protezione dei suoli inedificati, già rafforzata dal richiamo dell'art. 9 Cost., può così diventare invalicabile per la copertura offerta dall'art. 44 Cost. che viene ad assumere, nella prospettazione che ne abbiamo fatta, carattere di tutela della produzione agricola e, segnatamente, del razionale sfruttamento del suolo evocato dalla stessa norma in stretto coordinamento con gli artt. 41, 42 e 43 che compongono la fitta rete dei rapporti economici disciplinati dalla stessa Cost. nella direzione della maggior produttività dei fondi agricoli, a cominciare dalla tutela del suolo come fonte di ricchezza e di produzione delle derrate alimentari.

Il profilo propriamente sociale, sotteso all'art. 44 Cost., è stato al centro della lunga *querelle* costituzionale in tema di contratti agrari e segnatamente di canone d'affitto, ben rappresentata nella giurisprudenza costituzionale passata dalla tutela del contraente più debole anche a costo di canoni molto esigui (sentenza n. 40/1964) (25) alla tutela del capitale fondiario (sent. n. 155/72) (26) e alla giusta remunerazione del lavoro contemperata con la giusta remunerazione del capitale fondiario e degli investimenti: per finire – nel segno dell'art. 44 della Cost. che auspica l'instaurazione di equi rapporti sociali – con la abrogazione del canone equo (artt. 9 e 62 della legge n. 203/82: sent. 318/02 e 315/04) (27) e la sanzione della libera contrattazione del canone fra le parti, negando al giudice la potestà di determinare il canone in assenza di quello pattizio o negoziale.

In questo processo particolarmente sensibile alla variabilità delle componenti sociali si inserisce ora, a pieno titolo, la tematica del suolo agricolo nella prospettiva della tutela della sua vocazione produttiva. In un'ormai consolidata sequenza classificatoria l'area agricola non si riconosce più nella sola valenza ambientale, ma reclama una definizione delle sue caratteristiche oggettive anche in rapporto con le sue potenzialità (appunto) produttive.

Ma c'è di più. Il nuovo dettato normativo elimina l'equivoco anche funzionale e non meramente terminologico che ha per lungo tempo tenuto in scacco i suoli agricoli, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (28), in quanto oggetto di scelte discrezionali del Comune a dispetto delle loro caratteristiche oggettive.

---

(24) Si veda il volume *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, ricerche dell'ISLR a cura di D'ANTONIO, Milano, 1985.

(25) Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. agr. it.*, 1966, 473.

(26) Corte cost. 27 luglio 1972, n. 155, in *Giur. agr. it.*, 1972, 663.

(27) Corte cost. 5 luglio 2002, n. 318, in questa *Riv.*, 2003, 94 e Corte cost. 28 ottobre 2004, *ivi*, 2005, 23.

(28) Cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV 25 novembre 2013, n. 5589, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 3035; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. IV 21 ottobre 2013, n. 5114, *ivi*, 2759, che precisa: «La destinazione di aree ad uso agricolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere l'insediamento di specifiche attività agricole, potendo trovare siffatta destinazione la sua ragion d'essere nella discrezionale volontà dell'amministrazione locale

A fronte della necessaria salvaguardia della vocazione produttiva dei suoli agricoli, non si potrà più dire che il *verde agricolo* è costituito dalle aree che, anche in vista delle esigenze di carattere *igienico e sociale* e per impedire il disordinato accrescimento dell'abitato, sono permanentemente sottratte allo sfruttamento edilizio per essere destinate alla produzione agricola e nelle quali, pertanto, è di massima vietata la costituzione di zone residenziali mentre è ammessa la costruzione di edifici indispensabili per la coltivazione o manipolazione delle derrate (29).

Si dovranno, invece, limitare al massimo anche gli interventi che oggi sono considerati compatibili con la destinazione agricola – ad esempio, la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, o la costruzione di residenze per gli imprenditori agricoli – ma che risultano, di fatto, pregiudizievoli per la vocazione produttiva dei terreni.

**4. -** La triade dei richiami costituzionali si chiude con l'art. 117 Cost. – in larga parte scontato – in quanto definisce la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, anche se il richiamo è generico. Anche qui si definisce una partita che può risultare oggettivamente decisiva, perché attribuire al divieto di consumo di suolo il carattere di principio fondamentale della materia del governo del territorio, di norma fondamentale di riforma economico-sociale e di valore trasversale sorretto dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., è indispensabile per contrastare le tentazioni centrifughe che, sicuramente, Regioni e Comuni manifesteranno rispetto ad una sensibilità paesaggistica e agricola tanto spesso ignorata in questi anni. È però necessario che il Governo – e i suoi uffici legislativi – vigili con attenzione su tutte le normative regionali che possano derogare, direttamente o indirettamente, al principio; e che la Corte costituzionale tenga ferma una giurisprudenza che, in questi anni, l'ha portata a ricentrizzare molte competenze in tema di tutela paesaggistica ed ambientale.

---

preposta al governo del territorio di sottrarre parte del territorio a nuove edificazioni». Si tratta di indirizzo consolidato nel senso che - come precisa Cons. Stato, Sez. V 9 settembre 2013, n. 4472, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 2496 - «la destinazione a verde agricolo di un'area (può) giustificarsi con le esigenze dell'ordinato governo del territorio quale la necessità di impedire un'ulteriore edificazione o un congestionamento delle aree, mantenendo un equilibrato rapporto tra aree libere ed edificate o industriali». S'intende che - prosegue la massima appena citata - «per il rilascio della concessione edilizia, ove il piano regolatore generale consenta soltanto le costruzioni necessarie per la conduzione agricola, è possibile la realizzazione delle sole costruzioni delle quali sia accertata la sussistenza della effettiva ed obiettiva connessione funzionale dell'opera da realizzare con le esigenze relative alla conduzione del fondo». Di altro segno Cons. Stato, Sez. IV 18 novembre 2013, n. 5453 (*ivi*, 3025. In termini identici Cons. Stato, Sez. IV 12 febbraio 2013, n. 830, *ivi*, 415) che, in una controversia riguardante un Comune lombardo, afferma: «In Lombardia la legislazione regionale sull'edificazione nelle aree agricole (artt. 59-62, l.r. n. 12/05) persegue una duplice finalità: da un parte la preservazione delle aree agricole e dei valori che le stesse rappresentano nell'economia e nella società lombarda, dall'altra lo sviluppo delle imprese agricole, per un concreto sostegno di tale settore economico, ai sensi dell'art. 61 della l.r. n.12/05, le suddette norme legislative sono immediatamente prevalenti sulle contrastanti disposizioni del P.G.T., con la conseguenza che eventuali divieti assoluti di edificazione nelle aree agricole richiedono una specifica e particolare motivazione, in quanto le stesse ledono la legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo allo sviluppo della propria attività».

(29) Così per tutti V. TESTA, *Disciplina urbanistica*, VI ed., Milano, 1972, 82, attribuito fin dall'origine alla classificazione delle zone con la lettera E) del d.m. del 1968/1444.

Non basta, tuttavia. La partita del futuro dei terreni agricoli non si gioca soltanto nel confronto tra un livello statale, sensibile alla protezione dei valori paesaggistici, ed enti territoriali propensi ad uno sfruttamento estensivo del territorio, ma anche in un diverso e più favorevole bilanciamento tra interessi e valori costituzionali di rango nazionale. Ci riferiamo, ad esempio, alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa sulle infrastrutture destinate alle telecomunicazioni, o sugli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, a cui abbiamo fatto cenno in precedenza, per dire che il *favor* che le assiste, anche a discapito dei terreni agricoli, è destinato ad essere ripensato proprio alla luce della diversa e nuova prospettiva offerta dal disegno di legge in questione.

5. - Come si è rilevato, il disegno di legge omette ogni riferimento all'art. 42 Cost. (30) e alla funzione sociale della proprietà, pubblica o privata; ma nondimeno, nell'atto di «proclamare – nel citato art.1 – *i principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente*», il progetto si spinge a qualificare espressamente il «*suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile*» che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesti idrogeologici e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

È proprio la nozione di suolo quale bene comune a suscitare il più vivo interesse posto che essa si accompagna ad una rigorosa salvaguardia basata sulla priorità del *riuso* e della *rigenerazione urbana* quali interventi alternativi al consumo di suolo elevati al rango di principi fondamentali della materia del governo del territorio nonché

---

(30) Il nesso tra tutela dei suoli agricoli e art. 42 Cost. è stato ben chiarito da A. PACE, *Le «zone umide»: dalla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, 186 ss., saggio dedicato al recepimento italiano della detta Convenzione in cui l'Autore, nell'atto di riconoscere una rilevanza costituzionale delle norme internazionali recepite, indica gli artt. 9 (tutela del paesaggio), 32 (tutela della salute), 42 (disciplina della proprietà in generale), 44 (disciplina della proprietà terriera), esprime questo concetto: «La Repubblica, cioè tanto lo Stato quanto i minori enti territoriali, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze sia legislativa (rispettivamente: di principio ovvero primaria e concorrente) sia amministrativa, hanno il compito di controllare e dirigere gli interventi della comunità sul territorio al fine di salvaguardare non solo le bellezze naturali "aventi valore estetico", ma l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo (e quindi la flora e la fauna in quanto "concorrono" a costituire l'ambiente stesso)» (*ivi*, 191-92). E più oltre precisa: «È invece la disciplina costituzionale della proprietà, terriera e non, contenuta rispettivamente negli artt. 44 e 42, che ci indica le modalità concrete attraverso le quali quei determinati fini possono essere concretamente realizzati (...)» (*ivi*, 193). E spiega il concetto in questi termini: «Nella specie, è decisiva la considerazione della natura funzionale della proprietà privata (art. 42, comma 2), e quindi la possibilità di imporre al proprietario "obblighi e vincoli" (art. 44) anche per ciò che riguarda la destinazione del bene» (*ivi*, 193). Il discorso avviato porta l'illustre Autore ad affermare: «Ne consegue, per quel che concerne la disciplina delle zone umide, che - in conformità agli artt. 42 e 44 Cost., e nel perseguimento dei fini degli artt. 9 e 32 Cost. - il legislatore, nell'espletamento della riserva "relativa" di legge costituzionalmente prevista, ben può imporre a privati proprietari divieti, vincoli, autorizzazioni, obblighi, oltre ovviamente prevedere l'apprestamento di attrezzature e di impianti aventi la qualità di opere pubbliche, tenendo presente che la funzione di salvaguardia dell'ambiente non è meramente conservativa, dato che occorre talvolta risanarlo e al limite ricostituirlo» (*ivi*, 194-95). Per concludere così: «Ed è appena il caso di aggiungere che, ai sensi dell'art. 42, il legislatore può sia prevedere la "riserva" di beni in favore della "mano pubblica", sia dettare norme per provvedere all'esproprio di proprietà private, salvo indennizzo, per motivi di interesse generale» (*ibidem*).

norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Il principio è tassativo al punto che «il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse».

Non è agevole condensare in queste note una tematica che ha cultori illustri e che ritorna puntualmente nel dibattito urbanistico-territoriale oltre che paesaggistico-ambientale, e tuttavia non si può omettere qualche spunto su questo (si spera) imminente riconoscimento normativo, che – va detto – prescinde dall’attribuzione in proprietà pubblica o dalla appartenenza pubblica (in particolare demaniale) (31).

Il dibattito sul tema ha trovato nuova linfa nella recente presa di posizione della Corte di cassazione sulle valli da pesca della laguna veneta ed in particolare nelle sentenze delle Sezioni Unite civili del 14 febbraio 2011, n. 3665 (32), nonché nelle sentenze rese sullo stesso oggetto del 16 febbraio 2011, nn. 3811 e 3813 (33). L’occasione per un aggiornamento delle categorie dei beni pubblici è stata colta dalla Suprema Corte in una controversia sul carattere demaniale o meno delle valli da pesca della laguna veneta: ne è uscita abbozzata una nuova categoria di beni demaniali «che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per la loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell’intero sistema normativo, funzionali al perseguimento ed al soddisfacimento degli interessi della collettività». «Le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico inteso non solo come oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. Detta natura di tali beni ha la sua origine costitutiva nella legge, sulla base dell’esistenza di determinate caratteristiche fisico-geografiche e prescinde da disposizioni e da provvedimenti di ordine amministrativo, nonché da atti privatistici di trasferimento, i quali, se posti in essere, sono nulli per impossibilità giuridica dell’oggetto». Insomma: per il Supremo Collegio bisogna «andare oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica».

L’arresto delle S.U. non si limita a questa asserzione, ma estende l’apertura alla valenza paesaggistica dei medesimi beni. E infatti la seconda massima recita: «Dalla applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio dello stato sociale,

---

(31) Per questi aspetti si veda E. BOSCOLO, *Beni pubblici, ben privati e beni comuni*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, 341 ss, spec. 359 ss., attento alla funzione a cui il bene comune (storicamente) assolve. Lo stesso Autore ha riproposto la tematica nel saggio E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 129 ss.

(32) In questa *Riv.*, 2011, 476, con nota di L. FULCINITI, *Valli da pesca. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*, e in *Foro it.*, 2012, c. 564, con nota redazionale di A. PALMIERI e di E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*.

(33) In *Riv. giur. edil.*, 2011, I, 881, con nota redazionale; in *Riv. giur. amb.*, 2011, 636, con nota di L. CORTI, *Beni demaniali: la Corte di cassazione «riformula» la categoria al di là del codice civile (invocando i principi costituzionali)*.

anche in relazione al “paesaggio” con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che, per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale, *devono ritenersi comuni*, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo, l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto a interessi della collettività».

Ad un attento osservatore non sfugge l'importanza di questo approccio perché, da un lato, le Sezioni Unite hanno ribadito il principio secondo cui per l'acquisizione della demanialità di un bene non occorre un provvedimento amministrativo (34); dall'altro, l'elenco dei beni demaniali non è tassativo, ma dipende dalla determinazione che ne fa lo Stato, perché «la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale».

Centrale nel ragionamento della Cassazione è la convinzione che, «indipendentemente dalla titolarità, [la demanialità] risulti per le sue connotazioni, in particolare modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale», di tal che non sono le caratteristiche oggettive (anche materiali) del bene a deciderne l'appartenenza allo Stato o agli altri enti pubblici territoriali, ma è la sua funzione, vale a dire la predisposizione al soddisfacimento di bisogni o interessi collettivi a deciderne la classificazione quale bene di proprietà pubblica. E proprio sul tema della appartenenza sono state espresse perplessità anche in ordine alle decisioni della Suprema Corte in tema di valli da pesca (35). L'operazione (della Corte), infatti, «rischia di far coincidere i confini categoriali dei beni pubblici, determinando una sovrapposizione tra *comune* e *pubblico* che avrebbe l'indesiderabile effetto di lasciar fuori dalla prima molte classi di beni che presentano invece le caratteristiche strutturali dell'essenzialità delle prestazioni rese, della non escludibilità e della esauribilità» (36).

Il rilievo, trasposto sul tema del suolo come bene comune, solleva un problema cruciale di coesistenza con una proprietà privata rigidamente conformata e, quindi, della necessaria armonizzazione del regime di preservazione e uso del bene alle diverse scale, a cui esprime proprietà emergenti e statuti differenti: discorso che riporta quindi circolarmente alla funzione del diritto urbanistico e della pianificazione in cui si risolve (e si risolverà ancora per lungo tempo) la più parte del dispositivo di governo sostenibile dei suoli-bene comune. Pur nel fiorire di teorie che rivalutano la vocazione collettiva di alcuni beni, materiali e immateriali, è innegabile che «nonostante il trionfo dell'individualismo proprietario, la proprietà collettiva si riaffaccia dunque sulla scena,

(34) In questo senso Corte cost. 14 novembre 2008, n. 370, in *Giur. cost.*, 2008, 4410 ss.

(35) E. BOSCOLO, *Oltre il territorio*, cit., 139,

(36) E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 140.

dalla quale in verità non era mai stata del tutto cancellata, sia pure ridotta ad un rivolo vive e si estingue con un corso abbastanza ben delimitato» (37).

Sta per certo che l'interesse per la teoria dei beni comuni si giustifica in quanto suscitatrice di «attenzione rivolta ai beni essenziali per la sopravvivenza dell'uomo e per lo sviluppo della persona umana». «L'attenzione rivolta ai beni comuni non si risolve tutta nella costruzione di una nuova categoria di beni. L'astrazione proprietaria si scioglie nella concretezza dei bisogni, ai quali viene data evidenza soprattutto collegando i diritti fondamentali ai beni indispensabili per la loro soddisfazione. Ne risulta un cambiamento profondo. Diritti fondamentali, accesso, beni comuni disegnano una trama che definisce il rapporto tra il mondo delle persone e il mondo dei beni» (38).

Il problema è più generale e investe una molteplicità di beni comuni: fra questi l'acqua verso la quale si manifesta la spinta al *water grabbing* (39). Mentre molti studi di analisi economica non escludono la possibilità della ripartizione dei beni comuni e la loro assegnazione ai singoli in regime di proprietà privata, pur se si ammette la problematicità del passaggio. Ma non è questo l'indirizzo prevalente che rischia di trasformare la tragedia dei beni comuni in commedia (40).

6. - Se questo è il quadro costituzionale di riferimento, la proposta del Governo, se sarà approvata dalle Camere, è destinata a segnare un mutamento di orizzonte radicale nella nostra cultura urbanistica e ambientale. La prospettiva di considerare i suoli agricoli, indipendentemente dalla loro appartenenza, prevalentemente nella loro essenziale vocazione funzionale – paesaggistica, ambientale, alimentare, sociale – e, quindi, di attrarli nella categoria dei *beni comuni*, implica che ogni atto pianificatorio che vada ad incidere sugli stessi beni imponga un attento bilanciamento tra i valori in gioco, che non può più essere rimesso ai Comuni e, tutt'al più, alle Province, ma che coinvolge un perimetro di soggetti e istituzioni ben più ampio, quanto più alta è la posta in gioco che il legislatore nazionale sembra intenzionato a mettere sul tavolo. Il che, naturalmente, non può non avere rilevanti ricadute anche sul sistema economico complessivo, chiamato a ristrutturarsi in termini tali da rivedere alcuni dogmi tradizionali, quali, in particolare, la centralità dell'attività edilizia e di infrastrutturazione intesa quale volano dell'economia; o, meglio, chiamato a ripensare l'attività edilizia in termini essenzialmente di recupero dell'esistente, anziché di occupazione di suolo vergine.

Non mancano le resistenze a questo processo che si colgono già tra le righe dello stesso progetto di legge, laddove (art. 3) si demanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente, con il Ministro dei beni e attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture, acquisito il

---

(37) Cfr. E. PELLECCIA, *op. cit.*, c. 576. Il virgolettato finale è di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., 12.

(38) Concetto questo che è stato espresso da S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Bologna, 1990. Sul punto P. MADDALENA, *op. cit.*, 15-16.

(39) In tema cfr. F. SPAGNUOLO, *Note minime su water grabbing e diritto (di accesso) all'acqua*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 562 ss., spec. 568 ss.

(40) Per questi spunti cfr. E. PELLECCIA, *op. cit.*, 575-76.

parere della Conferenza unificata e del Comitato tecnico, la definizione della riduzione progressiva in termini quantitativi del consumo di suolo a livello nazionale, con l'obiettivo del consumo zero nel 2050. Ora, posto che di qui al 2050, se si prosegue con il ritmo odierno, l'obiettivo del consumo di suolo zero sarà raggiunto per necessità, per l'assenza di ulteriori aree agricole disponibili, la previsione di un quantitativo programmato annuo di consumo del suolo, pur se in progressiva diminuzione, pare contraddire in radice l'idea che sta alla base della proposta di legge, ovvero che l'utilizzo di aree agricole per nuove destinazioni deve essere considerata quale *extrema ratio*, a cui ricorrere esclusivamente in mancanza di ragionevoli alternative, e previa dimostrazione dell'indispensabilità dell'intervento proposto. Senza dire della problematicità di un riparto del quantitativo tra le Regioni, da negoziare in sede di Conferenza unificata.

Ma, nonostante le riserve su alcune disposizioni, che ci si augura possano trovare correzione nell'*iter* parlamentare, resta l'auspicio che il progetto possa giungere ad approvazione e possa segnare soprattutto una decisa inversione di tendenza nella sensibilità per la salvaguardia del territorio agricolo.



# Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Raccordi tra la normativa ambientale e il codice dell'amministrazione digitale

di Wanda D'Avanzo

**1. Introduzione. - 2. Il quadro normativo comunitario e nazionale in tema di gestione dei rifiuti. - 3. Gestione dei rifiuti e nuove tecnologie. L'istituzione del SISTRI. - 4. Il d.m. 18 novembre 2011, n. 52. - 5. Le norme del codice dell'amministrazione digitale applicabili al SISTRI. - 6. Conclusioni.**

1. - Il tema dello sviluppo sostenibile, ossia di quello sviluppo che soddisfa le esigenze attuali senza compromettere quelle delle generazioni future, rappresenta uno degli argomenti più importanti all'attenzione dell'Unione europea.

Già nel 2001, il Consiglio europeo ha varato una strategia in tal senso, finalizzata a raggiungere risultati ambiziosi nel settore ambientale, attraverso la realizzazione di un approccio integrato nella definizione delle politiche, che permetta di realizzare contemporaneamente obiettivi di ordine economico, sociale e ambientale.

E proprio per incentivare lo sviluppo sostenibile, l'Europa ha espressamente riconosciuto, nelle diverse direttive emanate per il settore, le potenzialità insite nelle nuove tecnologie, capaci di creare sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita economica. Le tecnologie c.d. ambientali, che comprendono, in specie, tutte le tecnologie il cui utilizzo risulta meno dannoso dal punto di vista ambientale rispetto alle alternative praticabili, sia come tecnologie singole, che come sistemi totali che raggruppano il *know-how*, procedure, beni e servizi, apparecchiature e procedure organizzative e di gestione, rappresentano un strumento fondamentale di innovazione. E possono svilupparsi in processi finalizzati a gestire l'inquinamento (ad esempio, nel caso della gestione dei rifiuti), in prodotti e servizi meno inquinanti e a minor intensità di risorse, oppure in soluzioni in grado di gestire le risorse in maniera più efficiente (come nel caso delle tecnologie per il risparmio energetico).

In questa varietà di forme innovative rientrano anche le tecnologie dell'informazione e della comunicazione che sono alla base del funzionamento di molti sistemi e processi e che, essendo in continua evoluzione, favoriranno l'avvento di nuove applicazioni, che a tutt'oggi sono difficili da prevedere (1).

---

(1) Commissione delle Comunità europee, *Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione Europea*, COM (2004) 38, Bruxelles, 2-3 e 7. In tema di tecnologie ambien-

Dunque, lo scopo che s'intende perseguire attraverso l'introduzione e l'implementazione delle nuove tecnologie nel settore ambientale è chiaro: lo sfruttamento delle potenzialità delle tecnologie può, da un lato, offrire soluzioni alle problematiche ambientali su cui è chiamata a confrontarsi l'umanità, favorendo, d'altro canto, un contributo alla competitività e alla crescita.

2. - L'utilizzo delle nuove tecnologie riveste un ruolo particolarmente significativo nella definizione di strategie integrate e sostenibili per la gestione dei rifiuti, ossia di quell'insieme di politiche, procedure e metodologie che riguardano l'intero processo di vita dei rifiuti, dalla loro produzione fino alla loro destinazione finale, coinvolgendo la fase di raccolta, trasporto, trattamento (riciclaggio o smaltimento) fino al riutilizzo dei materiali di scarto, nel tentativo di ridurre i loro effetti sulla salute e l'impatto sull'ambiente.

Si tratta, infatti, di un problema globale che ciascuno Stato è chiamato ad affrontare muovendo da una corretta politica a livello territoriale, secondo le proprie specificità economiche, strutturali, sociali e ambientali.

Su questa specifica tematica, l'Unione europea ha emanato la direttiva CE n. 2008/98 che ha stabilito un quadro giuridico unitario per il trattamento dei rifiuti all'interno della Comunità, rivolta ad assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente attraverso l'adozione di azioni che assegnano massima priorità alla prevenzione (2).

A livello comunitario, questo si traduce: da un lato, nell'impegno a ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti prodotti, che implica, sul lungo periodo, una profonda revisione degli stessi modelli di produzione-consumo; e dall'altro, nell'adeguamento dei sistemi territoriali di gestione dei rifiuti comunque prodotti, che comporta l'introduzione di cicli tecnologici integrati mirati, con riguardo ai rifiuti urbani e speciali, alla massimizzazione del riciclaggio e del recupero di materiali ed energia, nonché alla minimizzazione del ricorso alla discarica come forma di smaltimento (3).

È necessario, quindi, seguire due direzioni fondamentali: la prevenzione e riduzione dell'impatto ambientale connesso al ciclo di gestione, e un uso più razionale delle risorse.

---

tali si veda, anche, il rapporto della Commissione, *Tecnologia ambientale per lo sviluppo sostenibile*, COM (2002) 122 def., 13 marzo 2002; la comunicazione della Commissione, *Verso un piano d'azione per le tecnologie ambientali*, COM (2003) 131 def., 25 marzo 2003; nonché la dec. CE del Parlamento e del Consiglio 22 luglio 2002, n. 1600/2002 che ha dettato il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. I vari documenti che delineano il quadro generale della disciplina della gestione dei rifiuti a livello europeo sono analizzati anche in diversi scritti, tra i quali si citano: LEONI S., *Politiche e legislazione dei rifiuti nell'Unione europea*, Treccani ([www.treccani.it](http://www.treccani.it)), 2009; INCOCCIATI F., *Gli indirizzi europei sulla prevenzione dei rifiuti*, in *Gazzetta ambiente*, 5, 2012, 79-84.

(2) La direttiva UE del 2008 ha abrogato le precedenti direttive quadro CEE n. 75/442, CEE n. 91/156 e CE n. 2006/12 con cui erano già state adottate delle linee guida per una gestione sostenibile dei rifiuti nel territorio dell'Unione. Per approfondimenti sulla direttiva UE del 2008, si vedano MURATORI A., *La direttiva n. 2008/98/CE e il regime autorizzatorio degli impianti per il trattamento dei rifiuti*, in *Ambiente&Sviluppo*, 4, 2010, 305-312; AA.VV., *La nuova direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE*, in *Gazzetta ambiente*, 2, 2009, 49-126; nonché RÖTTGEN D.A., *End of waste: arrivano le prime indicazioni*, *ivi*, 6, 2008, 127-140.

(3) BARNI E. - CORONDI M (a cura di), *Enea e le tecnologie per la gestione sostenibile dei rifiuti*, Enea, 2008, 5-6.

In Italia, la gestione integrata dei rifiuti è stata introdotta con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha dato attuazione alle direttive CEE n. 91/156 sui rifiuti, CEE n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e CE n. 94/62 sugli imballaggi e sui rifiuti d'imballaggio.

La materia è oggi raccolta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e s.m.i., «Norme in materia ambientale», noto anche come codice ambientale.

Il d.lgs. n. 152/2006 affronta il problema dei rifiuti delineando priorità di azioni all'interno di una logica di gestione integrata, in cui il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di prevenire la formazione dei rifiuti e ridurre la pericolosità, mentre il passaggio successivo riguarda l'esigenza di riutilizzare i prodotti, o riciclare i materiali, in vista di un recupero degli stessi, e con l'attribuzione di un ruolo attivo e di preminente importanza alle pubbliche amministrazioni.

**3. -** La complessità delle problematiche connesse alla gestione dei rifiuti si traduce nell'estrema differenziazione delle tecnologie in campo, che possono essere raggruppate in due macroaree. Nella prima rientrano le tecnologie finalizzate al miglioramento del controllo complessivo del sistema e della *governance* ambientale del territorio. Nella seconda categoria, invece, rientrano le tecnologie finalizzate al miglioramento dell'efficienza economico-ambientale dei cicli di gestione di rifiuti sia urbani che speciali (4).

A livello nazionale, la necessità di introdurre l'utilizzo delle nuove tecnologie nella gestione dei rifiuti, anche a seguito delle emergenze che hanno colpito, negli ultimi anni, alcune Regioni, ha trovato una prima risposta con l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRi), a seguito dell'emanazione del d.m. (ambiente) 17 dicembre 2009.

Il decreto in esame ha disposto, infatti, la creazione di un sistema di controllo informatizzato dell'intera filiera dei rifiuti, in particolare quelli speciali, che nasce nel solco della modernizzazione della pubblica amministrazione, per permettere l'informatizzazione dell'intero ciclo di gestione a livello nazionale e della produzione dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani della Regione Campania.

La creazione di questo sistema, al quale produttori, trasportatori, intermediari e gestori sono tenuti a iscriversi, ha lo scopo di controllare, in modo puntuale, la movimentazione dei rifiuti, mediante l'utilizzo di sistemi elettronici in grado di dare visibilità anche al flusso in entrata e in uscita degli autoveicoli nelle discariche, ed anche attraverso l'interconnessione e l'interoperabilità dei dati relativi ai flussi dei rifiuti a livello nazionale. Ulteriormente il SISTRi, sfruttando le più avanzate tecnologie, do-

---

(4) BARNI E. - CORONIDI M (a cura di), *op. cit.*, 8. Rientrano nella prima categoria le tecnologie connesse all'analisi dei flussi (es. GIS), di monitoraggio delle matrici ambientali, di supporto alla pianificazione territoriale (es. localizzazione degli impianti) o, ancora, d'individuazione e caratterizzazione di siti abusivi di smaltimento. Fanno parte della seconda macroarea, invece, le tecnologie finalizzate al miglioramento della gestione dei sistemi di raccolta; le tecnologie di recupero e riciclaggio comprensive di quelle relative alla minimizzazione dei rifiuti prodotti dall'industria manifatturiera; le tecnologie di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, comprensive di quelle connesse ai sistemi di controllo e monitoraggio degli impianti (*ibidem*).

vrebbe semplificare le procedure e gli adempimenti riducendo i costi sostenuti dalle imprese (5).

4. - Il decreto istitutivo del SISTRI è stato, a più riprese, integrato e modificato (6), ma con il successivo decreto del Ministero dell'ambiente del 18 febbraio 2011, n. 52, il quadro normativo di settore è stato unificato, recependo le modifiche intervenute (7).

I punti fondamentali della normativa in materia di sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti sono rimasti comunque per lo più invariati.

Innanzitutto, il SISTRI consentirà, al momento della sua piena messa a regime, di informatizzare i processi e i flussi documentali relativi alla gestione dei rifiuti, in sostituzione dei precedenti moduli cartacei: ossia il formulario d'identificazione dei rifiuti, il registro di carico e scarico, e il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD). L'informatizzazione di questi dati permetterà di monitorare, in tempo reale, l'intero ciclo di gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni d'illegalità e di corruzione presenti nel settore.

In secondo luogo, la raccolta informatica dei dati verrà gestita da un centro operativo centrale in cui affluiscono tutti i dati trasmessi dagli operatori attraverso i dispositivi elettronici, denominati «dispositivo USB», «Black Box» e «Videosorveglianze», che sono concessi in comodato d'uso agli operatori tenuti alla comunicazione dei flussi di rifiuti (8).

Ulteriormente, il sistema di controllo e tracciabilità dovrà essere interconnesso telematicamente con l'Albo nazionale dei gestori ambientali e con il catasto dei rifiuti di cui all'art. 189, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo le modalità di interoperabilità tra i sistemi informativi.

È compito dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale organizzare il catasto dei rifiuti per via informatica attraverso la costituzione e la gestione del catasto telematico interconnesso su rete nazionale e articolato in tre tipi di banche dati: la banca dati anagrafica; la banca dati contenente le informazioni sulla produzione e gestione trasmesse dal SISTRI; nonché la banca dati contenente le informazioni rela-

---

(5) Il nuovo sistema risponde alla duplice necessità, rilevata a livello comunitario, di adottare misure che garantiscano la tracciabilità dei rifiuti e, contemporaneamente, di semplificare gli adempimenti amministrativi per le imprese. Sul punto, si veda MAGLIA S. - BALOSSI M.V., *Prime osservazioni al decreto SISTRI (d.m. 17 dicembre 2009)*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2, 2010, 110-117.

(6) I decreti di riferimento che sono stati emanati successivamente al d.m. 17 dicembre 2009 sono: i decreti ministeriali 15 febbraio 2010 e 9 luglio 2010; e i decreti ministeriali 28 settembre 2010 e 22 dicembre 2010. Nell'ambito delle riforme normative che hanno, anche trasversalmente, interessato l'istituzione del sistema di controllo, bisogna ricordare che con il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha recepito la direttiva CE n. 2008/98, sono state introdotte nel codice ambientale alcune norme di coordinamento con le disposizioni del SISTRI ed il relativo sistema sanzionatorio necessario per l'effettivo funzionamento del sistema. Quanto alle norme di coordinamento, il d.lgs. n. 205/2010 ha introdotto nel testo del d.lgs. n. 152/2006 alcuni articoli aggiuntivi (artt. 188 *bis* e 188 *ter*) e ne ha riscritto altri (artt. 188-190, 193 e 194), al fine di sistematizzare le disposizioni del SISTRI con quelle del d.m. 17 dicembre 2009 e di coordinare gli adempimenti documentali, integrandoli e adattandoli ai principi della direttiva europea del 2008.

(7) In merito all'esame del decreto ministeriale n. 52/2011, si veda BOVINO C., *Le novità introdotte dal T.U. SISTRI*, in *Ambiente&Sviluppo*, 6, 2011, 515-528.

(8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *SISTRI. Linee guida*, 3-4.

tive alle autorizzazioni ed alle comunicazioni degli impianti di recupero e/o smaltimento dei rifiuti (9).

In questo contesto, assume notevole importanza anche l'accordo tra Stato, Regioni e autonomie locali del 27 luglio 2011 in merito alla gestione delle informazioni sulla tracciabilità dei rifiuti che ha previsto la stipula di protocolli di intesa tra Governo ed enti locali che assicurino lo scambio dei dati e delle informazioni.

**5. - L'informatizzazione dei dati e l'interconnessione degli enti attraverso le nuove tecnologie informatiche e telematiche richiama le norme e i principi fissati nel codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e s.m.i., che ha disciplinato la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.**

In specie, assumono rilevanza in materia di SISTRI diverse problematiche richiamate dal codice dell'amministrazione digitale.

Innanzitutto, è fondamentale il richiamo all'art. 50, secondo il quale i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle nuove tecnologie ICT che ne consentano la fruizione e riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati.

Ciascuna amministrazione deve, quindi, rendere disponibili i dati di cui è titolare in modalità digitale (10) e conservarli secondo modalità omogenee: ne deve, cioè, essere garantita la leggibilità nel tempo, l'interoperabilità e l'interscambio; la non alterabilità durante le fasi di accesso e conservazione; la possibilità di effettuare operazioni di ricerca tramite indici di classificazione o di archiviazione, nonché sui contenuti dei documenti; l'immutabilità nel tempo del contenuto e della sua struttura.

Al fine di semplificare e favorire la conoscenza e l'interscambio dei dati tra le pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni, il codice ha previsto la realizzazione di basi di dati di interesse nazionale, contenenti l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle P.A., omogenee per tipologia e contenuto, la cui conoscenza sia utilizzabile dalle stesse amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni. Queste basi di dati, di cui il SISTRI rappresenta un esempio, costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario, costantemente aggiornato, che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle amministrazioni interessate.

Il progetto d'informatizzazione dell'amministrazione italiana ha, inoltre, previsto, per la sua attuazione, che tutte le amministrazioni e gli enti fossero dotati di un sistema informativo strutturato, non solo per favorire l'automazione delle funzioni e delle pro-

---

(9) MOMMO G., *Istituto il SISTRI per la tracciabilità dei rifiuti*, in *Altalex* ([www.altalex.it](http://www.altalex.it)), 2010. Si veda anche GIARDI D. - MASCIOCCHI P., *SISTRI. La nuova tracciabilità dei rifiuti*, in *Il Sole 24 ore*, 2011; SCARDACI C. - GIAMPIETRO V., *SISTRI. Soggetti, procedure e adempimenti del sistema per la tracciabilità dei rifiuti*, Roma, 2011; MANZIONE A., *I controlli sui rifiuti e il Sistris*, Santarcangelo di Romagna, 2011.

(10) Sono previste alcune limitazioni che attengono all'esercizio delle attività e funzioni di ordine pubblico, difesa e sicurezza nazionale e consultazioni elettorali. Per gli approfondimenti sulla disciplina della digitalizzazione in Italia, operata dal d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i., si veda D'AVANZO W., *L'e-government*, Lecce, 2007.

cedure interne dell'amministrazione e per l'erogazione dei servizi agli utenti, ma, anche, per consentire l'erogazione dei servizi direttamente ai sistemi informatici delle altre amministrazioni, per un migliore svolgimento delle rispettive funzioni.

Per fare questo, occorre che i sistemi informativi delle amministrazioni fossero connessi tramite una rete tra pari, che garantisca il collegamento tra le amministrazioni esistenti, che oggi è rappresentata dal Sistema pubblico di connettività. Si riferiscono proprio all'utilizzo di questi nuovi strumenti (SPC e banche dati d'interesse nazionale) i concetti, strettamente legati tra loro, di interoperabilità e interconnessione.

L'interoperabilità può essere di due tipologie: di base ed evoluta. La prima assicura che vengano erogati i servizi per la realizzazione e la gestione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini; la seconda permette di fruire di tutti quei servizi che siano idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini.

Il concetto d'interconnessione comprende l'insieme dei servizi di trasporto di dati e d'interoperabilità di base; l'area dei programmi applicativi (o di cooperazione applicativa), invece, è la parte della rete finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

I principi che regolano la realizzazione di un sistema informativo come il SISTRI si riferiscono, quindi, ad uno sviluppo architettonico ed organizzativo che sia in grado di garantire la natura federata, policentrica e non gerarchica del sistema; alla economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa; allo sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

**6.** - Il quadro normativo in materia di SISTRI è stato ulteriormente aggiornato, in specie, dal d.m. 20 marzo 2013, dall'art. 11 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito in l. 30 ottobre 2013, n. 125, concernente la semplificazione e razionalizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (11), nonché dal decreto del Ministero dell'ambiente del 24 aprile 2014, che ha dato attuazione all'art. 188 *ter*, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, per le attività di trasporto intermodale.

La recentissima normativa ha articolato l'operatività del SISTRI in alcune fasi fondamentali e ha dato definitivamente avvio al sistema, pur con la previsione di un regime transitorio per consentire la progressiva entrata in operatività del SISTRI e l'implementazione del funzionamento delle tecnologie ad esso connesse (12).

La prima fase di operatività del sistema è iniziata dal 1° ottobre 2013, momento nel

---

(11) Per un approfondimento in dettaglio delle recenti modifiche normative e sul primo periodo di funzionamento del sistema di controllo, si rinvia a SASSONE S., *Guida pratica all'applicazione del SISTRI*, Roma, 2013.

(12) Al fine di garantire l'efficace funzionamento del sistema informatico, il Ministero dell'ambiente dovrà comunque assicurare, attraverso il concessionario SISTRI, la verifica tecnica delle componenti *hardware* e *software*, anche al fine di implementare tecnologie più semplici di utilizzo, organizzando, altresì, in collaborazione con le asso-

quale il SISTRI è entrato definitivamente in vigore, ed ha interessato: gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale, compresi i vettori esterni che operano sul territorio nazionale; i soggetti cui sono affidati rifiuti speciali pericolosi, nei casi di trasporti intermodali; gli enti o le imprese che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti speciali pericolosi; i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi. Questi soggetti hanno l'obbligo di iscriversi al SISTRI e di utilizzare le relative procedure.

Per i produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e per i Comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della Regione Campania, invece, il termine di avvio dell'operatività del SISTRI è stato fissato al 3 marzo 2014.

Infine, per le operazioni concernenti i rifiuti urbani pericolosi è prevista una fase di sperimentazione, che prenderà avvio dal 30 giugno 2014. Tra l'altro, l'applicazione a regime del SISTRI riguarderà anche il caso di attività di trasporto intermodale; di modo che, durante la movimentazione dei rifiuti sia possibile la completa tracciabilità di tutti i soggetti coinvolti nella filiera del trasporto. Ciascun soggetto coinvolto, infatti, dovrà procedere alla comunicazione al SISTRI della presa in carico. Inoltre, il deposito dei rifiuti, effettuato da soggetti ai quali i rifiuti sono affidati in attesa della presa in carico degli stessi da parte di un'impresa navale o ferroviaria o che effettua il successivo trasporto, è considerato come un deposito preliminare alla raccolta che non potrà avere durata superiore a trenta giorni. Il deposito preliminare obbliga ciascun soggetto affidatario al rispetto delle norme in materia ambientale.

Occorre osservare, infine, relativamente alle modalità di funzionamento del SISTRI, le nuove norme hanno previsto, in via transitoria, un doppio regime di adempimenti e delle sanzioni ad esso collegate. In tal modo, per il periodo di moratoria delle sanzioni del SISTRI, gli operatori saranno tenuti, oltre che ad effettuare i nuovi adempimenti, a mantenere anche i registri di carico e scarico, a redigere i formulari di trasporto e a compilare la dichiarazione annuale al catasto dei rifiuti.

Questo doppio regime dovrebbe cessare a partire dal 1° agosto 2014, ossia una volta decorso il periodo di dieci mesi di ultrattività delle disposizioni previgenti alla istituzione del SISTRI (13).

Per il primo periodo di funzionamento, il sistema di controllo opererà senza l'interoperabilità con i vari *software* gestionali (14).

In tal senso, è auspicabile che durante il periodo transitorio di funzionamento vengano implementate tutte le necessarie funzioni operative del sistema informatico, per evitare che la ricercata semplificazione comporti, invece, un onere maggiore a carico delle amministrazioni, determinando un doppio carico di registrazioni e di documentazione (informatica e cartacea), non permettendone la gestione a livello centrale.

---

ciazioni di categoria maggiormente rappresentative, test di funzionamento tecnico con l'obiettivo della più ampia partecipazione degli utenti.

(13) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, *Circolare n. 1, 2-3 e 7-8*.

(14) Così PIPERE P., *SISTRI al via tra incertezze e chiarimenti ministeriali annunciati*, in *Il Sole 24 ore*, 29 settembre 2013.

Corte costituzionale - 11-6-2014, n. 166 - Silvestri, pres.; Lattanzi, est. - Energie Verdi Trinitapoli s.r.l. c. Regione Puglia.

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Puglia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Divieto di realizzazione in zona agricola di impianti a biomasse non alimentati da «filiera corta» - Illegittimità costituzionale.** (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 7; l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 2, comma 4)

*Le Regioni non possono limitare la realizzazione di impianti a biomassa in zona agricola mediante criteri in contrasto coi principi fondamentali in materia di energie rinnovabili enunciati dalla normativa nazionale di cui all'art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003, il quale, affermando la compatibilità urbanistica dell'impianto energetico con la vocazione agricola del fondo, disciplina le procedure autorizzative per l'apertura dell'impianto e seleziona gli interessi che in tale fase possono assumere rilievo. È dunque costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 4 della l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, là dove, inibendo l'istallazione di impianti a biomasse in zona agricola salvo che non siano alimentati almeno al 40 per cento da biomasse provenienti da «filiera corta», trascende i limiti della normativa statale di principio poiché salvaguarda scopi diversi da essa (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato nel sito [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) IMPIANTI ENERGETICI DA BIOMASSE IN ZONA AGRICOLA: LA CENERENTOLA DELLA FILIERA CORTA.**

Come è evidente dal testo della sentenza che si segnala (1) – riguardante un profilo rimasto sinora fondamentalmente nell'ombra nella battaglia delle normative regionali sulla istallazione di impianti di energia a biomasse – la Corte risolve con razionalità lineare la questione sottoposta dall'ordinanza di rimessione.

La fattispecie è chiara: la norma regionale sospettata di incostituzionalità dalla ordinanza del T.A.R. Puglia (art. 2, comma 4 della l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 31) in un processo avente ad oggetto il diniego di autorizzazione unica, vietava «*la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che gli impianti medesimi non siano alimentati da biomasse stabilmente provenienti, per almeno il 40 per cento del fabbisogno, da "filiera corta", cioè ottenute in un raggio di 70 km dall'impianto*».

L'applicazione di tale norma, secondo il T.A.R., si imponeva sul piano temporale, poiché le «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» (d.m. 10 settembre 2010) attuative dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003 (a sua volta attuativo della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità)

---

(1) Il testo integrale della sentenza può leggersi in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) oltre che nel sito [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it).



sono entrate in vigore dopo il diniego all'autorizzazione unica impugnato davanti al T.A.R. stesso.

Considerata per ciò rilevante la questione ai fini del decidere, il T.A.R. reputava poi che il divieto di realizzazione di impianti da biomasse imposto dalla norma regionale si poneva in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 atteso che questo, consentendo espressamente di localizzare gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da biomasse in zone agricole, esprime un principio fondamentale della materia dell'energia, assegnata alla competenza legislativa statale concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Ad avviso del T.A.R., inoltre, la disposizione regionale si poneva comunque in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente *ex* art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, dovendosi ricondurre le Linee guida per l'appunto nell'ambito materiale di questa norma costituzionale.

Di tutt'altro avviso la difesa regionale, secondo la quale la norma contenuta nell'art. 2, comma 4 della l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 non vietava l'insediamento in zona agricola del impianti, ma si limitava a prescrivere particolari «modalità gestionali», costituite dall'obbligo di approvvigionarsi in parte di materiale prodotto entro 70 km dall'impianto al fine di alimentarlo. Invocando una «scelta di politica industriale ed agricola perfettamente razionale» la norma regionale poteva dunque garantire che l'impianto sito in zona agricola si ponesse «almeno in parte in funzione complementare rispetto alla produzione agricola» e nel rispetto della «capacità di carico» del territorio di riferimento, costituendo dunque tale scelta espressione delle competenze regionali in materia di agricoltura, di governo del territorio e di energia.

Per un miglior inquadramento, anche storico-giuridico, va segnalato che già con la sentenza costituzionale n. 119 del 2010 (2) tutte le principali norme della legge regionale Puglia n. 31 del 2008, non avevano retto alla fondata impugnazione di esse da parte dello Stato per contrasto diretto con la legislazione di principio di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

Invero – prima del mutamento di sensibilità istituzionale concretizzato dalla legge regionale Puglia n. 25 del 2012, col quale si è compiuta una virata radicale e assolutamente migliorativa in tutti i sensi rispetto alla precedente legislazione regionale, appunto la 31/2008 – quest'ultima aveva costituito una sorta di non-modello dello sviluppo energetico da rinnovabili e una non-ponderazione comparativa dei fattori ambientali connessi, col risultato di sortire il solo effetto di dare il via ad una massiccia proliferazione degli impianti, avendo avuto di mira il prevalente fine di dare un altrettanto massiccia accelerazione alla sola quantità di energia da produrre, anche ai fini della sua esportazione nelle altre Regioni. Basti pensare che con la legge Regione Puglia n. 31 del 2008, a tacer d'altro, si consentiva la possibilità di costruire impianti eolici, a biomassa, a gas, fotovoltaici, anche di potenza elevata, facendo ricorso alla sem-

---

(2) Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 774.

plice autocertificazione costituita dalla DIA anziché alla autorizzazione unica, e quindi superando a piè pari tutto il sistema della valutazione d'impatto ambientale: la latitanza della legge regionale nella individuazione di bacini per la pianificazione quantitativa dei fabbisogni e delle relative quantità di energia da produrre, nonché di strumenti di riduzione dei consumi, chiudeva poi molto semplicemente il cerchio in un sistema, infatti non utilizzato virtuosamente, assai lontano da un sano equilibrio tra tutela dell'ambiente e produzione di energia da rinnovabili.

L'art. 2, comma 4 della l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 – in quanto non impugnato all'epoca dallo Stato – era dunque, di fatto, un superstite sia della sentenza costituzionale n. 119 del 2010, sia della legge regionale Puglia n. 25 del 2012: tant'è che, come si è accennato, la difesa regionale non ha potuto che riconoscerlo ancora oggi come figlio legittimo della normativa della Regione. Il che come è evidente non è stato sufficiente, né poteva esserlo.

Il timone che guida la decisione n. 166/2014 della Corte costituzionale – infatti – è costituito da un punto ormai assolutamente fermo, di ricognizione derivante dalla giurisprudenza costituzionale in materia (3): e cioè che l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, in tema di «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative» per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, ha il rango di «principi fondamentali» nella ripartizione delle competenze Stato-Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e dunque le Regioni non possono emanare disposizioni in contrasto coi principi stessi, laddove la loro azione normativa può ben svolgersi, nei vari campi di loro competenza che attraversano la materia, rimanendo nel rispetto dei principi medesimi.

La bussola che poi orienta la Corte nella fattispecie è data dalle disposizioni con le quali lo stesso art. 12 d.lgs. n. 387/2003 si occupa in particolare, e a tutto campo, del rapporto tra impianti da fonti rinnovabili e settore agricolo.

La prima parte del comma 7 dell'art. 12 pone anzitutto la regola generale secondo cui gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono in linea generale urbanisticamente compatibili con la vocazione agricola di un fondo. Il dato testuale della norma non lascia dubbi: «*Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici*». La seconda parte dello stesso comma si preoccupa poi di temperare questo principio con delle previsioni di salvaguardia: «*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*», col che risulta evidente che il temperamento configura al tempo stesso una eccezione con dei confini ben precisi, che – tendendo a bilanciare, attraverso il corretto

---

(3) Tra le più recenti cfr. Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224, in questa Riv., 2012, 750, con nota di A. SAVINI, *L'energia da fonti rinnovabili nella guerra tra poveri degli enti pubblici costituzionali*.

uso della discrezionalità autorizzatoria, l'interesse allo sviluppo della rete energetica (4) con esigenze particolari di un dato territorio agricolo eventualmente prevalenti sotto i molteplici profili prefigurati dalla norma – non consentono alla normativa regionale di individuare ulteriori previsioni di salvaguardia. E sempreché di salvaguardia si tratti.

Del resto è lo stesso art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, al comma 10, a dare coerenza sistemica a tale bilanciamento – e dunque alla regola e alle eccezioni di salvaguardia – ove appena si consideri che (in vista delle Linee guida che nella fattispecie non erano state ancora emanate) (5) la *ratio* teleologica di tutte le norme relative al procedimento di autorizzazione unica è espressamente individuata dal citato comma 10 nel «*corretto inserimento degli impianti nel paesaggio*», il che senza dubbio costituisce un'ulteriore protezione potenziale per ambienti agricoli abbinabili di protezione particolare. Ciò fermo restando che, sempre secondo il comma 10, a Linee guida emanate, le Regioni possono «*procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*», il che però costituisce un limite invalicabile per le Regioni, che non possono rovesciare tale logica normativa individuando, anziché aree non idonee, aree con determinate caratteristiche di idoneità, tanto meno se contrastanti con i principi e norme statali (6). Proprio sotto questo profilo, tra l'altro, la norma della Regione Puglia, contenendo un'arma «spuntata» quale quella della imposizione di una percentuale di approvvigionamento potenzialmente non raggiungibile, era invece, proprio per questo, in grado di poter costituire (illegittimamente) un impedimento alla realizzazione di un impianto che non avesse raggiunto quella percentuale, nonostante la liceità della localizzazione zonale ed in assenza di indicazioni regionali di specifici siti o aree vietati a determinati impianti ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, comma 10.

Dunque, secondo la Corte, è un fatto evidente che l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 persegue l'obiettivo specifico, di origine comunitaria, di raggiungere una quota di energia di fonti rinnovabili e pertanto ha una *ratio* in cui gli interessi connessi all'agricoltura in materia di energia da fonti rinnovabili rilevano solo a fini conservativi (giusta i temperamenti di cui si è accennato) e non a fini di incentivare i prodotti dell'agricoltura. Al contrario, con la prescrizione di complementarietà di questi rispetto all'impianto, l'obiettivo dell'art. 2, comma 4, della legge Regione Puglia n. 31/2008, era palesemente il secondo, e non quello di proteggere produzioni o territori agricoli per loro esigenze particolari rilevanti secondo il comma 7 dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003.

Il conflitto tra la norma primaria nazionale e le «modalità gestionali» prescritte

---

(4) In base al principio comunitario (direttiva 2001/77/CE) della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

(5) Anche se nella fattispecie le Linee guida di cui al d.m. n. 219/2010 non potevano essere considerate, si segnalano le disposizioni che nel loro Allegato 1 hanno principale attinenza con il tema del rapporto tra insediamento degli impianti da fonti rinnovabili ed aree agricole e settore agroalimentare: sono gli artt. 15.3, 16.1 lett. b) e c), 16.4, che approfondiscono particolareggiatamente tutti i profili individuati in generale dall'art. 12, comma 7, d.lgs. n. 387/2003.

(6) La problematica del rovesciamento di tale logica è stata oggetto di una approfondita decisione della Corte costituzionale in tema di impianti eolici (sent. 11 ottobre 2012, n. 224, cit.).

dalla norma regionale appare quindi chiaro alla Corte, visto il travalicamento operato nei fini dalla seconda rispetto alla prima.

Del resto, il travalicamento viene ricavato dalla Corte anche da un'altra considerazione sistematica di non secondaria importanza, e cioè dal fatto che una volta realizzato l'impianto in zona agricola, l'agricoltura locale può ben essere opportunamente valorizzata attraverso l'introduzione degli incentivi (certificati verdi) previsti dall'art. 26, comma 4 *bis*, del d.l. n. 159/2007 proprio a proposito di produzione di energia da impianti a biomasse derivanti da prodotti ottenuti anche nell'ambito di «*filiera corte, cioè ottenuti entro un raggio di 70 km dall'impianto che li utilizza per produrre energia elettrica*» (7).

Come si diceva all'inizio, la sentenza è lineare: non così il quadro generale che la contorna e dal quale emerge il fatto che un problema concreto tra impianti a biomasse e filiera corta o lunga esiste, poiché esso fa parte della più ampia problematica delle varie criticità delle biomasse per produzione energetica, quasi tutte ancora in cerca di un affidabile equilibrio.

Ed in generale, il problema serio è quello di evitare che le biomasse impiegate nella produzione di energia da impianti siti in zona agricola siano frutto e volano di distorsioni di vario ordine e grado.

Guardando in filigrana la sentenza della Corte, infatti, si ha la netta sensazione che, mentre la Corte costituzionale seguita a diradare gli inciampi messi sulla strada da iniziative regionali (il che dà l'apparenza di una sempre maggior chiarezza del quadro giuridico nel rapporto tra normativa nazionale e normativa regionale), in realtà, tutto il quadro generale della crescente incidenza della produzione di energia da impianti a biomasse sul territorio e sull'uso/consumo di questo, sia di fatto lasciato a sé stesso, in balia della selezione naturale del mercato, delle sue componenti palesi e di quelle occulte, delle sue forze e delle sue debolezze: senza preoccuparsi, nelle sedi istituzionali competenti, della non rinviabile necessità di individuare delle idee-forza in grado di direzionare l'equilibrio tra incremento delle fonti energetiche da biomasse e territorio, non solo dal punto di vista della sua salvaguardia come componente dell'ambiente, ma anche dal punto di vista delle differenti ed essenziali funzioni del territorio stesso a seconda delle diverse ragioni socio-economiche che fanno del territorio la base della vita e della sopravvivenza di questo o quel nucleo sociale e della sua possibilità di produrre reddito e interazioni sociali.

In linea generale, anzitutto, è un fatto notorio recente che, ormai, notevolissime porzioni di territorio con destinazione agricola (8) sono («contro natura» e solo in virtù dell'art. 12, comma 7 del d.lgs. n. 387/2003) in concreto dedicate alla produzione di energia da fonti rinnovabili: difficile non vedere che da questo conseguono diretta-

---

(7) Il d.m. 2 marzo 2010 ha ripreso il concetto e lo ha precisato in tema di «tracciabilità e rintracciabilità» della biomassa individuando anche le «Modalità di individuazione Comune amministrativo sede del luogo di produzione della biomassa da filiera corta».

(8) In Lombardia - la prima Regione italiana per numero di impianti a biogas - 70.000 ettari (su 234.000, cioè il 30 per cento) di campi di mais risultano adibiti alla coltivazione di pannocchie destinate alla combustione.

mente: impatti e rilevanti modificazioni del territorio; altrettanto rilevanti contrazioni delle parti di territorio destinate alle lavorazioni e produzioni agricole; abbandono di produzioni agricole destinate al mercato alimentare e loro deviazione verso il mercato energetico. Altro fatto notorio – sulle cui doglianze vi è larga eco nelle cronache – è l’impennata degli affitti dei fondi vista la loro potenziale redditività nel mercato energetico e il relativo fallimento e abbandono di molte aziende agricole medio-piccole.

Sulle biomasse in particolare sembra si stia concentrando e amplificando, rispetto alle altri fonti rinnovabili, la maggior quantità di profili critici che lucidamente occorrerebbe aver presenti se non si vuol correre il rischio che le biomasse, non solo contraddicano nocivamente la loro funzione (dato il consumo di suolo, acqua, ed energia per produrre coltivazioni poi da bruciare...), ma alla lunga, per un verso o per l’altro, consumino le loro stesse fonti e la rinnovabilità stessa.

Per avere contezza della concretezza di tale rischio è sufficiente avere presenti le recenti risultanze emergenti nel settore e che fanno delle biomasse un problema realmente serio.

È ad esempio sufficiente leggere l’ultimo Rapporto Nomisma Energia (9), dove viene sottolineato: - che *«Allo scopo di evitare gli errori già commessi con altre fonti rinnovabili, in particolare sul fotovoltaico, occorre valutare attentamente le conseguenze del forte incremento dell’uso delle biomasse nel riscaldamento in termini di maggiori emissioni di inquinanti tossici e cancerogeni, i cui danni possono essere di gran lunga superiori, ed immediati, rispetto ai benefici, ipotizzati e comunque relativi, della riduzione della CO2»*; - la erroneità della *«mancata tassazione delle biomasse (...) se si considera il netto peggioramento della qualità dell’aria che deriva dalla continua crescita delle emissioni inquinanti»*; - il fatto che *«il concetto della neutralità della CO2 delle biomasse si è indebolito con una maggiore convergenza sul fatto che occorre tenere conto di molteplici fattori, dal trasporto ai danni di lungo termine alle foreste»*; - che *«Il sostegno alle biomasse, come per tutte le bioenergie, è giustamente indirizzato alla produzione interna in modo da poter dare benefici per il miglioramento delle aree forestali italiane, il cui continuo peggioramento nel tempo è all’origine dei noti fenomeni di dissesto idrogeologico che si verificano ormai puntualmente nel nostro Paese. Tuttavia, il rischio, in parte già evidenziatosi, è quello di stimolare soprattutto le importazioni, riducendo paradossalmente l’interesse delle comunità locali a mantenere in buone condizioni i loro boschi»*; - ed infine che *«Il rischio da un eccessivo uso di biomasse solide ai fini energetici è quello di condizionare anche le politiche a sostegno dell’utilizzo delle stesse per altri obiettivi connessi al tema dei cambiamenti climatici, in particolare circa il sostegno ai biocarburanti ed alla cosiddetta chimica verde, la filiera della chimica che utilizza come materia prima le biomasse. Questi ambiti non comportano problemi immediati di inquinamento, ma hanno effetti positivi indiretti più ampi e duraturi. Infatti, la problematica delle biomasse in Italia è e sarà crescentemente condizionata dalla disponibilità delle stesse e dal rischio che politiche*

---

(9) Biomasse termiche in Italia - Riflessi economici ed ambientali, in [www.nomismaenergia.it](http://www.nomismaenergia.it), gennaio 2013.

*non accorte di incentivazione a determinati usi in presenza di scarsità di offerta facciano lievitare i prezzi e penalizzino altri utilizzi che o non sono incentivati ma sono di per sé sostenibili in termini di CO2 (come ad esempio la trasformazione del sego in oleochimica) o sono incentivati (come i biocarburanti) ma non determinano problematiche di inquinamento».* Tradotto in termini semplici, sotto il profilo delle emissioni, le biomasse, secondo il Rapporto Nomisma, risultano più inquinanti del gasolio, del gpl e del metano e le contraddizioni che ne conseguono spontanee sembrano al di là di ogni ragionevole dubbio.

La Commissione europea, dal canto suo, nello Studio «The impact of EU consumption of deforestation» (10), nel quantificare il fenomeno della deforestazione europea tra il 1990 e il 2008 in una misura pari a 9 milioni di ettari (uguale all'Irlanda), ha preso atto del fatto che le biomasse di origine alimentare favoriscono la deforestazione e con essa vari squilibri.

Inoltre, «Analisi energetiche di “sistema”, che considerano cioè tutta la filiera produttiva, dal costo energetico per la produzione di fertilizzanti e dei pesticidi al processo di trasformazione, forniscono risultati critici circa la sostenibilità di questo sistema produttivo» (11) se impiantato su dimensioni grandi ed intensive, con l'eccezione degli impianti a biomassa piccoli che utilizzano scarti o basati su una filiera corta.

La sussistenza delle non poche criticità che si sono evidenziate (e non sono le sole) non dovrebbe portare, ovviamente, a «buttare il bambino insieme all'acqua sporca». È tuttavia da ritenere senza dubbio che esse dovrebbero essere tenute ben presenti per essere messe in sicurezza, e dunque sottrarre loro capacità a vario livello distorsive, e per orientare meglio le risorse derivanti dai vari tipi di biomasse in modo da contribuire realmente ad equilibri ed efficienza e non l'inverso.

In questa situazione, la filiera corta appare dunque una realtà quanto meno sottovalutata, una sorta di Cenerentola, quasi che al Sistema energetico generale, nonostante le lusinghe di qualche norma che a vario titolo la teorizza, interessi davvero poco dedicarsi a studiarne realmente le esigenze e le potenzialità nel panorama italiano e a promuoverla di conseguenza.

L'importanza fondamentale della filiera, invece, nell'ambito di una concezione moderna dell'impresa agroalimentare – una concezione cioè multifunzionale – è messa sagacemente in risalto dalla migliore dottrina specialistica (12), che, anzitutto, rileva come dall'analisi sull'impresa agro-energetica emerge proprio *«la sua dimensione organizzativa che sembra trovare una formula ottimale nel modello della filiera agro-energetica e, in una configurazione di più ampia portata, nello schema del distretto agro-energetico»*, nonché una evidente attenzione della volontà del legislatore di favorire il ricorso a modelli organizzativi «a rete» nel settore agro-energetico, e sottolinea in particolare come *«Il modello della “filiera corta”, risulta congeniale (...) agli ob-*

---

(10) In [http://ec.europa.eu/environment/forest/impact\\_deforestation.htm](http://ec.europa.eu/environment/forest/impact_deforestation.htm), luglio 2013.

(11) Così LINCESCO, *Biomasse? Una brutta faccenda*, in [www.ilcambiamento.it](http://www.ilcambiamento.it), 9 giugno 2014.

(12) Si veda al riguardo, per le approfondite analisi, PAOLONI, *L'attività agricola di produzione energetica*, in COSTATO - GERMANÒ - ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, Milanofiori-Assago, 2011, spec. p. 260 ss.

*biettivi della Politica agricola comunitaria in quanto contribuisce a restituire al territorio la piena centralità nell'ambito delle strategie di pianificazione dirette a valorizzare le peculiarità ambientali e sociali presenti a livello locale e a diffondere la filosofia della generazione distribuita. Questa consente un'offerta energetica in cui è ridotta al massimo la distanza tra il luogo di produzione e di consumo dell'energia e si viene, al contempo, ad incrementare l'opportunità della diversificazione del reddito per le imprese agricole oltre che la creazione di nuove opportunità occupazionali e di sviluppo per le comunità locali».*

Sul versante specifico delle biomasse legnose, che hanno un fortissimo ruolo nella prospettiva delle rinnovabili, un attento studio propositivo ha in particolare osservato (13) che, al di là del riconoscimento normativo nazionale del concetto di filiera corta per le biomasse a fini energetici (il d.l. n. 159/2007 e il d.m. 2 marzo 2010 sopraccennati), «L'adozione di un mero criterio di distanza geografica per la qualificazione di una filiera come corta appare tuttavia non sufficiente a coprire la molteplicità di aspetti cui questo concetto rinvia e, nel contempo, pone un problema di coerenza e univocità di parametri per i medesimi materiali», ed ha sottolineato «l'esigenza di includere nelle valutazioni anche parametri relativi alla dimensione sociale, di governance e di pubblica utilità, al fine di assicurare un reale approccio multidimensionale in sede di definizione e implementazione di progetti (...). La definizione di criteri chiari e univoci per l'identificazione delle filiere corte per le biomasse legnose appare dunque un'esigenza prioritaria per il corretto sviluppo e l'efficace implementazione di progetti di valorizzazione su scala locale di queste risorse».

Insomma, come dire, alla fin fine la filiera corta c'è ma non si vede.

Ed è forse proprio per questo che nella norma regionale pugliese oggetto della sentenza, nonostante la sua incostituzionalità, non andrebbe visto un alieno o l'ennesima forzatura di una legislazione regionale rispetto a quella statale: la norma non viveva nell'iperuranio, ma nella corretta consapevolezza della importanza che nel Paese riveste l'esigenza di tenere agganciata la produzione agricola locale – proprio in un'ottica multifunzionale dell'impresa agricola – con la produzione di energia da biomassa anche soprattutto ai fini di un rapporto proporzionato tra produzioni agricole e impiego energetico.

Tuttavia le filiere corte agro energetiche non si fanno da sole e tanto meno la loro sede naturale, cioè i possibili distretti agro-energetici.

Occorre uno sforzo che creda davvero in questo: come è stato giustamente sottolineato (14) «Al successo di tali scelte si giunge, tuttavia, con il contributo essenziale degli enti locali, opportune incentivazioni, modificando i modelli produttivi attuali e ridimensionando il ruolo delle grandi imprese nel settore energetico, che inducono, sovente alla realizzazione di grandi impianti produttivi per il cui funzionamento si ri-

---

(13) MASIERO - ANDRIGHETTO - PETTENELLA, *Linee-guida per la valutazione sistematica della filiera corta delle biomasse legnose a fini energetici*, in <http://agrifregionieuropa.univpm.it>.

(14) PAOLONI, *op. loc. cit.*, 267.

*chiede l'approvvigionamento di ingenti quantitativi di biomasse da lunga distanza, con conseguente impatto negativo sia sul bilancio energetico che sull'ambiente».*

In aggiunta a queste condivisibili notazioni, vi è da dire che sulla problematica della installazione di impianti a biomasse in zone agricole, ormai occorre verosimilmente andare oltre il d.lgs. n. 387/2003 e le Linee guida nazionali – eventualmente mettendo seria mano a un programma nazionale di sviluppo rurale dotato di sottoprogrammi tematici dedicati alle filiere corte, e particolarmente orientati nell'ottica delle FER – per colmare quello che sta diventando un iato pericoloso tra la teoria dell'impianto energetico da biomassa in zona agricola e la sua realtà, contraddittoria, rischiosa e disomogenea.

*Alessandro Savini*



Corte costituzionale - 17-12-2013, n. 307 - Silvestri, pres.; Tesauro, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Puglia.

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Puglia sull'uso dell'energia da fonti rinnovabili, attuative del d.lgs. n. 387/2003 e delle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Disposizioni su misure compensative, conferenza di servizi, impianti e modifiche soggetti a procedura abilitativa semplificata e VIA, organismi regionali di recupero impianti dismessi - Violazione di normativa statale e costituzionale - Insussistenza - Questioni di legittimità costituzionale - Non fondatezza.** (Cost., art. 117; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; d.m. 10 settembre 2010; l.r. Puglia 24 settembre 2012, n. 25)

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Puglia sull'uso dell'energia da fonti rinnovabili, attuative del d.lgs. n. 387/2003 e delle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Disposizioni su varianti di tracciato degli elettrodotti, archivio delle imprese esercenti impianti da fonti rinnovabili, determinazione degli oneri e garanzie per gli impianti oggetto di autorizzazione unica - Violazione di normativa statale e costituzionale - Sussistenza - Questioni di legittimità costituzionale - Fondatezza.** (Cost., artt. 23, 81 e 117; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; l.r. Puglia 24 settembre 2012, n. 25)

*Limitandosi a previsioni rispettose delle Linee guida statali di cui al d.m. 10 settembre 2010 e dell'art. 117 Cost., non sono costituzionalmente illegittime le norme della legge Regione Puglia n. 25/2012 sulla regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili in tema: di determinazione delle misure compensative per i Comuni; di presupposti necessari per la convocazione della conferenza di servizi; di tipologia di impianti sottoposti a procedura abilitativa semplificata e a VIA; di procedura semplificata per le modifiche non sostanziali o progettuali degli impianti inferiori a 1 Mw; di istituzione di organismi per il recupero degli impianti in dismissione (1).*

*Sono costituzionalmente illegittime le norme della legge Regione Puglia n. 25/2012 in tema: di autorizzazione delle varianti di tracciato degli elettrodotti in deroga alla autorizzazione unica per contrasto col d.lgs. n. 387/2003 e con l'art. 117 Cost.; di istituzione dell'archivio delle imprese esercenti impianti da fonti rinnovabili per contrasto con l'art. 81 Cost.; di determinazione degli oneri e garanzie per gli impianti soggetti ad autorizzazione unica per contrasto con l'art. 23 Cost. (2).*

**Il testo della sentenza è pubblicato nel sito [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it).**



**(1-2) LEGISLAZIONE REGIONALE SULL'ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI: IL CASO PUGLIA.**

La sentenza che si segnala (1) è una sentenza importante perché [aggiunta alle altre decisioni della Corte in materia, e tra le più recenti soprattutto la n. 93 del 2013 (2)] segna un momento che sembra costituire l'inizio della fine del *Far West* nel quadro giuridico della regolamentazione dell'energia da fonti rinnovabili da parte delle Regioni e del rapporto tra legislazione regionale e legislazione statale in materia. È infatti un momento in cui, per la prima volta, una normativa regionale tenta di superare costruttivamente la infruttuosa prassi del «dialogo tra sordi» in corso da molti anni tra Stato e Regioni e Province autonome, e con grande senso di responsabilità di dar corpo ad una disciplina organica dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili tale da risultare al tempo stesso, da un lato, non in opposizione suicida alla normativa statale e, dall'altro lato, attenta alla equilibrata considerazione dei molteplici e delicati fattori che, direttamente e indirettamente, ruotano attorno alla produzione di tale tipo di energia e alle relative problematiche ambientali, economiche, sociali.

Per poter apprezzare appieno il risultato costituito dal fatto che la sentenza della Corte fa superare alla legge n. 25/2012 della Regione Puglia quasi totalmente il vaglio di costituzionalità sulle questioni più rilevanti, quelle cioè costituite dai molti profili inerenti il riordino del regime autorizzatorio regionale degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, occorre fare due brevi premesse, una di fatto e l'altra di storia normativa.

La premessa di fatto è data dalla circostanza che la Puglia costituisce già da alcuni anni la punta avanzata nella quantità di produzione di energia da fonti rinnovabili, addirittura concentrandosi in questa Regione la maggior quantità di parchi eolici, con relativo primato della potenza installata e della produzione di energia prodotta da questi impianti. La quantità però, come si sa, non è spesso sinonimo di qualità, e tanto meno in ambito ambientale, dove l'equilibrio è perseguibile, in linea tendenziale, solo ponderando comparativamente e oculatamente tutti i fattori dell'ambiente, proiettati inoltre nel futuro almeno su un medio termine. Una quantità frutto della corsa alle rinnovabili – favorita da motivi legati ampiamente agli incentivi, ma legati anche ad una programmazione regionale corriva verso il sovradimensionamento dei parchi energetici e non seriamente attenta al contesto ambientale del loro inserimento o al loro carattere meramente speculativo – non porta lontano, anzi porta molto ravvicinatamente a usurare il territorio, perniciosità denunciata a suo tempo dalle associazioni ambientali proprio con riferimento alla situazione pugliese (3).

---

(1) Il testo integrale della sentenza può leggersi in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) oltre che nel sito [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it).

(2) Corte cost. 22 maggio 2013, n. 93, in questa Riv., 2013, 520, con nota di SAVINI, *Valutazione d'impatto ambientale e impianti energetici a biogas. Il vaso di Pandora delle biomasse*.

(3) Cfr., per una ricognizione complessiva di tale situazione al 2010, PIZZOLANTE, *Quei pannelli di troppo*, in [www.galileonet.it](http://www.galileonet.it), 2010.

La premessa di storia normativa è che la precedente legge della Regione Puglia n. 31/2008, costituendo un non-modello dello sviluppo energetico da rinnovabili e una non-ponderazione comparativa dei fattori ambientali connessi, aveva appunto sortito il solo effetto di dare il via ad una massiccia proliferazione degli impianti, avendo avuto di mira il prevalente fine di dare un'altrettanto massiccia accelerazione alla quantità di energia da produrre, anche ai fini della sua esportazione nelle altre Regioni. Basti pensare che con la legge Regione Puglia n. 31/2008, a tacer d'altro, si consentiva la possibilità di costruire impianti eolici, a biomassa, a gas, fotovoltaici, anche di potenza elevata, facendo ricorso alla semplice autocertificazione costituita dalla DIA anziché alla autorizzazione unica, e quindi superando a piè pari tutto il sistema della valutazione d'impatto ambientale: la latitanza della legge regionale nella individuazione di bacini per la pianificazione quantitativa dei fabbisogni e delle relative quantità di energia da produrre, nonché di strumenti di riduzione dei consumi, chiudeva molto semplicemente il cerchio in un sistema, infatti non utilizzato virtuosamente, molto molto lontano da un sano equilibrio tra tutela dell'ambiente e produzione di energia da rinnovabili.

Le principali norme della legge Regione Puglia n. 31/2008 appena sintetizzate non ressero alla fondata impugnazione di esse da parte dello Stato e la Consulta le dichiarò incostituzionali con la sentenza n. 119 del 2010 (4) per contrasto diretto con la legislazione di principio di cui all'art. 12, comma 5 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Per evidente mutamento della sensibilità istituzionale, la legge della Regione Puglia n. 25/2012 (oggetto della sentenza che si segnala) compie una virata radicale e assolutamente migliorativa in tutti i sensi rispetto alla precedente legislazione regionale.

Dandone sinotticamente conto, occorre segnalare che tale legge compiva *in primis* un importante riordino della disciplina autorizzativa alla luce della direttiva europea 2009/28/CE recepita in Italia con il d.lgs. n. 28 del 2011. In particolare:

- prevedeva la applicazione immediata della P.A.S. (procedura abilitativa semplificata) anche ad impianti di potenze superiori a quella indicate dalla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003, senza dribblare però le valutazioni d'impatto ambientale; anche gli impianti a fonti rinnovabili sino alla potenza di 50 Kw e tutti i fotovoltaici da installare su edifici vengono ricompresi nell'obbligo di comunicazione ai Comuni al pari delle comunicazioni per edilizia libera;
- prevedeva che anche gli impianti per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili vengano assoggettati, in certi casi, alla P.A.S. e alle comunicazioni ai Comuni;
- prevedeva l'obbligo dei Comuni di comunicare alla Regione, entro tre mesi dalla legge, tutti i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazioni di impianti;
- prevedeva un regime di misure compensative in favore dei Comuni interessati in sede di autorizzazione unica relativa alla costruzione, esercizio e modifica di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili;
- prevedeva un regolamento per fissare la disciplina dell'obbligo di integrazione delle rinnovabili negli immobili di nuova costruzione e con ristrutturazioni rilevanti;

---

(4) Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 774.

- prevedeva un aggiornamento e adeguamento del P.E.A.R. (piano energetico ambientale regionale) e modifiche al regolamento regionale 30 dicembre 2010, n. 24;
- prevedeva la approvazione di un Piano straordinario per la promozione e lo sviluppo delle energie da fonti rinnovabili anche ai fini della utilizzazione delle risorse finanziarie per il piano programmatico 2007/2013;
- prevedeva l'istituzione di un «Fondo incentivazioni» in grado di autoalimentarsi, dopo una iniziale dotazione, con parte dei trasferimenti dovuti dalle imprese tramite IVA e IRAP, e con la funzione anche di finanziare la ricerca di eccellenza delle Università e dei centri di ricerca.

Passando dalla asetticità formale delle norme regionali al loro effetto sostanziale, la innovatività del quadro normativo regionale era notevole.

In sintesi, il coinvolgimento pieno dei Comuni nella pianificazione regionale di nuova concezione comporta la possibilità di monitorare accuratamente le iniziative in corso e i soggetti proponenti, con relativa maggior trasparenza delle procedure. Le nuove norme, oltre a salvaguardare le iniziative già consolidate e in corso di realizzazione, prevedono termini di adempimento meno restrittivi per le imprese del settore già in possesso di autorizzazioni uniche e che incontrano ostacoli maggiori da parte degli investitori a causa del fortissimo mutamento del sistema normativo statale delle incentivazioni all'esito del c.d. Quinto Conto Energia (2013), che è passato da incentivi predeterminati a incentivi basati su meccanismi che prevedono procedure analoghe all'asta al ribasso a contingenti predeterminati: con ciò dando luogo a un sistema più flessibile per l'impresa sui tempi di realizzazione degli impianti di produzione e che consente alle imprese stesse maggiori possibilità di aggiudicarsi la quota energetica, evitando quindi di rinunciare alla realizzazione del progetto e al contempo il pericolo della escussione della fideiussione in loro danno. La legge regionale pugliese n. 25/2012 inoltre introduce semplificazioni nelle procedure autorizzative e nella gestione delle modifiche progettuali frequenti nella realizzazione degli impianti: con ciò aumentando ulteriormente il ruolo dei Comuni, sempre più protagonisti attivi nel loro rapporto con le imprese, nel decentramento amministrativo e nella tutela ambientale. Dal canto suo la Regione, nel vagliare le proposte dei Comuni, dovrà privilegiare la riduzione del consumo del suolo agricolo e quindi disporre la collocazione degli impianti in aree già degradate tra cui siti industriali, cave, discariche, siti contaminati, e sugli edifici, pubblicando sul portale cartografico regionale le autorizzazioni già rilasciate, quelle in corso di autorizzazione e l'autorità competente per il rilascio del titolo. Infine, c'è da sottolineare che il nuovo piano energetico regionale recepisce le direttive nazionali e comunitarie in tema di *burdensharing*, il che fa auspicare il rapido completamento del quadro energetico regionale (con relativa capacità di promuovere certezze imprenditoriali e quindi anche obiettivi occupazionali) e il raggiungimento regionale dei traguardi derivanti dal Protocollo di Kyoto (5). Né può essere dimenticata

---

(5) Il farsi pienamente carico di un piano energetico regionale aderente alla prospettiva del *burdensharing* da parte della legge 25/2012 della Regione Puglia è un elemento di primaria importanza nella valutazione della legge

l'importanza della istituzione dell'Archivio delle imprese che in ambito regionale esercitano impianti di energia elettrica alimentati dalle rinnovabili, non solo utile per gli ovvi scopi di monitoraggio amministrativo ma verosimilmente in grado di aumentare le capacità e possibilità di contrasto del fenomeno della c.d. «ecomafia» e degli illeciti ambientali in generale, di particolare gravità attuale se è vero che «quella delle ecomafie è l'unica economia che continua a proliferare anche in un contesto di crisi generale» (6).

In mancanza di un Piano energetico nazionale il quadro chiaro e coerente creato dalla legge regionale della Puglia n. 25/2012 non pare dunque fosse di poco conto.

Lo Stato, tuttavia, decide di impugnare i pretesi effetti incostituzionali di numerose norme contenute in tale legge.

In particolare, ed in sintesi, il Governo riteneva che la semplificazione delle procedure di autorizzazione avrebbe provocato una compressione del diritto delle comunità locali a esercitare il proprio ruolo in materia in ordine alle misure compensative dovute ai Comuni dove gli impianti vengono realizzati: le misure, che comunque devono avere carattere ambientale e territoriale non meramente patrimoniali ed economiche, non avrebbero potuto essere sottratte alla conferenza di servizi competente all'autorizzazione unica e con la presenza dei rappresentanti dei Comuni. Anche l'altra principale semplificazione, riguardante gli impianti idroelettrici non superiori a 1 Mw, sarebbe stata in contrasto con le norme statali in tema di VIA e dunque coi superiori principi nazionali di tutela ambientale. Altro contrasto sarebbe provocato dalla sottrazione delle variazioni di tracciato (degli elettrodotti pertinenti agli impianti) alla autorizzazione unica, essendo opere indispensabili agli impianti e dunque valutabili solo con procedure identiche a quelle richieste per l'impianto principale di cui alla autorizzazione unica di competenza legislativa statale. Ugualmente illegittima sarebbe inoltre la semplificazione per le variazioni non sostanziali e le modifiche progettuali per gli impianti sotto 1 Mw già approvati, escludendo la legislazione statale dalla autorizzazione semplificata le variazioni delle dimensioni degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata a ospitare impianti e opere connesse.

Orbene, la Corte non solo dissente dalla maggior parte (sei) delle censure rilevanti (accogliendo solo tre profili più marginali e quindi reiterabili dalla Regione tenendo conto delle indicazioni della Corte) ma sembra spesso correggere la lettura testuale delle norme, sia regionali sia statali, fatta dalla impugnativa statale.

---

regionale nel quadro nazionale. Il *burdensharing* (letteralmente «imposizione di condivisione») infatti, consiste come è noto nella ripartizione dell'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni e di sviluppo delle rinnovabili in ulteriori obiettivi assegnati alle Regioni in vista di quelli europei fissati per il 2020. Orbene, da un lato, lo sviluppo attuale delle rinnovabili (18 Gw) più veloce del previsto e preso a riferimento nel Piano di azione nazionale (8,5 Gw), tanto che i parametri di questo per l'assegnazione delle quote regionali sono già ora palesemente superati, e dall'altro lato, la mutata prospettiva, almeno temporanea, del fotovoltaico (da grandi impianti a piccoli impianti a uso residenziale o per vero solo autoconsumo aziendale) causata dalla fine delle incentivazioni del Conto Energia ad agosto 2013, danno ulteriore conto e ragione della serietà del tentativo della legge 25/2012 della Regione Puglia di disincentivare la «corsa all'oro» delle rinnovabili e di voler per esse davvero un futuro responsabile e non predatorio.

(6) Cfr., *Ecomafia 2013: la presentazione del rapporto di Legambiente*, in [www.alessandrianews.it](http://www.alessandrianews.it).

Sebbene sia opportuna la lettura integrale della sentenza della Corte, è tuttavia utile dare un quadro sinottico delle varie questioni. Prima quelle dichiarate non fondate.

Sulla norma regionale circa le misure compensative ai Comuni (art. 5, comma 15).

La Corte ritiene che poiché la *ratio* della determinazione in sede di conferenza di servizi delle misure di compensazione, prescritta dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 [Allegato 2, punto 2, lettere *f-g*] è quella di evitare che esse siano unilateralmente fissate da un singolo Comune e di favorire la considerazione congiunta delle eventuali «misure di mitigazione in concreto già previste, anche in sede di valutazione di impatto ambientale», in ragione della loro natura non meramente patrimoniale, ma di riequilibrio ambientale, non sussiste il denunciato contrasto fra il citato art. 5, comma 5, e la normativa statale interposta.

La norma regionale, imponendo espressamente il rispetto di quanto previsto nell'Allegato 2 delle Linee guida statali, si limita infatti a prevedere, in linea con la normativa statale ed in attuazione di essa, che, nell'ambito del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili, allorquando sia richiesta anche la valutazione di impatto ambientale o la verifica di assoggettabilità a VIA, le misure compensative vengano determinate, in sede di riunione della conferenza di servizi, tramite la quale si svolge il procedimento unico (14.1. delle Linee guida) e nella quale confluiscono i provvedimenti di VIA (14.13. delle Linee guida), congiuntamente con i predetti provvedimenti, tenendo conto delle misure di mitigazione eventualmente adottate in quella sede (Allegato 2, punto 2, lettera *g*), delle Linee guida).

Sulla norma regionale che subordina (art. 5, comma 18) la convocazione della conferenza dei servizi alla presentazione di un piano economico e finanziario.

Dice la Corte che la norma deve essere letta alla luce del comma 9 del medesimo art. 5, che stabilisce che l'istanza di autorizzazione unica deve essere corredata da quanto indicato al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida statali e quindi anche da quanto prescritto alla lett. *j*) dello stesso, che impone di presentare all'atto dell'avvio dei lavori «una cauzione a garanzia (...)». L'obbligo di presentare il piano economico e finanziario, quindi, si aggiunge e non si sostituisce a quanto prescritto dalla lett. *j*) del par. 13.1. dell'Allegato alle Linee guida. Quindi per la Corte nessun contrasto con le Linee guida, di cui la predetta norma regionale impone il rispetto. Ma anche nessun contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 e dell'Allegato alle Linee guida poiché dalle loro indicazioni risulta che le Regioni possono prevedere che l'istanza – da cui si fanno decorrere i trenta giorni per la convocazione della conferenza dei servizi – sia corredata da documenti ulteriori rispetto a quelli di cui al par. 13 delle richiamate Linee guida. Infondata al riguardo anche la pretesa violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost. perché la stessa normativa statale (paragrafi 6 e 13 dell'Allegato alle Linee guida) attribuisce alle Regioni il potere di prevedere che l'istanza di autorizzazione venga corredata da ulteriore documentazione e che tale onere aggiuntivo è imposto dalla legge regionale nei confronti di tutti i soggetti che propongano l'istanza, senza discriminazioni a livello regionale, e, quindi, la previsione regionale non determina alcuna artificiosa alterazione della concorrenza,

costituendo legittimo esercizio da parte della Regione della propria competenza legislativa concorrente.

Sulla norma regionale [art. 6, comma 1, lett. *f*)] che stabilisce che la procedura abilitativa semplificata «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] trova applicazione anche per gli [...] impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe».

La Corte rileva che non sussiste il preteso contrasto con l'art. 117 Cost., comma 3 poiché l'Allegato IV, punto 2, lett. *m*), alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) costituisce un parametro (di pretesa illegittimità costituzionale) inconferente nella specie, considerato che la sottoposizione alla procedura abilitativa semplificata stabilita dalla norma regionale impugnata non esclude l'applicazione della procedura di assoggettabilità a VIA imposta dalle norme del d.lgs. n. 152 del 2006 (in specie commi 2, ultimo periodo, e 5 dell'art. 6). Ma non sussiste neanche il contrasto con l'art. 117 Cost., comma 3 poiché la norma regionale impugnata, nella parte in cui estende la procedura abilitativa semplificata agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe, per i quali è prescritta la verifica di assoggettabilità a VIA, costituisce applicazione di quanto stabilito dal citato comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, posto che quest'ultimo non solo non obbliga le Regioni, ma anzi attribuisce loro il potere di decidere in quali casi, pur trattandosi dei predetti impianti, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, la realizzazione e l'esercizio degli stessi e delle opere connesse debbano rimanere assoggettate all'autorizzazione unica.

Sulla norma regionale (art. 7, comma 5) che stabilisce che sono soggette alla procedura abilitativa semplificata o alla comunicazione di cui all'art. 6 le «modifiche non sostanziali» e le «varianti progettuali» relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate, la Corte esclude la questione di costituzionalità rilevando che in realtà la norma regionale recepisce tutte le precisazioni di cui al predetto art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, cosicché le varianti, per gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata, indicate nell'impugnato comma 6 del medesimo art. 7, sono precisamente quelle consentite dal legislatore statale.

Sulla norma regionale (art. 13, comma 1) con cui la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE, la Corte esclude che con ciò vi fosse violazione dell'art. 9, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012 poiché questo inibisce espressamente ed esclusivamente agli enti locali ma non alle Regioni l'istituzione di enti od organismi che esercitino funzioni fondamentali o loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.

Ora le questioni dichiarate fondate (scarso bottino per l'impugnativa statale).

Sulla norma regionale (art. 7, comma 5) che dispone che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della l.r. 9 ottobre 2008, n. 25» (e cioè con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee

e impianti elettrici con le relative opere accessorie) «a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)», la Corte ritiene che essa, con conseguente lesione dell'art. 117, comma 3, Cost., viola l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 poiché questo reca un «“principio fondamentale” della materia vincolante le Regioni (sentenza n. 366 del 2011)», e chiaramente impone che, ogniqualvolta si intenda realizzare una modifica sostanziale all'impianto per la cui realizzazione è stata rilasciata l'autorizzazione unica, sia necessaria una nuova autorizzazione unica.

Sulla norma regionale (art. 16, comma 2) istitutiva dell'Archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili, la Corte invece ravvisa illegittimità costituzionale poiché essa, in violazione dell'art. 81 Cost., non prevede copertura delle potenziali spese che evidentemente può comportare. È evidente che la norma regionale potrà dunque essere riproposta munita di un opportuno e legittimo sistema di copertura.

Infine l'art. 18 della legge regionale (comma 2) intitolato «Norma finanziaria», prevede, al suo primo comma, ad individuare la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'istituzione del Fondo per lo sviluppo delle energie da fonti rinnovabili; e al comma 2, prescrive che «La determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie, con riguardo alle tipologie di impianti oggetto di AU, avviene con provvedimento di Giunta regionale». La norma viene ritenuta incostituzionale dalla Corte perché, demandando ad un provvedimento della Giunta regionale l'individuazione di «prestazioni imposte» in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per le varie tipologie di impianti di energia da fonti rinnovabili, senza fornire indicazioni circa i criteri di determinazione dei predetti oneri e senza alcun rinvio alle norme di legge che individuano i suddetti criteri (come, ad esempio, il par. 9 delle Linee guida), idonei a restringere la discrezionalità dell'organo legislativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., che impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa [sentenze n. 33 del 2012 e n. 350 del 2007 (7)]. Anche tale norma regionale, se del caso, potrà essere riproposta con le opportune correzioni, in pratica suggerite dalla stessa Corte.

All'esito della impugnazione dello Stato – stavolta di stampo molto conservatore e per così dire più realista del re – dalla sentenza 307/2013 della Corte costituzionale la Regione Puglia, con la sua legge n. 25/2012 sull'uso delle rinnovabili, esce dunque veramente a testa alta, con una autorevolezza di disciplina organica che le legislazioni regionali in materia non hanno mai avuto e che conforta su una inversione di tendenza in quel dialogo tra sordi che ha contraddistinto sin'ora il rapporto Regioni-Stato anche in questa materia.

*Alessandro Savini*

---

(7) Corte cost. 23 febbraio 2012, n. 33, in *Foro it.*, 2013, 1439 e Corte cost. 26 ottobre 2007, n. 350, in *Giur. cost.*, 2007, 5.

Corte costituzionale - 12-12-2013, n. 303 - Silvestri, pres.; Frigo, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Campania.

**Caccia e pesca - Caccia - Norme della Regione Campania - Autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso di caccia - Mancata previsione che possono richiederla solo coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che gli ultrasessantacinquenni possono richiederla nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali, ove si realizzi una possibile capienza.**

**Caccia e pesca - Caccia - Destinazione di una quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale, non superiore al 30 per cento del totale, a protezione della fauna selvatica - Mancata previsione che detta quota deve avere anche un valore minimo pari al 20 per cento.**

**Caccia e pesca - Caccia - Inclusione delle aree contigue dei parchi nazionali e regionali nel territorio agro-silvo-pastorale regionale destinato a forme di gestione programmata della caccia.**

**Caccia e pesca - Caccia - Attribuzione alla Giunta regionale della redazione del Piano faunistico regionale nel quale è individuato l'indice minimo di densità venatoria regionale.**

**Caccia e pesca - Caccia - Potere della Giunta regionale di autorizzare piani di abbattimento di esemplari inselvatichiti di specie domestiche - Mancata previsione della verifica dell'efficacia di preventivi metodi ecologici su parere dell'ISPRA.**

**Caccia e pesca - Caccia - Previsione che l'addestramento dei cani da caccia può essere svolto per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia.**

**Caccia e pesca - Caccia - Divieto di cacciare nelle zone colpite in tutto o in parte da incendio per dodici mesi successivi all'incendio.**

**Caccia e pesca - Caccia - Previsione che «autorizza ogni cacciatore iscritto in un ATC (ambito territoriale di caccia) della Regione Campania a poter esercitare il prelievo venatorio in tutta la Regione».**

*È illegittimo l'art. 5, comma 13, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania 6 settembre 2013, n. 12, recante «Modifiche alla l.r. 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)», nella parte in cui non prevedeva che l'autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso potesse essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si fosse verificata una capienza, dagli ultrasessantenni (1)*

*È illegittimo l'art. 9, comma 1, lett. a), della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale destinata a protezione della fauna selvatica dovesse essere non inferiore al 20 per cento del totale (2).*

*È illegittimo l'art. 9, comma 1, lett. c), della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, limitatamente alle parole «ivi comprese le aree contigue dei parchi nazionali e regionali» (3).*

*È illegittimo l'art. 10, comma 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale individuasse nel piano faunistico da essa proposto al Consiglio regionale anche l'indice minimo di densità venatoria regionale (4).*

*È illegittimo l'art. 16, comma 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui non prevedeva che la Giunta regionale potesse autorizzare piani di abbattimento di animali inselvatichiti di specie domestiche solo previa verifica dell'inefficacia di metodi ecologici di controllo selettivo, su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) (5).*

*È illegittimo l'art. 24, comma 5, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui consentiva l'attività di addestramento dei cani in periodi differenti da quelli stabiliti*



per l'esercizio dell'attività venatoria «al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992 e senza le garanzie procedurali di cui all'art. 18 della medesima legge che costituiscono standard minimi e uniformi di tutela della fauna» (6).

È illegittimo l'art. 25, comma 1, lett. 1), della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui vietava di cacciare nelle zone boschive colpite in tutto o in parte da incendio per i dodici mesi, anziché per i dieci anni successivi all'incendio (7).

È illegittimo l'art. 36, comma 2, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla legge della Regione Campania n. 12 del 2013, nella parte in cui consentiva ad ogni cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia (ATC) della Regione Campania l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale (8).

## **Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

### **(1-8) LE DISAVVENTURE COSTITUZIONALI DI UNA LEGGE CAMPANA.**

La recente sentenza n. 303 del 2013 merita una segnalazione: si è occupata di nove profili di incostituzionalità, di cui otto accolti, della legge venatoria campana del 9 agosto 2012, n. 26, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. La Regione, allertata dal ricorso governativo, era corsa ai ripari approvando, alla vigilia dell'udienza di discussione, la l. 6 settembre 2013, n. 12 correttiva della precedente nella (vana) speranza di sottrarre la decisione alla Corte per cessata materia del contendere; ma non è bastato. La Corte, infatti, non ha aderito alla istanza della Regione «non potendosi escludere che le norme impuginate – rimaste in vigore per l'intera stagione venatoria 2012-2013 – abbiano avuto medio tempore applicazione». Agevole il riscontro giurisprudenziale in tema di cessazione della materia del contendere: stante il richiamo nella stessa sentenza di recenti pronunce (come le n. 132 e 93 del 2013) (1), in cui si è verificata la medesima situazione.

L'esame delle questioni trattate e decise ha offerto il destro alla Corte di scrutinarne alcune senza precedenti specifici, ma sul filo di una rigorosa – e consolidata – linea interpretativa imperniata su due capisaldi: *a)* la caccia, afferendo alla tutela dell'ambiente e segnatamente della fauna selvatica, è materia riservata alla competenza esclusiva statale; *b)* l'inosservanza, per difetto, degli *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica fissati dalla «conferente normativa statale determina l'invalidità costituzionale delle legge regionale».

Torneremo sui singoli punti perché la varietà delle questioni ha permesso alla Consulta di valutare l'attività venatoria in una prospettiva più ampia e di confermare – se mai ce ne fosse stato bisogno – l'attualità del paradigma statale rappresentato dalla legge n. 157/92. Su un punto, peraltro, la Corte ha espresso un giudizio che determinerà

---

(1) Corte cost. 7 giugno 2013, n. 132, in *Foro it.*, 2013, I, 2073 e 22 maggio 2013, n. 93, in questa Riv., 2013, 591.

una svolta nella disciplina delle modalità di esercizio della caccia: quella da appostamento fisso, alla quale riserveremo un più di attenzione. Ma andiamo con ordine, iniziando dalla prima delle questioni trattate alla quale la Corte antepone una premessa. Osserva, infatti, che «per consolidata giurisprudenza di questa Corte, spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (e cita le sentenze n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012) (2). Posta questa griglia di partenza, il giudizio della Corte è agevolato (se non semplificato): si tratta, infatti, di valutare se la soglia di protezione imposta volta per volta dalla legge regionale sia inferiore o maggiore di quella stabilita dalla legislazione statale: se inferiore, il giudizio di incostituzionalità è scontato. E così – da quando si è imposta questa linea, vale a dire dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione (3) – la Corte non si discosta dal modulo (che chiamiamo per comodità) *quantitativo*. La rassegna dei singoli punti della sentenza offre un riscontro puntuale, se non anche – ci sia permesso di dirlo – *standard*: nel senso che scatta il giudizio di incostituzionalità ogni volta che ravvisi nella norma regionale un *meno di tutela* rispetto alla norma statale. La formula è semplice, come semplice è di per sé il parametro di giudizio, ma non sempre appagante: come nel caso degli appostamenti fissi del punto 4 della sentenza, che affronta il primo nodo costituzionale della legge campana non più in vigore.

Posto il numero massimo di impianti autorizzabili a sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 157/92 non superiori quello delle autorizzazioni rilasciate nell'annata venatoria 1989/90, la norma campana (art. 5 della legge n. 26/2012 impugnata) prevedeva per ogni appostamento tremila ettari di superficie provinciale utile alla caccia, la distanza di mille metri dal mare ed una superficie non inferiore a dieci mila metri quadrati, e autorizzava le Province a rilasciare autorizzazioni dando priorità alle domande di ultrasessantenni, di inabili, di portatori di *handicap* fisici e di coloro che per sopravvenuto impedimento fisico non fossero più in condizioni di esercitare la caccia in forma vagante. Ma poiché ritiene che «le autorizzazioni possano essere rilasciate a prescindere da specifici requisiti di legittimazione del richiedente, essendo le condizioni dianzi elencate semplici ragioni di “priorità” nell'ottenimento dell'autorizzazione», e che l'art. 5, comma 4, della legge n. 157/92 debba essere valutato «in una prospettiva di limitazione del ricorso alla forma di esercizio dell'attività venatoria di cui si discute» – che è quanto dire che persegue il fine della progressiva eliminazione degli

---

(2) Corte cost. 12 giugno 2012, n. 278, in questa Riv., 2013, 92, con nostra nota di commento *A proposito della nutria e dei piccioni domestici inselvaticiti: la Corte riscrive la nozione di fauna selvatica* e in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 2, 341; Corte cost. 10 maggio 2012, n. 116, in *Foro it.*, 2012, I, 1629; Corte cost. 26 aprile 2012, n. 106, in *Foro it.*, 2012, I, 1649.

(3) E più precisamente a partire dalla sentenza 26 luglio 2002, n. 407 su cui v. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?* in *Le Regioni*, 2033, 318 ss

impianti censiti e circoscrive l'area dei soggetti ai quali l'autorizzazione può essere rilasciata – la Corte individua i relativi destinatari, da un lato, in una categoria «*ad esaurimento*» (cioè i titolari dell'autorizzazione nella annata 1989-1990); dall'altro, ed in via residuale, nei soli cacciatori in età avanzata. Restando fermo il numero iniziale, soltanto una eventuale capienza (che si verifica quando i titolari degli impianti non rinnovino la richiesta di autorizzazione annuale) può legittimare l'accesso degli ultrasessantenni nel rispetto delle priorità definite dalle leggi regionali. Ciò premesso, la legge regionale – nella parte in cui non prevedeva che l'autorizzazione per gli impianti di caccia da appostamento fisso potesse essere richiesta da coloro che ne erano in possesso nella stagione 1989-90 e, solo nel caso in cui si verificasse una capienza, dagli ultrasessantenni (ma solo all'interno di tale categoria sarebbero potute valere le priorità stabilite dalla norma locale) –, si poneva in contrasto con il paradigma statale perché – conclude la Corte – non prevedendo il rilascio delle autorizzazioni senza analoghe limitazioni, «riduce gli *standard* di tutela fissati dalla norma statale». Ebbene: qui il calcolo aritmetico sembra dar ragione alla Corte nel senso che la norma regionale abbassava la soglia di tutela della fauna selvatica sul presupposto che entravano in gioco ulteriori legittimati al punto da mantenere il meccanismo surrogatorio anche ad elenco (dei titolari di appostamento nella stagione 1989-1990) esaurito... per cause naturali. Se i punti dirimenti erano quelli indicati dalla Corte – numero dei titolari in progressiva riduzione fino all'esaurimento e legittimati ultrasessantenni (ed eventuali altre categorie individuate dalla legge) soltanto in caso di capienza – il criterio quantitativo fungeva da parametro automatico e l'incostituzionalità della norma era (come è stata) inevitabile. Donde il rischio che la prassi ultraventennale – che si giustificava a condizione che il numero degli appostamenti in esercizio non superasse quello della annata venatoria 1989-1990 – sia destinata a cessare. È il caso deciso da T.A.R. Liguria, Sez. II 31 ottobre 2013, n. 1279 (4), che non ravvisa la violazione dell'art. 5, comma 4, della legge statale nel senso che gli appostamenti fissi non possono superare il numero di quelli della stagione 1989-1990. L'allegato 3 alla deliberazione ligure consente infatti il rilascio di nuove autorizzazioni, ma a condizione che non si superi il limite appena detto. La soluzione non è parsa al giudice amministrativo in contrasto con la disposizione (transitoria) della legge statale.

Un'altra questione è stata accolta dalla Corte sulla base di un criterio quantitativo: riguarda la porzione del territorio agro-silvo-pastorale da destinare alla protezione della fauna selvatica. Poiché la legge campana fissava il 30 per cento (che corrispondeva al massimo previsto dall'art. 10, comma 3, della legge n. 157/92 che contempla il minimo del 20 per cento), ma non prevedeva la soglia minima del 20 per cento, e dunque «potendo essere in concreto inferiore alla soglia minima», ne è derivata l'incostituzionalità dell'art. 9, comma 1, della legge regionale n. 26/12.

Parimenti accolta la questione inerente alla facoltà di accesso dei cacciatori residenti anagraficamente in Campania a tutti gli ambiti territoriali di caccia – comprese

---

(4) Si legge in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

le aree contigue ai parchi – e non soltanto ai cacciatori residenti nel territorio dei parchi e nelle aree contigue come previsto dall'art. 32 della legge n. 394/91.

Anche il confronto fra l'indice minimo nazionale di densità venatoria previsto dall'art. 14, comma 3, della legge n. 157/92 – determinato dal Ministro per le politiche agricole per garantire una equilibrata pressione venatoria sul territorio nazionale evitando sperequazioni fra Regioni ad alta e bassa pressione – e l'indice minimo della legge campana si è risolto nella declaratoria di incostituzionalità di quest'ultima perché faceva salva la facoltà di individuare un indice massimo. La Corte ricorda di essersi occupata della questione nella sentenza n. 4 del 2000 (5) rilevando l'impossibilità per le Regioni di adottare propri indici, sì che è stato agevole cancellare la norma campana animata dall'intento di «uniformare, almeno tendenzialmente, la pressione venatoria sul territorio, riequilibrando la sperequazione: Regioni a bassa pressione venatoria possono infatti ospitare i cacciatori in esubero di altre Regioni». Una esigenza siffatta, all'apparenza compatibile con il canone statale, si scontrava per la Corte con la possibilità che la Regione determinasse, a sua volta, indici minimi allineati a quello nazionale, fatta salva la possibilità di individuare un indice massimo per contenere il numero di cacciatori. Il dato numerico era, anche qui, risolutivo, perché la Corte rifiuta gli indici di densità venatoria massima stabiliti discrezionalmente dalle Regioni e suscettibili di pregiudicare l'obiettivo nazionale.

Un'altra questione affronta il problema della fauna «inselvaticata» nei cui confronti, a scopo protettivo dei fondi coltivati e degli allevamenti, la Regione campana prevedeva piani di abbattimento, sottraendola al regime proprio della fauna selvatica alla quale, secondo il Presidente del Consiglio, deve ascrivere ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 157/92, che assoggetta alla tutela della legge statale «le specie di mammiferi ed uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale». Si tratta di problema particolarmente delicato sul quale si è concentrata l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza, tanto civile quanto penale.

Quanto alla prima, il punto di partenza è l'art. 17 della legge n. 157/92, che rimette alle Regioni la disciplina dell'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento ed amatoriale. Del tema si è appropriata la dottrina civilistica nello sforzo di legittimare l'impresa agricola di allevamento (6) atteso che «l'art. 17, comma 4, disciplina il prelievo di mammiferi e uccelli in stato di cattività. Infatti quando la fauna selvatica proviene dall'attività imprenditoriale, e non dallo stato di naturale libertà,

(5) La sentenza del 12 gennaio 2000 con ampio commento redazionale si legge in *Giur. cost.*, 2000, 14 ss.

(6) Si vedano P. VITUCCI, *Fauna selvatica e fauna di allevamento*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 73 ss. anticipato con il titolo *Fauna selvatica e fauna di allevamento* in *Atti del ventesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, 2004, 59; S. MASINI, *Sulla condizione giuridica degli animali selvatici oggetto di allevamento in fondi chiusi*, in questa *Riv.*, 1992, I, 468 e *Sul principio di territorialità a fondamento della protezione della fauna selvatica*, *ivi*, 1994, II, 630; nel regime della legge sulla caccia n. 968/77 v. C. GATTA, *Gli animali appartenenti a specie protette allevati in cattività non rientrano tra la selvaggina o la fauna selvatica, su cui si esercita l'attività di caccia*; G. MOR-SILLO, *Caccia di animali fuggiti da allevamento*, entrambi *ivi*, 1992, 155.

questa, pur appartenendo ovviamente alla medesima specie, trova altra qualificazione sotto il profilo giuridico: pertanto i capi oggetto di allevamento soggiacciono a disciplina diversa da quella degli animali che vivono in stato di libertà (...) non rientrano nella categoria giuridica dei beni *ex art. 826 c.c.* bensì sono di proprietà dell'allevatore e il loro abbattimento non costituisce attività di caccia, ma un mero prelievo» (7).

Quanto alla seconda si registrano forti oscillazioni. Di recente Cass. Sez. III. Pen. 9 maggio 2013, n. 23085 (8), ha affermato che «*In tema di reati venatori la qualità di fauna selvatica non viene persa per il solo fatto che l'esemplare sia nato e cresciuto in allevamento, qualora venga accertato che la specie animale (nella fattispecie un daino) viva, seppur temporaneamente, nella zona allo stato selvatico*». Ma la stessa Corte nel passato, recependo le sollecitazioni dottrinali, si è pronunciata in senso diverso: «per esemplari di specie selvatica ci si intende riferire ad esemplari di origine selvatica, mentre laddove si tratti di animali di prima generazione nati in cattività questi non possono più essere definiti di provenienza selvatica» (9). Di questo avviso anche Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2011, n. 18893 (10). La stessa Corte, nel caso in esame, ricorda di aver dichiarato incostituzionale una legge provinciale che escludeva dalla nozione di fauna selvatica i piccioni domestici inselvaticiti (11). Alla base della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 16, comma 5, della legge n. 26/2012 sta, però, l'assenza della gradualità imposta dall'art. 19 della legge n. 157/92 per i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni senza la previa verifica dell'inefficacia di «metodi ecologici» di controllo selettivo. La censura si abbatte, perciò, su una previsione che si ispirava a esigenze di tutela di altri interessi non meno rilevanti (come nel caso di un incremento eccessivo di tali specie), rispetto alla quale la Corte ravvisa una semplice differenza di regime a prescindere dalla rilevanza o meno della deroga – se mai vi fosse – agli *standard* minimi e uniformi valevoli per la legge statale.

La questione successiva riguarda la mancata previsione dell'obbligo di raccolta dei bossoli delle cartucce dopo lo sparo, ma la Corte assolve l'art. 42, comma 5, della legge scrutinata perché rinvia «per quanto non previsto nella presente legge» all'art. 13, comma 3, della legge n. 157/92 che sancisce l'obbligo della raccolta a carico del cacciatore. L'obbligo, per la verità, non è sanzionato e la lacuna è talvolta colmata dalle leggi regionali che apprestano una sanzione amministrativa (12); o con la previsione di una sanzione pecuniaria per ogni violazione della legge non specificamente sanzionata (13).

(7) N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in *Trattato diritto agrario*, vol. I, Torino, 459, nota 38.

(8) Grigis, *rv.* 255.822.

(9) Cass. Sez. IV Pen. 26 settembre 1997, n. 3062, Pagliai, in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1999, 980; Cass. Sez. Un. Pen. 14 dicembre 1994, Bertolini, *ivi*, 1995, 892.

(10) Ardizzoni, in questa *Riv.*, 2011, 509, nonché in *Cass. pen. Mass. ann.*, 2012, 1883; nello stesso senso Cass. Sez. IV Pen. 11 marzo 1998, n. 3062, in questa *Riv.*, 1999, 368, con nota di MACCARI, *La fauna selvatica tra incertezze concettuali e norme definitorie*, nonché in *Riv. pen.*, 1998, 469.

(11) È la sentenza n. 278 del 2012 cit.

(12) È il caso della l.r. Veneto n. 50/93, art. 35, lett. J).

(13) Come nel caso della l.r. Lombardia n. 26/93, art. 51, comma 1.

Il rilievo concernente l'addestramento dei cani da caccia induce la Corte ad una puntualizzazione circa la natura di tale attività non del tutto assimilabile a quella venatoria (testualmente: «se è pur vero che l'assimilazione non va spinta fino alla totale identificazione e che pertanto non si può giustificare per essa una disciplina diversa da quella generale per la caccia, ciò non esclude che tale disciplina debba essere dettata con le stesse modalità, rimanendo soggetta in particolare alla pianificazione faunistico-venatoria e alle relative garanzie procedurali e sostanziali»). Il canone di giudizio è diverso e assai più motivato di altri (già visti): la Corte ripropone in coerenza con la propria giurisprudenza (sentenza n. 193 del 2013) (14) non solo il paradigma pianificatorio, ma anche quello legato al calendario dell'art. 18 della legge n. 157/92 e alle «relative garanzie procedurali»: in particolare a quelle inerenti alla formazione del calendario – anche per quanto attiene al parere obbligatorio dell'ISPRA – che costituiscono *standard* minimi e uniformi vincolanti per il legislatore regionale. A margine di questa *querelle* è il caso di ricordare l'indirizzo giurisprudenziale amministrativo che sottolinea il carattere speciale della disciplina dell'addestramento e dell'allenamento dei cani da caccia.

Il tema – se l'allenamento e l'addestramento dei cani da caccia con facoltà di sparo costituiscano o meno vera e propria forma di caccia, con conseguente soggezione ai limiti temporali – non è nuovo, come ricorda il Consiglio di Stato, secondo cui «tale attività forma oggetto di specifica e settoriale regolamentazione rispetto all'ordinario esercizio dell'attività venatoria quale definito dall'art. 12 della predetta legge. Il comma ottavo dell'art. 10 (...) stabilisce infatti che i piani faunistico-venatori comprendono, tra l'altro, lett. e), “le zone e i periodi per l'addestramento, l'allevamento e le gare dei cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili, la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie o cinofile ovvero a imprenditori singoli o associati” (15), in contrasto con la giurisprudenza locale come nel caso di T.A.R. Veneto, Sez. II 5 giugno 2000, n. 1161 (16) o, per altro verso, di T.A.R. Lombardia - Milano, Sez.

(14) Corte cost. 17 luglio 2013, n. 193, in <http://www.cortecostituzionale.it>.

(15) Così la Sez. VI 11 febbraio 2013, n. 778, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 523, che precisa: «Detta attività si pone in rapporto di specialità rispetto al *genus* dell'attività venatoria in senso lato, quale definita dall'art. 12, legge cit. (...) per specifica scelta normativa, l'addestramento dei cani può formare oggetto di speciale regolamentazione, ai sensi dell'art. 10, comma 8, lett. e), già citato, quanto alle “zone” ed ai “periodi”, con la conseguenza che l'arco temporale di svolgimento dell'attività non deve necessariamente coincidere, nei casi di sparo consentito su fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili, con quelli ordinariamente stabiliti dall'art. 18, legge 157/92 per l'abbattimento di capi appartenenti alla fauna selvatica». E aggiunge: «Sotto altro profilo, è stato messo in luce che l'attività di allenamento e addestramento dei cani alla caccia, sul piano concettuale, si configura indirizzata all'acquisizione di capacità e di destrezza di detti animali nella ricerca e riporto della selvaggina e si pone, pertanto, in funzione propedeutica e funzionale rispetto ai periodi assegnati per l'esercizio della caccia nell'arco dell'anno solare, nel cui ambito le attitudini in precedenza acquisite devono trovare proficua utilizzazione. Oltre che per la localizzazione territoriale in specifici ambiti, l'attività di addestramento dei cani (...) è differenziata rispetto l'ordinaria attività venatoria anche per l'oggetto, che è individuato dall'art. 10, comma 8, con riferimento anche a “fauna di allevamento appartenete a specie cacciabili” nei cui confronti sono indirizzati gli atti di abbattimento e cattura che, ai sensi dell'art. 12 della legge 157/92, costituiscono l'ordinario esercizio venatorio assoggettato ai limiti temporali dell'art. 18 selvatica».

(16) Che parlava delle «zone e dei periodi per l'addestramento e allenamento dei cani in cui l'attività è consen-

I 31 maggio 2001, n. 4146, per il quale, nell'ambito delle quote di territorio protetto ai sensi della legge n. 157/92 (...) non rientrano le zone per l'allenamento e l'addestramento di cani, neppure quelle dove vige il divieto di sparo, sia perché anche l'allenamento e l'addestramento dei cani da caccia rientrano nell'attività venatoria quali attività propedeutiche alla caccia, sia perché tali zone sono tutt'altro che idonee alla sosta e al rifugio della fauna protetta» (17).

La questione seguente è stata sollevata relativamente all'art. 25, comma 1, della l.r. n. 26/2012 che riduceva il divieto decennale di caccia sulle zone colpite in tutto o in parte da incendio a soli dodici mesi così violando la norma statale che stabilisce una soglia minima di tutela dieci volte superiore per le zone boscate i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco. La bocciatura si giustifica perché la disposizione riguarda tali zone *in modo indistinto e generale*. Nell'intendimento della Corte si coglie una esigenza di giustificazione per una deroga così vistosa e immotivata. In una situazione analoga T.A.R. Liguria n. 1279 del 2013 (18) ha respinto il ricorso contro la Regione che aveva ridotto a tre anni il periodo di divieto di caccia sulle aree boscate percorse dal fuoco perché la legge ligure n. 35/08, modificando la l.r. n. 4/99 in materia di foreste e assetto idrogeologico, condizionava il divieto «qualora la superficie bruciata sia superiore a ettari uno».

La scure della Corte si è abbattuta anche sull'art. 36, comma 2, della legge regionale che consentiva al cacciatore iscritto in un ambito territoriale di caccia regionale l'esercizio venatorio su avifauna migratoria in tutto il territorio agro-silvo-pastorale: l'art. 14, comma 5, della legge statale, nel prevedere che ogni cacciatore ha diritto di accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino della Regione in cui risiede e può avere accesso ad altri ambiti e ad altri comprensori anche compresi in una diversa Regione, previo consenso dei relativi organi di gestione *realizza uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio in cui è autorizzato ad esercitare la caccia*. La norma ribadisce un indirizzo consolidato enunciato dalla Corte fin dalla sentenza n. 4 del 2000 (19) dove era in gioco una legge siciliana che, consentendo l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti «non garantiva minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori (...) che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia». Ma in tema la stessa Corte ha di recente dichiarato incostituzionale la legge abruzzese n. 10 del 2004 inerente alla istituzione del comparto unico di caccia in deroga alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nell'art. 14, comma 1, della legge n. 157/92 (20).

*Innocenzo Gorlani*

---

tita quasi tutto l'anno come di un pretesto per sfuggire ai limiti temporali dell'esercizio venatorio di cui all'art. 18, legge 157/92»: la sentenza è pubblicata in *Riv. giur. amb.*, 2001, 286. Sulla stessa linea T.A.R. Liguria, Sez. II 1° settembre 2004, n. 1340, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 2499.

(17) Si legge in *T.A.R.*, 2001, 1544.

(18) V. nota 4.

(19) V. nota 5.

(20) Sentenza 20 giugno 2013, n. 142, in questa *Riv.*, 2013, 673 con nostro commento *Piano faunistico-venatorio e ambiti territoriali di caccia: la Corte boccia l'ambito provinciale unico*.

Cass. Sez. Trib. - 16-5-2014, n. 10747 - Cappabianca, pres.; Iofrida, est.; Apice, P.M. (diff.) - P.S. (avv. Rinaldi Gallicani) ed a. c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). (*Conferma Comm. trib. reg. Campania 6 marzo 2007*)

**Imposte e tasse - IRPEF - Coltivatore diretto - Disponibilità di autovetture - Presunzione di capacità contributiva - Accertamento sintetico - Rettifica della dichiarazione dei redditi - Rideterminazione sintetica del reddito imponibile - Maggiore IRPEF.** (C.c., art. 2728; d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600, art. 2)

*L'Amministrazione finanziaria può legittimamente procedere con metodo sintetico alla rettifica della dichiarazione dei redditi di un coltivatore diretto comprensiva soltanto del reddito agrario e dominicale - determinati in base agli estimi catastali - del fondo da lui condotto, quando da elementi estranei alla configurazione reddituale prospettata dal contribuente (disponibilità di autoveicoli non inerenti all'attività agricola, tenore di vita ecc.) si possa fondatamente presumere che ulteriori redditi concorrano a formare l'imponibile complessivo. La disponibilità di autovetture, come di altri beni previsti dall'art. 2 del d.p.r. n. 600/73, costituisce, infatti, una presunzione di «capacità contributiva» da qualificare «legale» ai sensi dell'art. 2728 c.c., perché è la stessa legge che impone di ritenere conseguente al fatto certo di tale disponibilità l'esistenza di una «capacità contributiva» (1).*

(*Omissis*)

Il ricorrente lamenta, con il primo motivo, ex art. 360 c.p.c., n. 3 una violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto, in relazione al d.p.r. n. 600 del 1973, artt. 38 e 41 e art. 2697 c.c., deducendo che, mentre i giudici tributari hanno addossato sul contribuente l'onere di provare che il maggior reddito presunto derivava da attività agraria, per potere procedere ad un accertamento sintetico nei confronti di un coltivatore diretto, è l'Amministrazione finanziaria a dover provare l'esistenza di redditi diversi da quello agricolo. Con il terzo motivo il P. invoca poi un *error in procedendo*, ex art. 360 c.p.c., n. 4, lamentando la nullità della sentenza per omesso esame, ai sensi dell'art. 112 c.p.c., di due motivi di appello inerenti alla mancata prova, da parte dell'Ufficio finanziario, di redditi differenti da quello agricolo.

I due motivi, trattati congiuntamente, sono infondati.

Invero, costituisce principio consolidato di questa Corte (Cass. 7505/2003; Cass. 6952/2006; Cass. 10385/2009; Cass. 9313/2010) quello secondo il quale, ai sensi del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600, art. 38 e del d.m. 21 luglio 1983, l'Amministrazione delle finanze «può legittimamente procedere con metodo sintetico alla rettifica della dichiarazione dei redditi di un coltivatore diretto, comprensiva soltanto del reddito agrario e dominicale - determinati in base agli estimi catastali - del fondo da lui condotto, quando da elementi estranei alla configurazione reddituale prospettata dal contribuente (disponibilità di autoveicoli non inerenti all'attività agricola, tenore di vita, ecc.) si possa fondatamente presumere che ulteriori redditi concorrano a formare l'imponibile complessivo», incombendo, in tal caso, a norma dell'art. 38, comma 6 «al contribuente l'onere di dedurre e provare che i redditi effettivi frutto della sua attività agricola sono sufficienti a giustificare il suo tenore di vita, ovvero che egli possiede altre fonti di reddito non tassabili, o separatamente tassate».

In sostanza, la disponibilità di autovetture, come degli altri beni previsti dal d.p.r. n. 600, art. 2, costituisce una «presunzione di “capacità contributiva” da qualificare “legale” ai sensi dell'art. 2728 c.c., perché è la stessa legge che impone di ritenere conseguente al fatto certo di tale disponibilità l'esistenza di una “capacità contributiva”» (Cass. 7410/2011).

Pertanto, il giudice tributario, una volta accertata l'effettività fattuale degli specifici «elementi indicatori di capacità contributiva» esposti dall'Ufficio, può soltanto valutare se il contribuente offra prova in ordine alla provenienza non reddituale (e, quindi, non imponibile o perché già sottoposta ad imposta o perché esente) delle somme necessarie per mantenere il possesso dei beni indicati dalla norma (Cass. 16284/2007). Ora, i giudici d'appello hanno fatto corretta applicazione di tali principi di diritto, ritenendo, con un giudizio in fatto, insindacabile al di fuori dei limiti dati dal controllo sulla completezza e logicità della motivazione, che gli elementi probatori offerti dal contribuente



non fossero sufficienti a vincere le presunzioni di maggiore capacità reddituale offerte dall'Amministrazione.

Con il secondo motivo, il ricorrente deduce infine un vizio di omessa motivazione in ordine ad un punto decisivo e controverso, *ex art. 360 c.p.c.*, n. 5, in quanto i giudici tributari non hanno specificato quali elementi facevano presumere la provenienza «non agraria» del maggior reddito accertato.

Va precisato che i giudici d'appello hanno ritenuto che il P. non avesse giustificato documentalmente il maggior reddito accertato dall'Ufficio (sulla base di elementi «estranei alla configurazione reddituale» del medesimo, quali la proprietà di un'autovettura e di un appartamento), avendo allegato una consulenza tecnica di parte, dalla quale si poteva desumere soltanto la «potenziale capacità di sfruttamento» del fondo agricolo.

Il motivo è inammissibile, per sua inadeguatezza con riferimento alla seconda parte dell'art. 366 *bis* c.p.c. (applicabile *ratione temporis*), a norma del quale il motivo di censura *ex art. 360 c.p.c.*, n. 5 deve contenere una indicazione che, pur libera da rigidità formali, si deve concretizzare nella esposizione chiara e sintetica del fatto controverso e decisivo, in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria. Secondo la giurisprudenza di legittimità l'onere di indicare chiaramente tale fatto ovvero le ragioni per le quali la motivazione è viziata deve essere adempiuto non soltanto attraverso un'illustrazione del relativo motivo di ricorso, ma anche formulando, al termine di esso, un'indicazione riassuntiva e sintetica, che costituisca un *quid pluris* rispetto all'esposizione del motivo e consenta al giudice di valutare immediatamente l'ammissibilità del ricorso (v. Cass. 8897/2008; Cass. 28242/2013).

Deve ancora evidenziarsi che tale indicazione deve sempre avere ad oggetto un fatto preciso, inteso sia in senso naturalistico che normativo, ossia un fatto «principale» o eventualmente anche «secondario», purché controverso e decisivo. Nella specie, manca del tutto tale individuazione di un fatto preciso, rispetto al quale la motivazione risulti viziata, nonché l'evidenziazione della carattere decisivo e della natura controversa del medesimo.

Per tutto quanto sopra esposto, il ricorso deve essere respinto.

(*Omissis*)

### **(1) IRPEF - ACCERTAMENTO SINTETICO PER IL COLTIVATORE DIRETTO CHE NON È IN GRADO DI DIMOSTRARE GLI ULTERIORI REDDITI.**

Secondo un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza, l'Amministrazione finanziaria «può legittimamente procedere con metodo sintetico alla rettifica della dichiarazione dei redditi di un coltivatore diretto comprensiva soltanto del reddito agrario e dominicale – determinati in base agli estimi catastali – del fondo da lui condotto, quando da elementi estranei alla configurazione reddituale prospettata dal contribuente (disponibilità di autoveicoli non inerenti all'attività agricola, tenore di vita ecc.) si possa fondatamente presumere che ulteriori redditi concorrano a formare l'imponibile complessivo» (1).

Tale principio era stato, fra l'altro, espresso in precedenza dalla Corte costituzionale con sentenza n. 377 del 1995 (2), ritenendo che la capacità di spesa del contri-

(1) Cfr.: Cass. Sez. Trib. 6 maggio 2009, n. 10385, in questa Riv., 2010, 541, con nota di G. FERRARA; Cass. Sez. Trib. 27 marzo 2006, n. 6952, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 3; Cass. Sez. Trib. 13 agosto 2002, n. 12192, *ivi*, 2002, 1525

(2) Con la sentenza 25 luglio 1995, n. 377 (in *Foro it.*, 1996, I, 3658) la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597 (Istituzione e

biente che manifesti il possesso di un reddito superiore a quello effettivo realmente conseguito nell'esercizio delle attività agricole e quindi di un reddito diverso da quello denunciato (possesso di altri terreni o esercizio di attività diverse non riconducibili a quelle agricole), legittima l'accertamento sintetico in base a elementi e circostanze di fatto certi, salva la facoltà del contribuente di fornire la prova che egli possieda altre fonti di reddito non tassabili, o tassate separatamente oppure che i redditi effettivi frutto della sua attività agricola siano sufficienti a giustificare il suo tenore di vita (3).

L'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate può, quindi, procedere alla rettifica della dichiarazione dei redditi di un coltivatore diretto, comprensiva esclusivamente del reddito agrario e dominicale determinati su base catastale, quando è possibile presumere fondatamente che sussistono ulteriori redditi che concorrano a formare l'imponibile complessivo (ad esempio: la disponibilità di autoveicoli non inerenti all'attività agricola, il tenore di vita, eccetera). In questi casi compete al contribuente l'onere di provare che tali ulteriori redditi sono legittimamente esclusi da tassazione ovvero che i redditi effettivi che egli ritrae dall'attività agricola sono sufficienti a giustificare il suo tenore di vita.

Lo strumento con il quale l'Amministrazione finanziaria determina, nell'ambito dell'attività di controllo nei confronti delle persone fisiche, il reddito complessivo del contribuente ai fini IRPEF è rappresentato dal cosiddetto «accertamento sintetico», disciplinato dall'art. 38 del d.p.r. n. 600/1973, il quale ha come destinatari tutti i contri-

---

disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche), in relazione all'art. 38 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria di primo grado di Larino. In particolare, l'ufficio delle imposte dirette aveva proceduto all'accertamento sintetico, in quanto aveva rilevato il possesso, da parte del contribuente (esercente l'attività di coltivazione di terreni), di tre autovetture. Nella sentenza è precisato, fra l'altro, che «(...) l'accertamento catastale è l'unico criterio di determinazione dei redditi fondiari, e nella specie dei redditi agrari e dominicali, risultando assolutamente incompatibili ulteriori forme di accertamento ed in particolare quello sintetico di cui all'art. 38 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600. Infatti, il suddetto accertamento sintetico è un criterio sussidiario che, attraverso l'applicazione di indici e coefficienti presuntivi di reddito, determina un reddito medio al fine di colpire anche quella parte di reddito imponibile che non sia stata dichiarata. Tuttavia, se il reddito "fondatamente attribuibile al contribuente in base ad elementi e a circostanze di fatto certi" (art. 38, comma 4, del d.p.r. n. 600 del 1973) è superiore a quello dichiarato ma è, come quest'ultimo, esclusivamente di natura agraria, poiché prodotto con l'esercizio di attività rientranti fra quelle previste dall'art. 29 del d.p.r. n. 917 del 1986, l'istituto dell'accertamento sintetico non può trovare applicazione, trattandosi di reddito medio ordinario ritraibile dal terreno attraverso l'esercizio delle attività agricole (artt. 24 e 29 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917), che copre sia le annualità di maggiore produttività e redditività, sia quelle di crisi o di parziale infecondità (...) che il tenore di vita del contribuente "sproporzionato rispetto al reddito dichiarato" non può dare luogo ad ulteriori accertamenti, ove si tratti di reddito esclusivamente fondiario inerente a terreni (reddito dominicale e/o agrario) e questo sia stato correttamente quantificato (anche per le deduzioni) e non vi sia alcun elemento di prova dell'esistenza di altre o diverse fonti reddituali. In altri termini, ove la capacità di spesa del contribuente manifesti il possesso di un reddito superiore a quello "effettivo" realmente conseguito nell'esercizio delle attività agricole e quindi di un reddito diverso da quello denunciato (possesso di altri terreni o esercizio di attività diverse non riconducibili a quelle agricole), diventa legittimo l'accertamento sintetico in "base ad elementi e circostanze di fatto certi", salva la facoltà del contribuente di fornire la prova della provenienza del maggiore reddito determinato o determinabile sinteticamente, di cui al richiamato art. 38, comma 5, del d.p.r. 29 settembre 1973 n. 600».

(3) Cfr.: Cass. Sez. Trib. 27 marzo 2006, n. 6952, cit.; Cass. Sez. Trib. 8 maggio 2003 n. 7005, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 5; Cass. Sez. Trib. 13 agosto 2002, n. 12192, cit.

buenti (persone fisiche) prescindendo dal fatto che siano o meno obbligati alla tenuta delle scritture contabili.

La metodologia seguita dagli uffici è quella per cui, in presenza di determinate condizioni e sulla base di una presunzione legale relativa, sono legittimati a risalire da un fatto noto, costituito da una manifestazione di capacità contributiva del soggetto, a un fatto ignoto, cioè all'esistenza di un reddito non dichiarato o di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato.

In base a quanto previsto dal citato d.p.r. n. 600/1973, il reddito sintetico può essere determinato sulla base di qualsiasi spesa sostenuta nell'anno d'imposta, salva la prova che il relativo finanziamento è avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.

Sullo specifico argomento è intervenuta nuovamente la Corte di cassazione che, con sentenza n. 10747 del 16 maggio 2014, ha ribadito quanto affermato in precedenza.

Il contenzioso aveva avuto origine da un avviso di accertamento notificato ad un coltivatore diretto nei confronti del quale l'Agenzia delle Entrate aveva proceduto alla rideterminazione sintetica del reddito dichiarato per l'anno d'imposta 1997, ai sensi dell'art. 38, commi 4 e 5, del d.p.r. n. 600/1973 vigenti *ratione temporis* (4).

In entrambi i gradi di giudizio le Commissioni tributarie (provinciale e regionale) si erano espresse a favore dell'operato dell'ufficio. In particolare, i giudici d'appello hanno sostenuto che, essendo consentito all'Amministrazione finanziaria procedere con metodo sintetico alla rettifica del reddito dichiarato da un coltivatore diretto, comprensivo del solo reddito agrario del fondo da lui stesso condotto, in presenza di elementi indiziari di ulteriori redditi, salva la prova contraria offerta dal contribuente stesso, nella fattispecie, l'interessato non aveva fornito prove idonee a contrastare le presunzioni su cui l'accertamento si fondava, essendosi limitato a produrre una consulenza tecnica di parte, «generica ed atta a dimostrare la sola potenzialità produttiva di un fondo», laddove l'entità del reddito prodotto nel 1997 doveva essere dimostrata con «la documentazione relativa all'IVA».

Con il successivo ricorso in cassazione il contribuente lamentava, sotto il profilo sia della violazione di legge che «dell'*error in procedendo*», che la Commissione tributaria regionale aveva erroneamente posto a suo carico l'onere della prova quando, in realtà, avrebbe dovuto essere la stessa Agenzia delle Entrate a provare l'esistenza di redditi diversi rispetto a quello agrario.

Uniformandosi alle precedenti sentenze, la Suprema Corte, con la pronuncia in commento, ha rigettato il ricorso del contribuente, rilevando che l'Amministrazione finanziaria può legittimamente procedere con metodo sintetico alla rettifica della dichiarazione dei redditi di un coltivatore diretto comprensiva soltanto del reddito agrario e dominicale – determinati in base agli estimi catastali – del fondo da lui condotto,

---

(4) Con la «manovra 2010», il legislatore ha apportato importanti modifiche alla disciplina dell'accertamento sintetico: l'art. 22 del d.l. n. 78/2010 ha, infatti, integralmente sostituito i commi da 4 a 8 del citato art. 38.

quando da elementi estranei alla configurazione reddituale prospettata dal contribuente (quale appunto la disponibilità di autoveicoli non inerenti all'attività agricola) si possa fondatamente presumere che ulteriori redditi concorrano a formare l'imponibile complessivo.

Infatti, la disponibilità di autovetture (così come degli altri beni previsti dai decreti ministeriali attuativi del redditometro) costituisce una presunzione di capacità contributiva che la stessa giurisprudenza di legittimità ha considerato avente natura legale, ai sensi dell'art. 2728 del codice civile (5), perché è la stessa legge a desumere dal fatto certo della disponibilità di tali beni un indice di capacità contributiva. Per tale motivo, all'ufficio non è richiesto null'altro che l'accertamento e la dimostrazione di tali elementi.

Non dovendo l'ufficio dimostrare alcunché, compete al contribuente l'onere probatorio, secondo quanto disposto dall'art. 38, comma 6, del d.p.r. n. 600/1973 (vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 del d.l. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010) di possedere altri redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte e/o che i redditi effettivi ritratti dall'attività agricola siano sufficienti a giustificare il suo tenore di vita.

Al giudice tributario non rimane altro che valutare, una volta accertata la sussistenza degli elementi indiziari «indicatori di capacità contributiva» esposti dall'Ufficio, se il contribuente sia stato in grado di fornire la prova in ordine alla provenienza non reddituale (e, quindi, non imponibile o perché già sottoposta ad imposta o perché esente) delle somme inerenti il possesso di determinati beni (6).

Poiché nella circostanza, il ricorrente non è stato in grado di fornire la prova documentale richiesta, la Cassazione ha, pertanto, condiviso la decisione della Commissione tributaria regionale ritenendo di aver applicato correttamente tali principi, con un giudizio essenzialmente di fatto insindacabile in sede di legittimità ove congruamente motivato, e che gli elementi probatori offerti dal contribuente, nella circostanza, non erano sufficienti a vincere le presunzioni invocate dall'Amministrazione finanziaria. Presunzioni che potevano, invece, essere superate fornendo una prova documentale attendibile come quella desumibile dalle scritture contabili (nella fattispecie, la dichiarazione relativa all'IVA), non essendo, di per se, sufficiente la perizia generica presentata dal consulente al fine di dimostrare la potenziale capacità di sfruttamento del fondo agricolo.

*Luigi Cenicola*

---

(5) Art. 2728 *Prova contro le presunzioni legali*. Le presunzioni legali dispensano da qualunque prova coloro a favore dei quali esse sono stabilite. Contro le presunzioni sul fondamento delle quali la legge dichiara nulli certi atti o non ammette l'azione in giudizio non può essere data prova contraria, salvo che questa sia consentita dalla legge stessa.

(6) Cfr. Cass. Sez. Trib. 23 luglio 2007, n. 16284, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 10.

Cass. Sez. II Civ. - 21-2-2014, n. 4201 - Oddo, pres.; Piccialli, est.; Del Core, P.M. (conf.) - D.L. ed a. (avv. Rizzo) c. Comune di Bisaccia (avv. Pennetta). (*Conferma Trib. Sant'Angelo dei Lombardi 21 settembre 2007*)

**Contratti agrari – Livelli - Estinzione dei rapporti perpetui ex art. 1 della legge n. 16 del 1974 - Ambito di applicazione - Enti territoriali diversi dallo Stato - Esclusione.** (L. 29 gennaio 1974, n. 16, art. 1)

*L'estinzione dei rapporti perpetui a basso canone, disposta dall'art. 1 della l. 29 gennaio 1974, n. 16, essendo testualmente riferita alle amministrazioni «dello Stato», non riguarda gli altri enti territoriali, né la disparità di trattamento è costituzionalmente illegittima, bensì giustificata da ragioni di opportunità, in quanto, per i bilanci degli enti minori, pure entrate di modesto importo, ove riferite ad una pluralità di soggetti, possono avere rilevanza economica, anche considerata la più agevole riscossione nel contesto locale (1).*

(*Omissis*)

FATTO. - Su ricorso in data 3 giugno 2005 di D.L., che aveva dedotto di aver indebitamente versato la relativa somma al Comune di Bisaccia per l'affrancazione di terreni da lui posseduti gravati da livelli, pur essendo i relativi rapporti (costituiti in data anteriore al 28 ottobre 1941 e prevedenti prestazioni inferiori a L. 1.000 annue) estinti *ex lege*, in virtù della l. 29 gennaio 1974, n. 16, art. 1 il Giudice di Pace di Lacedonia emise decreto ingiuntivo di pagamento della somma di Euro 2197,20 a carico del suddetto ente territoriale, il quale propose tempestiva opposizione, tra l'altro e segnatamente deducendo l'inapplicabilità ai Comuni della normativa invocata dal D.

L'opposizione, cui quest'ultimo aveva resistito, venne respinta dal suddetto giudice, con sentenza n. 37/1996, avverso la quale il soccombente Comune propose appello.

Il gravame, nella resistenza del D., trovava accoglimento da parte del Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi, con sentenza monocratica del 21 settembre 2007, con la quale l'opposizione veniva accolta, il decreto ingiuntivo revocato e le spese del doppio grado compensate, sulla scorta dell'essenziale considerazione secondo cui la disposizione della legge n. 14 del 1974, art. 1 (prevedente l'estinzione di rapporti perpetui reali e personali, costituiti anteriormente al 28 ottobre 1941, ove il valore, in danaro o in natura, dei relativi canoni, censi livelli ed analoghe prestazioni, fosse inferiore a mille lire annue) risultava testualmente applicabile soltanto con riferimento a rapporti enfiteutici e simili costituiti con le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato, e non anche con gli enti pubblici territoriali, restandone dunque esclusi Comuni e Regioni. Tanto era desumibile dalla relazione illustrativa del disegno della citata legge e confermato indirettamente, sul piano sistematico, da successive norme, relative ad altre materie, con le quali il legislatore, nei casi in cui aveva voluto disporre l'applicabilità delle relative discipline anche a detti enti, li aveva sempre espressamente menzionati.

(*Omissis*)

Avverso tale sentenza il D. ha proposto ricorso per cassazione affidato a tre motivi. Ha resistito il Comune di Bisaccia con rituale controricorso.

DIRITTO. - Con il primo motivo di ricorso si deduce violazione e falsa applicazione della l. 29 gennaio 1974, n. 16, art. 1 censurando l'interpretazione della relativa norma fornita dal giudice di appello, che non avrebbe tenuto conto: a) della lettera della stessa, in particolare dell'uso dell'omnicomprensivo termine «amministrazioni», con il quale il legislatore avrebbe inteso riferirsi, senza alcuna distinzione, anche a quelle locali, oltre che alle statali; b) del contesto storico-costituzionale nel quale la legge fu varata, anteriore alla riforma attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, prima della quale l'art. 114 Cost. disponeva che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni senza null'altro aggiungere e senza alcuna distinzione rispetto all'entità Stato introdotta» con la suddetta detta riforma; c) delle finalità di natura «economica e finanziaria» perseguite dalla legge n. 16 del 1974, la cui *ratio*, da individuarsi, come da relazione illustrativa, «nell'esigenza di sollevare

le amministrazioni competenti dalle diseconomie derivanti dalla riscossione di canoni di importo assai modesto», avrebbe dovuto far propendere per la proposta interpretazione estensiva della disposizione, che in caso diverso concreterebbe una irragionevole e costituzionalmente illegittima disparità di trattamento con riferimento ai rapporti con gli enti territoriali, costituenti peraltro la «stra-grande maggioranza» di quelli enfiteutici.

(*Omissis*)

Il ricorso non merita accoglimento.

Manifestamente infondato è il primo motivo, anzitutto sotto il proposto profilo esegetico relativo alla legge n. 14 del 1974, art. 1 considerata la chiarezza del dato normativo, evidenziata dal comune riferimento a «le amministrazioni e le aziende autonome» del successivo complemento di specificazione «dello Stato», che per il principio *in claris non fit interpretatio* non consente dubbi di sorta, tanto più ove si tenga conto della successiva menzione quali amministrazioni; comprese nell'introdotta regime estintivo, di quelle del «fondo per il culto», del «fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma» e dei «patrimoni riuniti *ex economati*», tutte facenti capo allo Stato, ancorché dotate di autonomia amministrativa e patrimoniale. Altrettanto palese è l'infondatezza dei profili sistematici del motivo di ricorso, laddove, sulla base di una equivoca equiparazione tra i termini Repubblica e Stato, che non sono sinonimi, si viene a negare un principio cardine dell'ordinamento statale, pacifico nella giurisprudenza e nella dottrina pubblicistica, a termini del quale Regioni, Province e Comuni, pur costituendo distinte componenti dell'apparato pubblico nel quale, secondo l'art. 114 Cost., la Repubblica Italiana si articola, costituiscono enti diversi dallo Stato, muniti di una propria personalità giuridica e di specifiche autonome competenze amministrative e patrimoniali, a termini e nei limiti dettati dalle norme contenute nel titolo V della Costituzione, che con la successiva legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 hanno subito soltanto parziali modifiche ed ampliamenti, in un contesto nel quale era già sussistente ed indiscussa soggettività giuridica pubblica degli enti territoriali diversi dallo Stato.

(*Omissis*)

Il ricorso va conclusivamente respinto, con il carico delle spese per la soccombenza.

(*Omissis*)

## **(1) SULL'ESTINZIONE DEI DIRITTI DEI CONCEDENTI DI FONDI RUSTICI CON CONTRATTI DI LIVELLO.**

1. La sentenza sopra riportata è la prova che ancora, negli anni 2000, sono presenti sul territorio nazionale contratti agrari denominati «livelli» e che i Comuni richiedono, quali concedenti, il pagamento della prestazione fondiaria da parte dei concessionari.

Ma prima di commentare brevemente la sentenza della Suprema Corte del 21 febbraio 2014, n. 4201, ricordiamo cosa sia il contratto di livello e cosa siano le prestazioni fondiarie perpetue, che dagli attuali manuali di diritto privato non sono nemmeno menzionati e a cui forse qualche cenno è dedicato dai testi universitari di storia del diritto italiano medievale.

2. Il termine *libellus*, da cui «livello», era utilizzato frequentemente nella pratica contrattuale medievale avente per oggetto la terra: con esso ci si riferiva ad una lettera di preghiera con cui un soggetto si rivolgeva al proprietario di un fondo rustico, invocandone la benevola concessione del terreno dietro pagamento di un canone. Al documento di preghiera, detto *libellus petitionis* o *petitio*, accedeva un altro documento in cui si dava atto dell'accoglimento della petizione da parte del concedente. Trattavasi di

*duo libelli uno tenore conscripti*, redatti dal richiedente con la specificazione delle condizioni a cui domandava la concessione, che venivano consegnati al proprietario del fondo, il quale manifestava il suo consenso sottoscrivendo uno dei *libelli* (la c.d. *adnotatio* o *roboratio*) e restituendolo al richiedente, mentre conservava per sé l'altro esemplare come documento dei propri diritti e della natura della concessione (1): il concessionario era (ed è) detto livellario, il proprietario del terreno era (ed è) detto concedente. Sotto questo profilo, il livello ben poteva essere definito un contratto formale e non una semplice forma contrattuale (2), perché la *forma* era essenziale al costituirsi del rapporto di concessione della terra: se la preliminare *petitio* era un atto essenzialmente unilaterale e come tale non generava alcuna obbligazione a carico del proprietario della terra, il *libellus* che seguiva alla *petitio* e che riassumeva il procedimento nel suo meccanismo formale, rappresentava la perfezione del rapporto giuridico tra le parti (3). Peraltro, come *charta*, il libello veniva considerato come mezzo per il trasferimento dei diritti patrimoniali oggetto della concessione e alla sua consegna veniva data la funzione simbolica della tradizione del bene: in altre parole, la trasmissione del documento era equiparata alla trasmissione della cosa e il possesso del titolo era concepito come il possesso della cosa (4). In tal modo, il livello, per una corrente di pensiero, era un contratto reale (5), per un'altra si perfezionava con un atto formale. In ogni caso, l'idea della concessione prevaleva su quella di un accordo di volontà di soggetti eguali, perché con il livello si dava luogo ad un rapporto caratterizzato da vincoli di subordinazione, espressione di una inferiorità del concessionario rispetto al concedente (6).

Se la forma scritta dei *duo libelli uno tenore conscripti* era l'elemento tipico e ne-

---

(1) Cfr. G. ASTUTI, *I contratti obbligatori nella storia del diritto italiano*, Parte generale, vol. I, Milano, 1952, 315, nota 3. Tuttavia, il livello non si determinava necessariamente in base ai due documenti della preghiera e dell'accoglimento di uguale tenore, perché ben poteva essere costituito da un solo *instrumentum* notarile sottoscritto dal solo concessionario in cui si dava conto della sua preghiera e dell'accoglimento di essa da parte di colui che era stato pregato: vedine un esempio in S. PIVANO, *I contratti agrari in Italia nell'alto medio evo*, Torino, 1904, 165-167. Per tale possibilità, il livello si distingueva sempre dalla *precaria*, che presentava la compresenza di due documenti di uguale tenore: la *precaria* o «preghiera», e la *prestaria* o concessione.

(2) Cfr. S. PIVANO, *op. cit.*, 181. V. anche P. DE FRANCISCI, *Intorno all'origine del contratto livellare*, in *Studi di diritto commerciale in onore di Cesare Vivante*, vol. II, Roma, 1931, 465.

(3) Cfr. S. PIVANO, *op. cit.*, 167.

(4) G. ASTUTI, *op. cit.*, rileva che «il documento assume la funzione di atto formale dispositivo, e il diritto si immedesima col titolo documentale» (331); «l'elemento formale della documentazione (...) si sovrappone all'accordo e si sostituisce anche all'atto materiale della consegna, con la pratica della tradizione simbolica *per chartam*» (332). L'*instrumentum* che il notaio consegnava alle parti perché avessero la prova della stipulazione del contratto aveva anche valore probatorio, dato che la *charta* serviva a dimostrare la portata dell'atto di cessione e, soprattutto, la presenza della clausola di disponibilità della cosa ceduta: sul punto v. U. GUALAZZINI, *Indagini diplomatiche e giuridiche sui contratti di livello nel territorio reggiano (sec. X-XI)*, in *Atti del Primo Congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze, 1936, 60.

(5) Contratti reali, cioè contratti che si perfezionavano *re*, erano considerati i contratti di enfiteusi, pastinato, parzianaria, locazione, colonia, masseria: così S. PIVANO, *op. cit.*, 23. Tale tesi è contestata da G. ASTUTI, *op. cit.*, 319 e 327, soprattutto con riguardo alla locazione, la cui natura consensuale certamente era da ritenersi sopravvissuta alla *locatio-conductio* romana. Peraltro G. ASTUTI, *op. cit.*, 330, ricorda che nell'Editto di Rotari la locazione di un fondo rustico era concepita come contratto reale.

(6) Cfr. G. ASTUTI, *op. cit.*, 318. Non si dimentichi che la concessione benigna veniva richiesta con una preghiera.

cessario per il perfezionamento del contratto livellare, la concessione *libellario nomine* aveva un contenuto sostanziale il più vario, potendo servire a costituire un diritto reale di enfiteusi (7), oppure un rapporto obbligatorio di locazione, masseria o colonia (8), e comunque un rapporto con estesi poteri di godimento attribuiti al concessionario (9).

Di regola negli strumenti livellari è utilizzato il termine *datio* o *traditio*, cioè «dare» o «consegnare»; con esso si indicava il trasferimento di un ampio godimento del fondo (10), perché il livello – così come la precaria o il contemporaneo contratto enfiteutico – determinava la divisione del *dominium* in dominio diretto e in dominio utile: il primo restava nel concedente, detto «direttario»; il secondo passava al concessionario, detto «utilista» (11). Il *libellarium ius* consisteva, dunque, nella concessione dell'ampio godimento di un terreno per ventinove anni, ma anche a vita o in modo perpetuo, contro un canone fisso o parziario a favore del concedente, oltre a una somma a titolo di ricognizione del diritto di dominio diretto di costui (12), dando luogo ad una classe particolare di coltivatori della terra: i livellari. Questi nella maggior parte dei casi erano persone non abbienti che coltivavano personalmente il terreno avuto in concessione, ma che, pur appartenendo alla classe dei coltivatori del suolo assieme ai servi, agli aldi, ai massari e ai coloni, da costoro si distinguevano perché avevano piena capacità di diritto e non erano legati alla terra che coltivavano, ma semplicemente erano legati da un vincolo personale con il concedente, sostanziato nel *libellus* di concessione (13).

---

(7) Secondo P.S. LEICHT, *Storia del diritto italiano. Il diritto privato*, Parte terza, *Le obbligazioni*, Milano, 1948, 129, «il tipo di livello più prossimo alle formule enfiteutiche che non a quelle locatizie, (...) fini per prevalere e dare la sua fisionomia all'istituto».

(8) Cfr. G. ASTUTI, *op. cit.*, 317.

(9) G. ASTUTI, *op. cit.*, 336, rileva come i poteri di godimento attribuiti al concessionario svuotassero di ogni concreto contenuto il diritto del proprietario, soprattutto quando a costui competessero «canoni tenuissimi, fissi o parziari, assolutamente irrisori rispetto all'effettivo reddito della terra» e quando fosse riconosciuta al concessionario la facoltà di allivellare o subconcedere i beni. Cosicché «dove il canone era insignificante, il diritto seguì la preminenza economica dell'investito dell'utile, e ne fece il proprietario vero, dando al canone il carattere di onere reale gravante sul fondo»: così P. TORELLI, *Lezioni di storia del diritto italiano. Diritto privato. La proprietà*, Milano, 1948, 59. V. anche G. PIOLA, *Livello (Contratto di)*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1938, 993, che richiama le ordinanze del 1772 e del 1775 di Pietro Leopoldo di Toscana e dei decreti del Regno d'Italia del 1807, 1809 e 1811 sulla formazione del catasto, in cui nei libri del censo al nome dell'utilista e non più a quello del concedente fu intestata la proprietà del fondo sul quale il livello era costituito.

(10) Sulla necessità di andare al di là delle formule *datio* o *traditio* se si vuole comprendere il contenuto dello specifico rapporto costituito con il livello e, quindi, la portata della *datio* o *traditio*, v. U. GUALAZZINI, *op. cit.* 48.

(11) Sulla teorica del dominio diviso che, nel premiare l'effettività sul bene, consentiva l'emersione della dimensione *utilitas* addirittura a livello proprietario v. P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, 1968, 153; ID., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, 191-215, in cui l'A. riferisce il pensiero di Ulrich Zasius sulla base della definizione di Bartolo: «*hoc dominium (...) dividitur in duas differentias; est enim dominium directum et est dominium utile*». Sul «sorgere» della teoria del dominio diviso v. anche P. TORELLI, *op. cit.*, 44 ss.

(12) Infatti, il concessionario era tenuto, oltre al canone della concessione (*pensio*) per il godimento del terreno, a una somma che era detta *libellaticum* se pagata al momento della stipulazione del livello, oppure *calciarium* se pagata al momento della rinnovazione del livello. In argomento v. S. PIVANO, *op. cit.*, 189.

(13) S. PIVANO, *op. cit.*, 187, nota 32, riporta: «Nei diplomi reali e imperiali i "libellarii" sono ricordati come una classe di coltivatori del suolo a lato dei servi, aldi, cartulati, coloni, uomini, ecc., dove, confermandosi alle abbazie e chiese il pieno dominio dei loro beni, si dichiara con formola amplissima che questi continueranno ad essere di loro



3. I canoni livellari facevano (e fanno) parte della categoria delle prestazioni fondiari. Queste comprendevano (e comprendono) tutte quelle prestazioni periodiche di denaro (14) caratterizzate da un particolare rapporto con fondi determinati e dovute da un soggetto per effetto di una particolare relazione che egli ha con il fondo gravato (15).

Mentre in ragione della natura pubblica del rapporto erano considerate prestazioni fondiari (pubbliche) le prestazioni connesse col sistema feudale e ora sono considerati le imposte fondiari e alcuni oneri consortili, in ragione della natura privata del rapporto si è sempre ritenuto che facessero parte della categoria delle prestazioni fondiari (private) i canoni enfiteutici, i livelli e i censi privati.

Tali prestazioni fondiari – che secondo alcuni sono oneri reali e secondo altri sono *obligationes propter rem* – potevano essere temporanee o perpetue e, soprattutto in questi ultimi casi, erano caratterizzate da un canone annuo molto tenue e dall'attribuzione al debitore del potere di alienare il proprio diritto sul fondo (16).

4. La l. 15 febbraio 1958, n. 74, si interessa dei livelli che sono stati costituiti nelle Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza prima dell'entrata in vigore del codice civile del 1865 (17), stabilendo che a tali contratti si

diretta pertinenza dovunque si trovino, in monte o in piano, e con tutte le persone addette alla loro coltivazione». In argomento v. dello stesso A. (306), quanto dice in ordine ai «coltivatori del suolo» nel contratto di colonia. Il problema della condizione sociale dei livellari si interseca così con quello che deriva dal c.d. contratto feudale, su cui v. G. ASTUTTI, *op. cit.*, 341. Si osservi, però, che P. GROSSI, *Locatio ad longum tempus. Locazione e rapporti reali di godimento nella problematica del diritto comune*, Napoli, 1963, 263, rileva come la struttura del contratto feudale si opponesse a quella del livello, dell'enfiteusi e della locazione, perché nel primo si realizzava una causa extrapatrimoniale, mentre gli altri erano, innanzitutto e principalmente, rapporti di godimento: infatti, «*feudum gratis conceditur nec solvitur annua pensio, sed pro eo personale servitium prestatur cuius oppositum est in contractu livelli, emphyteosis vel locationis ad longum tempus*».

(14) La prestazione fondiaria poteva, però, consistere nella dazione di una quota dei frutti del fondo gravato, che la dottrina distingueva in: prestazioni di origine ecclesiastica o decime; prestazioni di origine feudale; prestazioni che trovano la loro origine nei contratti dell'antico diritto quali colonie perpetue, livelli, quartesi, ecc. Se per le prestazioni di origine ecclesiastica fu disposta la commutazione in danaro con possibilità dell'affrancazione, e se le prestazioni di origine feudale furono regolate dalle leggi eversive della feudalità, le prestazioni in natura rientranti nella terza categoria furono disciplinate dalla l. 14 luglio 1887, n. 4727, il cui art. 3 disponeva: «Tutte le altre prestazioni fondiari perpetue consistenti in quote di frutti che si pagano in natura a corpi morali od a privati sotto qualsiasi denominazione, dovranno commutarsi in annuo canone fisso in danaro. Rimangono salve ed impregiudicate le disposizioni del codice civile intorno alla enfiteusi ed alle rendite perpetue». Cfr. P. GERMANI, *Prestazioni fondiari*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1939, 295 ss. Sulle decime v. C. CARASSAI, *Decime e prestazioni fondiari perpetue*, Roma, 1898.

(15) Cfr. P. GERMANI, *op. ult. cit.*; A. PALERMO, *Prestazioni fondiari*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1966, 734; G. PALERMO, *L'enfiteusi*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, vol. 8, Torino, 1982, 50.

(16) Sulle prestazioni fondiari «censi» v., in particolare, P. GERMANI, *op. cit.*, che ricorda i censi riservativi (quando taluno, nel trasferire ad altri la proprietà di un immobile, si riservava un'annua pensione sull'immobile stesso) e i censi consegnativi (quando taluno aveva il diritto di percepire una rendita annua in denaro o in derrate su di una cosa immobile altrui, in corrispettivo di un capitale versato al debitore della rendita), e che tratta dell'affrancazione come causa di estinzione del censo. L'A., inoltre, ricorda che con l'art. 29 delle disposizioni transitorie al codice civile del 1865 si era confermata la validità delle antiche prestazioni fondiari dichiarandole soggette all'originaria disciplina, conservando così l'originaria natura reale, che l'A. ritiene non modificata dal codice civile vigente (301).

Alle «altre prestazioni perpetue» al fine di assimilarle alla rendita perpetua, si intitola l'art. 1869 dell'attuale codice civile: v. A. TORRENTE, *Sulla rendita perpetua*, in *Comm. cod. civ. Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1966, 55.

(17) Il codice civile del 1865 fu promulgato con r.d. 25 giugno 1865, n. 2358, ed entrò in vigore il 1° gennaio 1866 nelle terre costituenti allora il Regno d'Italia. Successivamente fu esteso a Roma con il r.d. 27 novembre 1870 e alle Province venete con il r.d. 25 giugno 1871.

applichino le disposizioni del codice civile sull'enfiteusi, che l'ammontare del canone non possa essere superiore al triplo del reddito dominicale del fondo su cui gravano e che il canone possa essere oggetto di affrancazione (18).

La successiva l. 25 febbraio 1963, n. 327, tratta dei «rapporti a miglioria in uso nelle Province del Lazio» (art. 1) e li dichiara «perpetui» (19); tratta anche dei «contratti aventi ad oggetto rapporti a miglioria di contenuto e caratteristiche identici a quelli di cui all'art. 1, relativi a fondi rustici situati in altre parti del territorio nazionale» (art. 8) e assimila tanto i primi, quanto i secondi all'enfiteusi e li dichiara affrancabili (20).

La l. 15 settembre 1964, n. 756, stabilisce i criteri per l'individuazione della disciplina applicabile ai contratti miglioratori non appartenenti ai tipi espressamente regolati dalle leggi in vigore e prescrive che «se nel contratto prevalgono o sono più analoghi gli elementi dell'enfiteusi» si applicano le norme regolatrici del rapporto enfiteutico (art. 13).

Le disposizioni dell'art. 8 della legge n. 327/1963 – quella che stabiliva l'applicazione della stessa legge sull'intero territorio nazionale a qualunque rapporto a miglioria che corrispondesse al tipo diffuso nelle Province laziali – e dell'art. 13 della legge n. 756/1964 – quella che riportava alla disciplina dell'enfiteusi i contratti atipici che presentassero elementi propri dell'enfiteusi – furono sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale e la Corte accolse il ricorso (21). In tal modo, l'ambito dell'applicazione della disciplina introdotta dalla legge n. 327/1963 fu vistosamente ridotto, sia sul piano territoriale, sia sul piano dei rapporti considerati.

Ma la l. 22 luglio 1966, n. 607, rubricata «norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue» ritorna sulla materia e, dettando una nuova disciplina sull'affrancazione a modifica del titolo IV «dell'enfiteusi» del terzo libro del codice civile

---

(18) In argomento v. A. ZIMATORE, *La tipizzazione dei contratti agrari. Il modello dell'enfiteusi*, Roma, 1988, 77. La legge n. 74/1958 è stata abrogata dal d.l. 25 giugno 2008, n. 11. L'abrogazione opera *ex nunc*, nel senso che la norma abrogata continua a disciplinare i fatti verificatisi in precedenza. In argomento v. R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Comm. cod. civile Scialoja e Branca*, Bologna-Roma, 1974, 315-316: «(...) l'abrogazione (...) importa la fine dell'efficacia della legge, ma, normalmente, soltanto della sua capacità di regolare le situazioni nuove o i momenti delle situazioni *successivi* a quelli regolati, fino al momento dell'abrogazione, dalla legge abrogata. In altri termini, (...) la legge anteriore potrà procedere *vi propria* soltanto alla liquidazione delle situazioni giuridiche anteriori e si *estinguerà* soltanto per il venir meno del suo oggetto, il che vuol dire che il momento dell'abrogazione e quello della fine dell'efficacia non coincidono, né sono identici» (i corsivi sono dell'A.). Occorre dire che A. ZIMATORE, *op. cit.*, pur trattando dei livelli veneti, non ricorda la legge n. 3/1974 (su cui v. *infra*, nel testo) che ebbe a commutarli in un diritto di credito che si prescriveva in due anni dall'entrata in vigore della legge.

(19) La legge n. 327/1963 precisa quali debbano considerarsi *rapporti a miglioria*: sono «quelli nei quali il coltivatore abbia apportato al fondo miglioramenti con impianto di colture arboree o arbustive, con o senza fabbricati rurali (...)».

(20) In argomento v. A. PALERMO, *I rapporti a miglioria e la legge 25 febbraio 1963, n. 327*, in *Giur. agr. it.*, 1966, 7.

(21) Cfr. Corte cost. 28 aprile 1966, n. 30, in *Riv. giur. lav.*, 1966, II, 187, con nota di P. RECCHI, *Considerazioni sulla sentenza 28 aprile 1966, n. 30, della Corte costituzionale e sui rapporti a miglioria*. L'art. 13 della legge n. 756/1964 aveva già dato luogo a dibattito: v. *Atti del Seminario IDAIC sulla interpretazione della l. 15 settembre 1964, n. 756*, in *Riv. dir. agr.*, 1968, II, 390.

(22), stabilisce che essa si applichi anche ai rapporti a miglioria in uso nelle Province laziali, ai rapporti a miglioria analoghi a quelli laziali relativi a fondi rustici ovunque situati nel territorio nazionale, ai rapporti costituiti in base a contratti agrari atipici in cui siano prevalenti gli elementi del rapporto enfiteutico, nonché ai contratti livellari veneti (art. 13). Contestata la legittimità costituzionale della legge n. 607/1966, questa volta la Corte respinse le censure (23), sicché in sostanza, da un lato il rapporto di miglioria diffuso nelle Province laziali tornò ad essere il modello di riferimento al quale confrontare i rapporti a miglioria esistenti altrove e, dall'altro, tutti i rapporti agrari a miglioria con una prestazione fondiaria perpetua furono assimilati all'enfiteusi per quanto riguarda il diritto di affrancazione.

5. La l. 7 gennaio 1974, n. 3, torna ad interessarsi dei livelli veneti e degli altri rapporti con prestazioni fondiari perpetue (24), stabilendo la conversione del canone in un credito monetario a favore del concedente pari a venti volte il canone annuo dovuto per il 1970, prescrive che il detto credito debba essere estinto entro un anno dall'entrata in vigore della legge, sancendone la prescrizione con il passare dei due successivi anni, e stabilendo, per ultimo, che con la prescrizione del debito del canone si abbia la cancellazione nei registri immobiliari di ogni intestazione riguardante i diritti relativi a tali rapporti. La genericità della lettera della legge – «i diritti dei concedenti o direttari relativi ai rapporti regolati dalla l. 15 febbraio 1958, n. 74, nonché quelli relativi ad

---

(22) Mentre ha mantenuto le caratteristiche del contratto di enfiteusi come delineate dal codice civile - l'enfiteuta è titolare di un diritto di godimento amplissimo, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello economico, ma ha l'obbligo di migliorare il fondo - la legge n. 607/1966 ha ridotto il canone enfiteutico alla misura del reddito dominicale, nonché il capitale di affranco da venti a quindici volte il canone; ha abolito il diritto di chiedere la revisione del canone; ha abrogato il divieto di affrancazione qualora vi fosse domanda di devoluzione per deterioramento del fondo o per grave inadempimento dell'obbligo di migliorarlo. Sul contratto di enfiteusi v. A. IANNELLI, *La nuova enfiteusi*, Napoli, 1975. Sull'affrancazione dell'enfiteusi dopo la l. 18 dicembre 1970, n. 1138, v. A. GERMANÒ, *Affrancazione di canoni enfiteutici e di altre prestazioni perpetue*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, Torino, 1980, 128. Sulla procedura di affrancazione v., poi, A. GERMANÒ, *Procedimento per l'affrancazione dell'enfiteusi*, in N. IRTI (a cura di), *Diritto agrario italiano*, Torino, 1978, 664; ID., *I giudici delle controversie in agricoltura*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, 840.

(23) Cfr. Corte cost. 21 marzo 1969, n. 37, in *Giur. agr. it.*, 1969, 282, con nota di FAVARA e in *Riv. dir. agr.*, 1969, II, 287, con richiami di SCALINI. Va detto, però, che la Corte dichiarò l'incostituzionalità della parte dell'art. 1 che estendeva l'applicazione delle norme anche alle enfiteusi e ai rapporti analoghi conclusi successivamente alla data di entrata in vigore del libro terzo del codice civile, cioè dopo il 28 ottobre 1941. Inoltre dalla sentenza della Corte si trae la regola per la quale l'assimilazione ai rapporti considerati dalla legge andava esclusa ove si trattasse di rapporti di colonia parziaria con clausola miglioratoria nei quali fosse prevalente il carattere associativo. Anche le successive nuove disposizioni introdotte dalla l. 18 dicembre 1970, n. 1138, furono sottoposte al giudizio della Corte costituzionale che, con le sentenze 18 luglio 1973, n. 14, e 6 marzo 1974, n. 53, ebbe a indicare i limiti entro cui è legittimo sottoporre ad identico trattamento diverse categorie di rapporti a miglioria (quelli aventi caratteri analoghi o affini, e non già quelli diversi), ed ebbe a ribadire la necessità di distinguere tra enfiteusi agraria ed enfiteusi urbana e l'illegittimità delle disposizioni che comprendevano nella nuova disciplina anche le enfiteusi urbane ed edificatorie successive al 28 ottobre 1941. In argomento v. A. ZIMATORE, *op. cit.*, 95-112. Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 53/1974 v. G. GALLONI, *Rilievo dell'impresa nella valutazione della legittimità costituzionale della nuova disciplina enfiteutica*, in *Giur. cost.*, 1974, 567; ID., *Appunti in tema di conversione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1979, I, 335. Rilievi critici alla sentenza sono stati espressi da A. IANNELLI, *op. cit.*, 143.

(24) Anche tale legge è stata abrogata dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112. Sul mancato effetto dell'abrogazione sui fatti verificatisi in precedenza v. *supra*, nota 18.

altre prestazioni fondiarie perpetue, sono convertiti (...)» – suggerisce che la disposizione riguardi *tutti* i rapporti con prestazioni fondiarie perpetue indipendentemente dalla loro costituzione ma, ovviamente, costituiti prima dell'entrata in vigore della legge n. 3/1974. Con forti dubbi, però, per quanto riguarda i canoni perpetui dovuti in forza di contratto di enfiteusi, che non è espressamente richiamato (25). Vi è, però, una eccezione: «i proprietari utilisti che non intendono assumere il debito (...) debbono darne notizia alla controparte e prestarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge all'atto di ricognizione di cui all'art. 969 c.c. In tal caso i diritti [dei concedenti o direttari relativi ai rapporti sui livelli veneti e ad altre prestazioni fondiarie perpetue] sono regolati dalle disposizioni contenute negli articoli 957 e seguenti del codice civile e successive disposizioni in materia», cioè secondo le disposizioni codicistiche sull'enfiteusi.

La l. 29 gennaio 1974, n. 16, rubricata «rinuncia ai diritti di credito inferiori a lire mille», stabilisce che sono estinti i rapporti perpetui reali e personali costituiti anteriormente al 28 ottobre 1941, qualora i canoni enfiteutici, i censi, i livelli e le altre prestazioni sia in denaro che in derrate abbiano una misura inferiore a lire 1.000 annue (26).

Quindi, nello stesso mese di gennaio del 1974 si hanno due leggi che sembrano avere lo stesso oggetto: le prestazioni fondiarie perpetue sono convertite in un credito che deve essere estinto entro un anno e che si prescrive entro due anni dall'entrata in vigore della legge n. 3/1974; ma se la prestazione fondiaria perpetua è in misura inferiore a lire mille, vi è l'immediata estinzione del rapporto da cui sorge, sicché il credito è, in via automatica, estinto. L'unica eccezione si ha qualora l'utilista si opponga e chieda di procedersi all'atto di ricognizione ex art. 969 c.c.: in tal caso, la prestazione fondiaria perpetua è disciplinata dal codice civile sull'enfiteusi.

Dunque, in altre parole deve convenire che le due leggi, promulgate a pochi giorni di distanza l'una dall'altra, non siano tra di esse in contrasto, né in contraddizione. Gli antichi rapporti, le cui prestazioni fondiarie perpetue sono state convertite in diritto di credito, si estingueranno dopo il pagamento della somma da riscuotersi entro un anno

---

(25) In tal senso v. J. BALOTTIN, *Alienazione di terreni gravati da livelli e canoni enfiteutici*, in *Riv. notariato*, 2008, 1211. A sostegno della tesi che esclude l'applicazione della legge n. 3/1974 ai canoni perpetui relativi ai contratti di enfiteusi regolati dal codice civile, merita essere ricordata la legge n. 4727 del 1887 (citata *supra*, nota 14.) che escludeva, dalla commutazione delle prestazioni fondiarie in natura in prestazione di un annuo canone fisso in danaro, «le disposizioni del codice civile intorno alle enfiteusi e alle rendite fondiarie». Si noti che queste ultime, oggi previste dall'art. 1861 c.c., si costituiscono con il contratto con cui «una parte conferisce all'altra il diritto di esigere in perpetuo la prestazione periodica di una somma di danaro o di una certa quantità di altre cose fungibili, quale corrispettivo dell'alienazione di un immobile o della cessione di un capitale», cioè con un contratto simile alla antica costituzione del censo consegnativo (su cui v. *supra*, nota 16).

(26) Si noti che, sollevata la questione di legittimità della legge n. 74/1958 sui livelli veneti, la Corte costituzionale, con la sentenza 15 luglio 1959, n. 46, ebbe ad osservare che, benché esistessero, diffusi in altre Regioni, contratti analoghi ai livelli veneti, tuttavia la disciplina particolare destinata solo a questi era da ritenersi legittima perché i livelli veneti erano contraddistinti da una «notevole consistenza economica (...) mentre nelle altre Regioni [i canoni dei contratti affini ai livelli veneti] sono normalmente tanto esigui che spesso ne è addirittura antieconomica la riscossione». Si è cercato, allora, di risolvere per le amministrazioni pubbliche il problema dell'antieconomicità della riscossione di modestissime entrate.

e comunque, per prescrizione, entro due anni dall'entrata in vigore della legge n. 3/1974. Gli antichi rapporti, le cui prestazioni fondiarietue a favore delle «amministrazioni» pubbliche sono di misura inferiore a lire 1.000, si estinguono nel momento stesso dell'entrata in vigore della legge n. 16/1974.

6. Nel caso di specie esiste un contratto livellare in cui il concedente è il Comune di Bisaccia in Provincia di Avellino e il cui canone annuo è inferiore a lire 1.000. Il concessionario, tale D.L., che, per l'affrancazione dei terreni da lui posseduti, aveva pagato al Comune euro 2.197,20, ne ha chiesto la restituzione in quanto indebita oggettivo, invocando l'estinzione del contratto *ex lege* n. 16/1974.

La questione discussa nella lite è tutta sull'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 16/1974, che recita: «Sono estinti i rapporti perpetui reali e personali costituiti anteriormente alla data del 28 ottobre 1941 in forza dei quali le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato, comprese l'Amministrazione del fondo per il culto, l'Amministrazione del fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma e l'Amministrazione dei patrimoni riuniti *ex economali* hanno il diritto di riscuotere canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni in denaro o in derrate, in misura inferiore a lire 1.000 annue».

Orbene, secondo il ricorrente D.L., l'art. 1 della legge n. 16/1974 con il termine «amministrazioni» riferito ai soggetti i cui rapporti perpetui, nati prima del 28 ottobre 1941, davano diritto a riscuotere canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni in danaro o in derrate in misura inferiore a lire mille e che la legge ora dichiarava estinti, doveva essere inteso come riferito a tutte le amministrazioni pubbliche, ovverosia non solo a quelle statali, ma anche a quelle comunali e regionali.

La Corte di cassazione ha respinto facilmente il ricorso, dato che, dal punto di vista letterale, il termine «amministrazioni» va legato alle parole «dello Stato» che seguono, parole, queste ultime, che sono specificazione tanto della parola «amministrazioni», quanto di quelle «aziende autonome», che precedono. A conferma di siffatta interpretazione sta il fatto che nel regime estintivo dei rapporti perpetui con prestazione fondiaria inferiore a lire 1.000 annue, sono compresi tutti enti statali, quali il Fondo per il culto, il Fondo di beneficenza e di religione di Roma e i Patrimoni riuniti *ex economali* (27).

7. Ma se la questione di diritto era così semplice, cosa è che mi ha indotto ad interessarmi di questa sentenza su un contratto di livello fuori del territorio del Veneto e ad esporre, come premessa, i risultati della mia ricerca sui livelli e sulle prestazioni fondiarietue?

Perché – come ho riportato *supra*, nel par. 5 – mi è apparsa estremamente interessante la l. 7 gennaio 1974, n. 3 che stabiliva, con riferimento a *tutti* i rapporti con pre-

---

(27) Si noti, allora, come restassero in vigore i rapporti perpetui reali e personali costituiti prima del 28 ottobre 1941 che davano diritto ad alcune amministrazioni dello Stato di riscuotere canoni enfiteutici, censi e livelli di importo superiore a lire 1.000. Si spiega così l'art. 60 della successiva l. 20 maggio 1985, n. 222, secondo cui «sono estinti, dal 1° gennaio 1987, i rapporti perpetui reali e personali in forza dei quali il Fondo edifici di culto, quale successore dei soppressi Fondo per il culto e Fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma, dei Patrimoni degli *ex economati* dei benefici vacanti e dei fondi di religione, delle Aziende speciali di culto denominate Fondo clero veneto, Azienda speciale di culto della Toscana, Patrimonio ecclesiastico di Grosseto, ha diritto di riscuotere canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni in danaro o in derrate di ammontare non superiore a lire sessantamila annue».

stazioni fondiarie perpetue (e non solo con riguardo ai contratti di livello esistenti nel Veneto), che i diritti dei direttari erano stati convertiti in un diritto di credito, il quale doveva essere estinto entro un anno dall'entrata in vigore della legge, si prescriveva nei successivi due anni e veniva «cancellato» dai registri immobiliari entro tre anni dall'entrata in vigore della legge.

Se è esatto il mio richiamo alla legge n. 3/1974 e, dunque, alla sua applicazione al contratto livellare intercorso fra D.L. e il Comune di Bisaccia (che non è nella Regione Veneto), mi sembra strano che né la difesa, né il giudice di legittimità non ne abbiano fatto riferimento, dato che la legge n. 3/1974 avrebbe portato all'estinzione del rapporto livellare della fattispecie.

Tento, allora, di ricostruire la situazione di fatto. Il Comune di Bisaccia chiede al suo livellario D.L. il pagamento del canone livellare e, forse, degli arretrati. Il livellario non eccepisce la prescrizione *ex art. 2* della legge n. 3/1974, ma chiede l'affrancazione della sua prestazione fondiaria perpetua *ex artt. 1 e 13* della legge n. 607/1966. Ma, appena ha effettuato il pagamento, si rende conto che avrebbe potuto non pagare alcunché. Ed allora, invocando la legge n. 16/1974 ne chiede la restituzione *ex art. 2033* del codice civile sull'indebitito oggettivo. Il fatto è, però, che era superfluo affermare di avere eseguito un pagamento non dovuto perché la prestazione fondiaria perpetua era inferiore a lire 1.000, dato che la precedente legge n. 3/1974 aveva eliminato dal nostro Ordinamento giuridico il rapporto livellario, e ciò a partire da tre anni dall'entrata in vigore di tale legge, tanto che dalle intestazioni catastali il richiamo al contratto di livello doveva essere cancellato o, comunque, doveva intendersi cancellato. In altre parole, in una situazione del genere, il debito livellare non era più dovuto, non già perché era prescritto, ma perché il rapporto su cui si fondava era venuto meno: sicché, da questo punto di vista, non aveva importanza il fatto che la prescrizione non fosse stata eccepita e che, anzi, si fosse proceduto all'affrancazione del canone.

Non mi pare che si possa sostenere che non fosse possibile appellarsi alla legge n. 3/1974 perché, nel tempo in cui sarebbe dovuta essere applicata dal giudice (soprattutto da quello di legittimità), essa risultava già abrogata dal d.l. 25 giugno 2008, n. 11, posto che – come si è detto *supra*, in nota – l'abrogazione di una legge non impedisce che essa continui a regolare i fatti anteriori (28). Né mi pare che si possa sostenere che l'estinzione dei crediti dei direttari di cui alla legge n. 3/1974 si abbia solo quando si tratti di rapporti a miglioria, ovverosia che essa valga solo nei confronti di prestazioni fondiarie perpetue dovute da un utilista obbligato *ad meliorandum* e ciò per l'assimilazione dell'atipico contratto agrario consuetudinario all'enfiteusi, posto che la legge n. 3/1974, oltre a richiamare espressamente i diritti dei concedenti nei livelli veneti (29), ovverosia in contratti che non presentavano l'obbligo di migliorare, richiama anche i diritti dei concedenti «relativi ad altre prestazioni fondiarie perpetue» e, quindi,

(28) V. *supra*, nota 18.

(29) L'art. 1 della legge n. 3/1974 recita: «I diritti dei concedenti o direttari relativi ai rapporti regolati dalla l. 15 febbraio 1958, n. 74 [appunto, la legge sui livelli veneti], nonché quelli relativi ad altre prestazioni fondiarie perpetue (...)».

pure i diritti di coloro che hanno a suo tempo stipulato contratti di livello esistenti anche nelle altre parti del territorio nazionale.

Allora, non mi rendo conto della totale dimenticanza della legge n. 3/1974 e, quindi, della sua disapplicazione: potrebbero, però, mancarmi altri dati di fatto che l'esiguità della motivazione della sentenza non mi permette di valutare (30).

*Alberto Germanò*

---

(30) Ad esempio, l'avvenuta applicazione dell'art. 3 della stessa legge, con la redazione dell'atto di ricognizione di cui all'art. 969 c.c. Mi si potrebbe, però, obiettare che la legge n. 222/1985 (su cui v. *supra*, nota 27) successiva alla legge n. 3/1974 ha riproposto l'esistenza di rapporti con prestazioni perpetue a favore di amministrazioni statali, dichiarandoli estinti dal 1° gennaio 1987 se inferiori a lire 60.000. In altre parole, la legge n. 222/1985, trattando di prestazioni fondiari a favore delle amministrazioni dello Stato, confermerebbe la non applicazione della legge n. 3/1974 a tutta una serie di prestazioni fondiari perpetue superiori a lire 60.000 e, dunque, costituirebbe la prova legislativa della limitatezza della legge n. 3/1974 ai soli contratti livellari costituiti nel Veneto prima del 1° gennaio 1866. Premesso che la legge n. 3/1974 si riferisce, invece ed espressamente, oltre ai rapporti livellari veneti, agli altri rapporti con prestazione fondiaria perpetua, non posso non far notare l'incongruenza della legge n. 222/1985 che richiama «prestazioni in derrate», quando già la legge n. 4727/1887 (su cui v. *supra*, nota 14) le aveva commutate in un annuo canone fisso in danaro. Ed allora, sono dell'idea che il legislatore del 1985 abbia fatto un complessivo richiamo a «canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni in danaro o in derrate» ricorrendo tralasciamente a precedenti formule che tutti li inglobava. In sostanza, ritengo che si possa affermare che l'oggetto vero della legge n. 222/1985 sia il contratto di enfiteusi come regolato dal codice civile e, quindi, si riferisca ai «canoni enfiteutici» veri e propri.



Cass. Sez. I Civ. - 8-8-2013, n. 18968 - Salmè, pres.; Ceccherini, est.; Zeno, P.M. (conf.) - Agr. Lenti S.c.a.r.l. (avv.ti Ciriaco, Palermo) c. Com. Lamezia Terme. (*Cassa con rinvio App. Catanzaro 18 luglio 2006*)

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Cooperative equiparate ai coltivatori diretti ex art. 7, legge n. 203 del 1982 - Diritto all'indennità aggiuntiva di espropriazione ai sensi dell'art. 17, legge n. 865 del 1971 - Configurabilità - Condizioni.**  
(L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 7)

*In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'indennità prevista dall'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, in favore dei coltivatori diretti del fondo espropriato, spetta anche alle cooperative ad essi equiparate, ai sensi dell'art. 7 della l. 3 maggio 1982, n. 203, ovvero alle cooperative costituite dai lavoratori agricoli ed ai gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongono ed attuano la coltivazione diretta dei fondi, sempre che il contratto, seppur stipulato prima dell'entrata in vigore della stessa legge n. 203 del 1982, fosse ancora in corso alla data del decreto di espropriazione (1).*

*(Omissis)*

4. Con il primo motivo del ricorso principale si denuncia la violazione della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17 in rapporto alla l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 2, 7, 53 e 58. Si formula il quesito di

diritto, se la l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 7, nel contemplare l'equiparazione ai coltivatori diretti delle società cooperative costituite da lavoratori agricoli si applichi o no ai rapporti di affitto in corso alla data della sua entrata in vigore. Segue la denuncia di un vizio di motivazione sull'applicabilità delle norme della l. 3 maggio 1982, n. 203, ai contratti di affitto agrario anteriori in regime di proroga legale.

Con il secondo motivo si censura la violazione della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, per averne la Corte distrettuale escluso l'applicabilità alla cooperativa, sebbene la norma nell'attribuire il diritto all'indennità al fittavolo non discrimini il fittavolo cooperativa dal fittavolo persona fisica. Il motivo pone poi la questione dei criteri per l'identificazione del coltivatore diretto avente diritto all'indennizzo, quando sia una cooperativa, formulando il quesito se il diritto spetti per la sola equiparazione disposta dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 7 oppure, indipendentemente dall'equiparazione, per la ricorrenza dei requisiti indicati a proposito del coltivatore diretto persona fisica (come nella stessa legge n. 203 del 1982, art. 6 e nella l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8).

5. I due motivi devono essere esaminati congiuntamente, vertendo sulla questione dell'applicabilità della norma contenuta nella l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17 alle cooperative agricole.

6. La citata legge n. 865 del 1971, art. 17 prevede un'indennità a favore dei coltivatori diretti del fondo espropriato, che nel disegno originario del legislatore (nel quadro di una disciplina che non contemplava l'indennità dei suoi agricoli in base al loro effettivo valore venale) si sommava a quella dovuta al proprietario - nella presente fattispecie già separatamente indennizzato in epoca anteriore alla sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2011 - costituendo un'aggiunta premiale in considerazione del valore costituzionale del lavoro (Cass. 12 ottobre 2007, n. 21434); fermo restando che l'indennità complessivamente dovuta dall'espropriante per il medesimo fondo deve essere in ogni caso contenuta nel rispetto del limite del valore venale del fondo (Cass. n. 21434/2007 cit.; 21 maggio 2007, n. 11782).

La norma non detta una propria definizione di coltivatore diretto, ma rimanda implicitamente a quella contenuta nelle norme dell'ordinamento che disciplinano la materia. La l. 3 maggio 1982, n. 203, contenente norme sui contratti agrari, regola nel suo capo primo la durata dei contratti di affitto a coltivatore diretto, con lo scopo di garantire a questi una durata legale minima, a tutela del suo lavoro, e prevede anche, a carico del proprietario, un indennizzo per ogni caso di risoluzione incolpevole (art. 43). A tal fine, la citata legge n. 203 del 1982, art. 6 contiene una definizione di coltivatore diretto, senza dubbio utilizzabile anche ai fini, qui considerati, della spettanza di una speciale indennità a carico dell'espropriante del fondo. L'articolo successivo della stessa legge (art. 7), poi, stabilisce che sono equiparate ai coltivatori diretti anche le cooperative costituite dai lavoratori agricoli e i gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongono e attuano la coltivazione diretta dei fondi. La circostanza che tale equiparazione sia dettata ai fini propri della medesima legge non è argomento persuasivo per negarne il valore in tema di indennità per l'espropriazione del fondo coltivato, posto che i fini di quella legge, costituiti dalla tutela del lavoro del coltivatore diretto, sono pienamente compatibili con la sua applicazione in materia d'indennità del fondo espropriato.

La norma contenuta nella legge n. 203 del 1982, art. 7 concorre, dunque, a definire l'area di applicazione della legge n. 865 del 1971, art. 17 e deve trovare applicazione con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento del sorgere dell'obbligazione indennitaria, vale a dire alla data del decreto di espropriazione (nella fattispecie: 10 gennaio 1997). Nessun rilievo, invece, può essere attribuito alla circostanza che il contratto di affitto fosse stato stipulato in data anteriore all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982, posto che le disposizioni in essa contenute si applicano a tutti i contratti di affitto di fondi agricoli, compresi quelli in corso e quelli in regime di proroga, come chiarisce l'art. 1 della medesima legge. Che al momento dell'espropriazione il contratto fosse in corso in regime di proroga convenzionale o legale è, invece, una circostanza irrilevante.

7. Al quesito posto dal primo motivo deve darsi pertanto risposta affermativa. Il principio di diritto applicabile nella fattispecie è il seguente:

la l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17 che prevede un'indennità a favore dei coltivatori diretti del fondo espropriato, si applica anche alle cooperative a essi equiparate, secondo la previsione della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 7 vale a dire alle cooperative costituite dai lavoratori agricoli e i gruppi



di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongono e attuano la coltivazione diretta dei fondi, sempre che il contratto fosse in corso alla data del decreto di espropriazione, a ciò non essendo di ostacolo la circostanza che il contratto fosse stato stipulato in data anteriore all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982.

8. L'accoglimento del ricorso comporta la cassazione della sentenza, che movendo dall'opposto principio di diritto non si è pronunciata sulla questione posta.

9. Il primo motivo del ricorso incidentale condizionato del Comune di Lamezia Terme, circa la necessità di appurare, in capo alle cooperative agricole, ai fini dell'attribuzione del beneficio in questione, la ricorrenza dei requisiti indicati nella legge n. 203 del 1982, art. 6 è mal posto e deve essere rigettato. Dovendo trovare applicazione la legge n. 203 del 1982, art. 7 è in questa norma, e non nell'art. 6 della cit. legge, che devono rinvenirsi le condizioni di applicabilità del beneficio previsto dalla legge n. 865 del 1971, art. 17; e tale compito, come sarà meglio precisato di seguito, è riservato al giudice del rinvio.

10. Il secondo motivo del ricorso incidentale del Comune pone il quesito se, in mancanza di trascrizione di un contratto di affitto, il termine di decadenza previsto dalla legge n. 865 del 1971, art. 19 decorra, anche per il fittavolo, dalla notifica del decreto d'indennità provvisoria fatto dall'ente espropriante al proprietario del terreno convivente con il conduttore del fondo espropriato.

11. L'insegnamento di questa Corte in proposito è il seguente.

L'indennità aggiuntiva riservata al coltivatore, contemplata dalla l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, comma 2, caratterizzata da una funzione compensativa del sacrificio sopportato a causa della definitiva perdita del terreno, è autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, pur trovando titolo diretto nel provvedimento ablatorio, con la conseguenza che le impugnazioni per l'esperimento dell'opposizione alla stima sono soggette, in difetto di diversa previsione, al termine di decadenza di cui all'art. 19 della citata legge; tuttavia, con riguardo alla fissazione della data di decorrenza del termine *ad opponendum*, qualora il decreto di esproprio segua e non preceda la pubblicazione sul FAL dell'avviso di deposito della stima, la «conoscenza legale» dell'indennità definitiva, come stimata, dalla quale decorre il termine di decadenza a carico dell'espropriato, non può ritenersi acquisita con la mera pubblicità legale, attraverso il FAL stesso, in difetto di una sua correlazione ad una concreta misura ablatoria, ma può affermarsi soltanto nel momento in cui l'espropriante notifici il decreto di esproprio. Con l'ulteriore conseguenza della necessità di tale notifica non esclusivamente ai proprietari, ma anche agli altri «interessati» ex art. 17, comma 2, l. 22 ottobre 1971, n. 865, alla luce di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle disposizioni contenute nella l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 13, comma 2, e art. 15, comma 2, che devono essere coordinate con la previsione del successivo art. 19, il quale legittima alla proposizione dell'opposizione anche questi ulteriori soggetti «interessati» (Cass. 8 settembre 2011, n. 18450).

Non sembra necessaria, tuttavia, alla definizione del giudizio un'indagine sul problema specifico posto dal quesito, in relazione alla circostanza che, in mancanza dei consueti mezzi di pubblicità legale, l'espropriante abbia ignorato l'esistenza del contratto d'affitto. Il quesito postula invero una soluzione - vale a dire la decorrenza del termine *ad opponendum* dalla notifica del decreto d'indennità provvisoria - che impone una risposta incondizionatamente negativa, posto che in nessun caso, e neppure per il proprietario espropriato, il termine in questione decorre dalla notifica del decreto di determinazione dell'indennità provvisoria.

12. In conclusione il ricorso principale è accolto e quello incidentale è respinto. La sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio della causa alla medesima Corte territoriale la quale, nel decidere la controversia in altra composizione, anche ai fini del regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità, si atterrà al principio di diritto sopra indicato, e accerterà, anche ai fini del regolamento delle spese del giudizio di legittimità, se la cooperativa attrice possedesse i requisiti per l'attribuzione dell'indennità contemplata dalla l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, attuando la coltivazione diretta del fondo espropriato, determinando in caso affermativo l'indennità dovuta.

(Omissis)

### **(1) ESPROPRIAZIONE DI AREA NON EDIFICABILE. ALLA SOCIETÀ COOPERATIVA AFFITTUARIA DEL FONDO ESPROPRIATO SPETTA L'INDENNITÀ AGGIUNTIVA?**

Merita certamente attenzione la pronuncia con la quale la Corte di cassazione è intervenuta sull'ambito applicativo dell'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (ora diventati artt. 40 e 42 del d.p.r. n. 327/2001, di seguito anche T.U.), affrontando in particolare la questione sulla possibilità o meno di ricondurre nella nozione di coltivatore diretto avente diritto all'indennità aggiuntiva anche le società cooperative, non solo perché rappresenta una delle poche sentenze sull'argomento, ma anche perché apre ad alcune riflessioni di ordine sistematico che paiono di particolare rilevanza anche oggi dopo l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico espropri.

L'art. 40, comma 4, del T.U. prevede in favore del proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale un'indennità aggiuntiva in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata, mentre l'art. 42 del T.U. riconosce tale indennità anche al fittavolo, al mezzadro o al partecipante che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata da almeno un anno prima dalla data della dichiarazione di pubblica utilità.

Premesso che è tuttora dibattuto se, dopo la dichiarazione di incostituzionalità del valore agricolo medio previsto nei commi 2 e 3 dell'art. 40 sopracitato (1) debbano ritenersi impregiudicati i sopracitati comma 4 dell'art. 40 e art. 42 (non direttamente toccati dalla sentenza della Corte costituzionale) che a tale indennità aggiuntiva fanno riferimento, è utile soffermarsi ancora sulla figura del coltivatore diretto prima di entrare nel merito della specifica questione.

Il T.U. espropri non fornisce alcuna definizione della nozione di coltivatore diretto, mentre si rinvencono varie definizioni in differenti disposizioni legislative (da traguardare, ovviamente, anche alla luce del diritto comunitario).

Traendosi spunto dall'art. 2083 (2) c.c. si definisce il coltivatore diretto come colui che coltiva un fondo con il lavoro prevalentemente proprio o di persone della sua famiglia. Tale norma ne fornisce una nozione in base al tratto qualificante della prevalenza (3) del lavoro proprio e delle persone della sua famiglia, che è proprio

---

(1) Corte cost. 10 giugno 2011, n. 181, in questa Riv., 2011, 547, con nota di A. CIMELLARO, *Tra aree edificabili e aree agricole il possibile ritorno del tertium genus dopo la soppressione (parziale?) del valore agricolo medio*.

(2) Per completezza si riporta il dato testuale della norma richiamata.

Art. 2083 c.c. «Sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia».

(3) Secondo la giurisprudenza - tra le tante, Cass. Sez. I Civ. 9 maggio 2013, n. 11013, Cass. Sez. V Civ. 4 aprile 2012, n. 5409, entrambe in [www.deaprofessionale.it](http://www.deaprofessionale.it) e Cass. Sez. I Civ. 26 marzo 2012, n. 4784, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 3, 399 - la nozione di prevalenza può individuarsi «in base al rapporto fra forza lavorativa totale occorrente per la lavorazione del fondo e forza lavoro riferibile al titolare e ai membri della sua famiglia, a prescindere dall'apporto di mezzi meccanici, e distinguendosi in tal modo il coltivatore diretto dalla figura dell'imprenditore agricolo, cioè colui che esercita la coltivazione e produzione agricola con prevalenza del fattore capitale su quello lavoro e con impegno prevalente di mano d'opera subordinata».

anche del piccolo imprenditore.

Il collegamento fra quest'ultima disposizione e quella dell'art. 1647 c.c. (dove è ribadito il concetto della prevalenza del lavoro anche per l'affittuario coltivatore) non implica che la qualità di coltivatore diretto possa essere riconosciuta esclusivamente a chi risulti svolgere la propria attività con i requisiti propri dell'imprenditore, ancorché «piccolo». Implica, invece, che il primo, allorché incarna i suddetti requisiti, è anche un piccolo imprenditore, in presenza cioè del minimo comune denominatore delle due figure, costituito dall'elemento della prevalenza del lavoro personale e familiare nello svolgimento dell'attività. La mancanza dei medesimi requisiti esclude soltanto la qualità di imprenditore, non anche quella di coltivatore diretto.

Ma va sottolineato come nell'ordinamento giuridico italiano non sia rinvenibile una singola nozione di coltivatore diretto, bensì diverse definizioni speciali reciprocamente indipendenti nella loro funzionalità e recanti ciascuna una propria disciplina identificativa delle posizioni soggettive rilevanti.

Per i profili qui d'interesse, considerato che il T.U. espropri non detta una propria definizione di coltivatore diretto, è stato proprio il giudice della fattispecie onde pervenire alla definizione della questione affrontata dalla sentenza in commento, a procedere alla individuazione di quali debbano essere gli elementi qualificanti della coltivazione diretta del fondo ai fini del riconoscimento, anche alle figure associative del caso, dell'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (ora artt. 40 e 42 del T.U.).

Si evince, perciò dalla lettura della pronuncia in commento che, qualora dovesse considerarsi applicabile all'ipotesi degli artt. 40 e 42 cit. la nozione prevista dalle norme per lo sviluppo della proprietà coltivatrice ovvero dalle norme sui contratti agrari, la qualifica di coltivatore andrebbe riconosciuta a chi si dedichi all'attività coltivatrice in modo diretto e abituale verificando la sussistenza di un rapporto di proporzionalità, per almeno un terzo, tra il fabbisogno di attività lavorativa del fondo e la forza lavorativa familiare impiegata. Diversamente, se si facesse riferimento alla nozione prevista ai fini previdenziali sarebbe necessario anche accertare che la coltivazione del fondo costituisca l'attività esclusiva o prevalente dalla quale il soggetto tragga l'unica o la principale fonte di reddito.

Ma il giudice del caso di specie ritiene, invece, che, ai fini della spettanza dell'indennità aggiuntiva di esproprio, sia utilizzabile la definizione dettata dall'art. 6 della citata legge n. 203/1982, in quanto i fini della legge sui contratti agrari, costituiti dalla tutela del lavoro del coltivatore diretto, sono pienamente compatibili con la sua applicazione in materia di espropriazione per pubblica utilità e delle relative indennità dovute dall'ente espropriante. La Corte di cassazione così ragionando è giunta dunque alla conclusione che l'area di applicazione dell'art. 17 in parola sia definita dal citato art. 6 della legge n. 203/1982 nonché dal successivo art. 7 che equipara, come detto, ai coltivatori diretti le cooperative costituite dai lavoratori agricoli e i gruppi di coltivatori diretti, riuniti in forme associate, che si propongono e attuano la coltivazione diretta dei fondi. Per tutti, momento determinante è quello del decreto d'esproprio.

Non può sottacersi, tuttavia, che sussistano ancora criticità di ordine generale.

Se in base alle norme in materia di esproprio è possibile attribuire alla nozione di coltivatore diretto lo stesso significato previsto dalle norme sui contratti agrari, attesa la sostanziale coincidenza fra le finalità delle predette soprarichiamate legislazioni speciali, taluno ha prospettato di estendere alle procedure espropriative, in via evolutiva, la definizione che si rinviene nella legislazione previdenziale la quale tutela posizioni giuridiche identiche a quelle cui si riferisce la legge sui contratti agrari.

In tale quadro, richiedendo la nozione di coltivatore diretto ai fini previdenziali l'ulteriore requisito della prevalenza della coltivazione rispetto ad altra attività lavorativa, l'applicazione di tale definizione anche nelle ipotesi di espropriazione, finirebbe, invero, per escludere dall'applicazione dell'art. 17 cit. tutti i casi in cui l'attività coltivatrice non costituisca la principale fonte di reddito.

Nella combinazione, non coordinata, di nozioni teoriche e di diversi risvolti pratici, ad avviso di chi scrive, appare più equo e ragionevole, in mancanza di una specifica definizione nel T.U. espropri, applicare l'indirizzo, ricavabile da precedente giurisprudenziale (4), secondo il quale l'elemento qualificante della coltivazione diretta del fondo deve essere ravvisato, agli effetti dell'applicazione dell'art. 17 cit., in quello che emerge dagli artt. 2083, 2135, 2751 *bis* c.c. trascurando le numerose altre definizioni, tutte ad efficacia settoriale.

In tal modo la nozione di coltivatore diretto sarebbe definita sulla base del solo riferimento al rapporto fra la forza lavorativa totale occorrente per la lavorazione del fondo e la forza lavorativa riferibile al titolare e ai membri della sua famiglia, determinando l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 17 (ora artt. 40 e 42 del T.U.) delle società cooperative la cui equiparazione al coltivatore diretto è prevista dalla normativa sui contratti agrari ai fini da essa previsti. Ciò è quanto vuole scongiurare la sentenza in commento.

*Francesca Mazzetti*

---

(4) Cass. Sez. I Civ. 26 marzo 2012, n. 4784, cit.; Cass. Sez. I Civ. 12 dicembre 2002, n. 17714, in questa Riv., 2003, 390.



Cass. Sez. Trib. - 24-7-2013, n. 17951 - Pivetti, pres.; Olivieri, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - M.S. (avv. Amato ed a.) c. Ufficio locale delle Entrate di Patti ed a. (Avv. gen. Stato). (*Conferma Comm. trib. reg. Sez. dist. Messina 10 novembre 2005*)

**Imposte e tasse - IVA - Regime speciale agricoltura - Artt. 34 e 34 bis del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 - Opzione per il regime speciale - Onere della prova - Compete al contribuente.**  
(D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, artt. 34 e 34 *bis*)

*La normativa in materia di IVA, disciplinata dal d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, oltre a stabilire i criteri per l'applicazione dell'imposta nel modo normale, annovera alcuni regimi «speciali», relativi a determinati settori di attività che presentano delle caratteristiche oggettive e soggettive proprie che li*

*differenziano dagli altri. Tra questi regimi speciali, quello che assume particolare importanza, è quello agricolo. Il regime IVA speciale per l'agricoltura, disciplinato dagli artt. 34 e 34 bis del citato d.p.r. n. 633/1972, costituisce una deroga al regime ordinario di applicazione della imposta, per cui, in caso di eventuale contestazione dell'Amministrazione finanziaria, grava sul contribuente l'onere di provare la sussistenza dei presupposti di fatto che giustificano la deroga al normale regime impositivo (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

### **(1) IVA AGRICOLA: L'ONERE DELLA PROVA COMPETE AL CONTRIBUENTE.**

La normativa in materia di IVA, disciplinata dal d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, oltre a stabilire i criteri per l'applicazione dell'imposta nel modo normale, annovera alcuni regimi «speciali», relativi a determinati settori di attività che presentano delle caratteristiche oggettive e soggettive proprie che li differenziano dagli altri. Per questa ragione, ad essi si applicano particolari regole per quanto concerne il calcolo dell'IVA, la detrazione dell'IVA assolta sugli acquisti, gli obblighi relativi alla documentazione richiesta ai fini dell'imposta.

Tra questi regimi speciali, quello che assume particolare importanza, sia per il numero dei contribuenti interessati che per la particolarità della procedura applicativa, è senza dubbio quello agricolo. Tale regime trae origine, fra l'altro, da alcune direttive comunitarie (art. 25 della direttiva n. 77/388/CEE del 17 maggio 1977 e direttiva n. 2006/112/CE del 28 novembre 2006) che consentono, agli Stati membri, di applicare ai produttori agricoli «un regime forfetario inteso a compensare l'onere dell'IVA pagata sugli acquisti di beni e servizi» al fine di evitare quelle difficoltà amministrative derivanti, invece, dall'applicazione di un regime normale.

In attuazione, quindi, delle suddette disposizioni comunitarie, l'ordinamento nazionale ha introdotto un apposito regime «speciale» agricolo, disciplinato dagli artt. 34 e 34 *bis* del d.p.r. n. 633 del 1972.

In ogni caso, l'applicazione di questo particolare regime speciale è frutto di una scelta e chi la invoca è tenuto a dimostrare il possesso dei presupposti di legge per accedere a tale deroga. Il contribuente, infatti, che non intende avvalersi del regime forfetario ha la facoltà di rinunciarvi mediante opzione per la determinazione dell'imposta nel modo normale, suffragando tale volontà con un comportamento concludente e formalizzando la stessa opzione nella relativa dichiarazione annuale relativa al periodo d'imposta da cui la scelta ha decorrenza.

Pertanto, in caso di eventuale contestazione dell'Amministrazione finanziaria, grava sul contribuente l'onere di provare la sussistenza dei presupposti di fatto che giustificano la deroga al normale regime impositivo.

A queste conclusioni è giunta la Corte di cassazione che, con sentenza n. 17951 del 24 luglio 2013, ha rigettato il ricorso presentato da un contribuente contro la sentenza della Commissione tributaria regionale della Sicilia che aveva respinto l'appello dallo stesso proposto contro la decisione di primo grado. La Commissione tributaria provinciale aveva, infatti, dichiarato legittimo l'avviso in rettifica, emesso dal compe-

tente ufficio IVA ai sensi degli artt. 54 e 56 del d.p.r. n. 633 del 1972, con il quale era contestata al contribuente, per l'anno 1994, la mancata emissione di fatture attive e passive, nonché veniva ricostruito il volume d'affari e rideterminata l'imposta, oltre a interessi e sanzioni.

Per i giudici tributari, l'attività svolta dal contribuente, titolare dell'omonima ditta individuale, avente ad oggetto «*servizi connessi all'agricoltura ma svolti per conto terzi, acquisti e vendite di prodotti connessi all'attività di commercio all'ingrosso di frutta secca*», integrava l'esercizio dell'attività di impresa, ai sensi dell'art. 4 del d.p.r. n. 633 del 1972, e, pertanto, in quanto caratterizzata dai requisiti di continuità ed organizzazione d'impresa, rimaneva soggetta all'ordinario regime IVA, non essendo riconducibile tra le attività qualificate «agricole» dall'art. 2135 del codice civile.

In sostanza, i predetti giudici hanno ritenuto di escludere in capo al contribuente la qualifica di «imprenditore agricolo» atteso che la prestazione di servizi connessi all'agricoltura, svolti su commissione di terzi e l'acquisto e la rivendita di prodotti agricoli effettuata nell'esercizio di attività di commercio all'ingrosso di frutta secca, non sarebbero riconducibili al disposto normativo dell'art. 2135, vigente *ratione temporis* nel 1994.

Il citato art. 2135 del codice civile, prima delle modifiche introdotte dall'art. 1 del d.lgs. n. 228 del 2001, definiva l'imprenditore agricolo come colui il quale «esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse; si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura» (1).

Inoltre, i giudici di merito hanno rilevato che il contribuente non è stato in grado di fornire alcuna prova (anche documentale) idonea a contrastare la pretesa erariale e ad attestare l'esercizio di impresa agricola.

Contro la sentenza della C.T.R., il contribuente presentava ricorso in cassazione con un unico e articolato motivo, contestando, in pratica, il mancato riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo. Inoltre, denunciava, tra le altre, la violazione e la falsa applicazione dell'art. 2135 c.c., in relazione all'art. 4 del d.p.r. n. 633 del 1972, nonché violazione del principio di diritto in materia di riparto dell'onere della prova.

La Suprema Corte ha ritenuto infondate le censure.

Con riferimento, infatti, all'affermazione secondo cui i giudici di merito avrebbero

---

(1) L'attuale art. 2135 c.c. recita nel seguente modo: «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

erroneamente interpretato l'art. 2135 c.c., ritenendo di non qualificare come agricola l'attività svolta sulla base della mera affermazione che trattasi di «attività di impresa, esercitata con carattere di continuità e organizzata», la Cassazione ha osservato che i giudici tributari, diversamente da quanto ipotizzato dal contribuente, non si sono espressi sul fatto che l'alienazione di prodotti agricoli, effettuata dall'imprenditore agricolo, esuli dalle «attività connesse» specificamente contemplate dall'art. 2135 del codice civile, né ha ritenuto di non qualificare «agricola» l'attività svolta dalla ditta (in relazione alla sussistenza dei requisiti di «continuità e organizzazione dell'impresa»), quanto piuttosto i medesimi giudici hanno rilevato che nello specifico sussistevano elementi tali da escludere tale qualificazione; elementi riconducibili essenzialmente al contenuto delle prestazioni, in particolare quelle avute dallo stesso ricorrente con i terzi (proprietari di fondi agricoli), ed alle modalità di acquisto di prodotti agricoli, raccolti sui fondi dei terzi proprietari (ai fini dell'esercizio dell'impresa commerciale del contribuente) e la successiva rivendita all'ingrosso di frutta secca.

Quanto alle critiche incentrate sull'erronea rilevazione e valutazione degli elementi di prova, il ricorrente ha affermato di avere esercitato, dal 1994 al 1996, l'attività di coltivazione di fondi messi a coltura di nocciolo, avvalendosi della collaborazione di braccianti, su terreni in parte di proprietà e in parte condotti in affitto, vendendo quindi ai commercianti all'ingrosso il raccolto, per cui non troverebbero riscontro le valutazioni della C.T.R. secondo cui si sarebbe limitato a prestare servizi a favore di terzi. A tale riguardo, la Corte ha rilevato che quanto sostenuto è inammissibile in quanto privo di specificità poiché «il ricorrente, da un lato, non ha, infatti, neppure individuato gli estremi dei documenti (contratti stipulati con i terzi) asseritamente prodotti nel giudizio di merito, dall'altro non ha indicato il contenuto delle disposizioni contrattuali determinanti ai fini della qualificazione giuridica del rapporto come contratto agrario (...)».

Relativamente poi alla censura riguardante la violazione della regola del riparto dell'onere probatorio, la Suprema Corte ha ribadito il principio in base al quale il regime IVA speciale disciplinato dagli art. 34 e 34 *bis* del d.p.r. n. 633 del 1972 – a cui il contribuente può espressamente rinunciare – «(...) costituisce una deroga al regime ordinario di applicazione della imposta, come peraltro è dato agevolmente evincere, oltre che dalla rubrica dell'art. 34 (“regime speciale per i produttori agricoli”), anche dalla espressa previsione della cessazione di applicazione del regime speciale – e dalla conseguente sottoposizione all'ordinario regime dell'IVA anche delle attività di cessione di beni e prestazione di servizi effettuate nell'esercizio della “impresa agricola” ex art. 2135 c.c. – nel caso di superamento del limite predetto (comma 4) e dalla riconosciuta opzionalità del regime fiscale, rimessa alla scelta dell'imprenditore agricolo, il quale può richiedere “l'applicazione della imposta nel modo normale, dandone comunicazione per iscritto all'Ufficio IVA (...)” (comma 8)».

Per la Cassazione, quindi «la natura derogatoria propria del regime speciale in questione, analogamente alle altre ipotesi di applicazione di benefici od agevolazioni fiscali o comunque di discipline fiscali la cui applicazione è rimessa alla scelta del contribuente, grava il soggetto interessato alla fruizione del regime fiscale dallo stesso invocato della prova dei presupposti fattuali e giuridici ai quali la norma ricollega la re-

lativa applicazione, risultando dunque palesemente infondata la censura mossa alla sentenza impugnata che, uniformandosi alla consolidata giurisprudenza di questa Corte (secondo cui il contribuente che invochi uno speciale regime di esenzione ed intenda avvalersi di disposizioni derogative del regime ordinario, ha l'onere di dimostrare la sussistenza dei relativi presupposti di fatto: Cass. Sez. I 21 gennaio 1994, n. 555; Sez. V 21 aprile 2008, n. 10280; Sez. V 13 febbraio 2009, n. 3603; Sez. V 7 ottobre 2011, n. 20575; Sez. V 1° giugno 2012, n. 8828) ha correttamente applicato la regola del riparto dell'onere probatorio, motivando la decisione di rigetto dell'appello del contribuente in relazione al mancato assolvimento da parte dello stesso della prova in ordine ai fatti costitutivi della "impresa agricola" (...)).».

Sulla base di tali valutazioni, la Suprema Corte ha rigettato il ricorso.

Luigi Cenicola



I

Cass. Sez. III Civ. - 12-2-2013, n. 3292 - Uccella pres.; Vincenti est.; Golia, P.M. (diff.) - Giunta (avv. Blando) c. Barreca ed a. (*Cassa con rinvio App. Palermo 16 marzo 2006*)

**Prelazione e riscatto - Pluralità di coltivatori diretti proprietari di fondi confinanti con quello offerto in vendita - Titolarità del predetto diritto in capo a ciascuno dei confinanti - Sussistenza - Effetti - Esercizio del diritto da parte di più confinanti - Situazione di conflittualità - Soluzione ad opera del giudice - Criteri - Priorità temporale dell'esercizio - Irrelevanza - Sopravvenienza del giudicato in ordine al riscatto operato da uno dei confinanti - Rilevanza in ordine al giudizio promosso da altro avente diritto - Esclusione.** (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7, comma 2, n. 2)

*In presenza di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni diversi, tutti confinanti con il fondo rustico posto in vendita, a ciascuno dei medesimi spetta il diritto di prelazione e riscatto di cui all'art. 7, comma 2, della l. 14 agosto 1971, n. 817, e, ove si verifichi una situazione di conflittualità, per effetto dell'esercizio della prelazione o del riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, il giudice deve risolvere la stessa prescindendo dalla priorità temporale dell'iniziativa dell'uno o dell'altro. Ne consegue che, a tale fine, alcun rilievo dirimente spiega l'intervenuto giudicato sull'esercizio del riscatto del fondo operato da uno degli aventi diritto, persistendo in capo al singolo retraente l'interesse all'esito positivo della propria azione, in quanto di per sé idoneo ad innescare detta situazione di conflittualità, da decidere in separato giudizio (1).*

II

Cass. Sez. III Civ. - 17-4-2013, n. 9235 - Segreto pres.; Cirillo est.; Sgroi, P.M. (diff.) - C.V. (avv. Tiberio) c. Cu.Le. (avv. Stancanelli). (*Cassa con rinvio App. Caltanissetta 27 febbraio 2006*)

**Prelazione e riscatto - Prelazione parziale del confinante - Condizioni - Principio di non contestazione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590; art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

*Il diritto di prelazione agraria, disciplinato dall'art. 8 della legge n. 590/1965, è esercitabile*



*anche quando il fondo su cui si appunta è parte di una più vasta estensione, purché presenti un'autonomia culturale e produttiva. In questo caso, l'accertamento delle condizioni che consentono l'esercizio del suddetto diritto deve essere compiuto non con riguardo alla configurazione data dalle parti al contratto di vendita, ma considerando la situazione oggettiva, in modo tale da verificare, da un lato, se il terreno trasferito si presenti frazionato in appezzamenti aventi caratteristiche diverse e differenti culture e, dall'altro lato, se il fondo trasferito non debba, ciò malgrado, essere ritenuto un fondo oggettivamente unitario, per essere le attività svolte sui diversi appezzamenti coordinate tra loro, sì da costituire aspetti complementari di un'unica gestione. Il giudice di merito dovrà accertare se lo scorporo della porzione oggetto della prelazione non pregiudichi la possibilità di coltivazione del fondo unilateralmente inteso o comporti l'imposizione, sulle restanti parti, di servitù o di oneri di carattere reale, tali da eliminare la loro esclusività di godimento e da menomare il loro valore di scambio (2).*

### III

Cass. Sez. III Civ. - 22-4-2013, n. 9737 - Finocchiaro pres.; De Stefano est.; Golia, P.M. (diff.) - Gescom s.a.s. (avv. Cassini) c. F.M. (avv. Lorizio). (*Cassa con rinvio App. L'Aquila 10 dicembre 2008*)

**Prelazione e riscatto Diretta coltivazione del fondo finitimo Necessità.** (L. 26 maggio 1965, n. 590 art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

*Ai fini dell'esercizio della prelazione agraria da parte del proprietario confinante, ai sensi dell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, è necessario non solo che egli rivesta la qualifica di coltivatore diretto, ma anche che coltivi direttamente il fondo adiacente a quello posto in vendita, non essendo sufficiente che egli eserciti altrove l'attività di agricoltore; ciò in quanto l'intento perseguito dal legislatore è l'ampliamento dell'impresa coltivatrice diretta finitima e non l'acquisto della proprietà della terra da parte di qualsiasi coltivatore diretto; ai fini della prova, peraltro, la qualità di agricoltore non può desumersi da elementi formali (3).*

**I testi delle sentenze sono pubblicati in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

### **(1-3) BREVI CONSIDERAZIONI SU TRE SENTENZE DELLA SUPREMA CORTE IN TEMA DI RISCATTO DA PARTE DEL CONFINANTE.**

Riguardando la produzione giurisprudenziale della Suprema Corte in materia agraria, uscita nel corso dell'anno 2013, sebbene non si riscontrino nuovi orientamenti, né svolte interpretative, pur tuttavia può risultare utile segnalare le pronunce di cui sopra si riportano le massime, in quanto le fattispecie giudicate presentano taluni elementi originali o comunque meritevoli di attenzione. Tutte e tre le sentenze considerate attingono allo specifico tema del retratto agrario.

La prima sentenza – Cass. Sez. III Civ. 12 febbraio 2013, n. 3292 – affronta la fattispecie dell'esercizio del riscatto da parte di più confinanti (1).

---

(1) Sul tema, in via generale, va innanzitutto tenuta presente l'interpretazione della norma di legge - art. 7, comma 2, n. 2 - da parte della Suprema Corte, a giudizio della quale, nel caso di una pluralità di confinanti, ciascuno di essi

Più precisamente, nel caso esaminato, due coltivatori diretti proprietari di fondi confinanti con quello alienato propongono entrambi – in successivi momenti – azione di riscatto contro il terzo acquirente.

Il primo ottiene una sentenza a sé favorevole, non ancora passata in giudicato allorché il secondo avanza la propria domanda di riscatto che viene invece respinta nei due giudizi di merito: nel grado iniziale per la non ravvisata sussistenza della confinanza, in appello per il passaggio in giudicato dell'altra sentenza ritenuto preclusivo dell'esame della seconda domanda di riscatto. La Suprema Corte cassa la decisione d'appello e rinvia la causa alla medesima Corte di merito in diversa composizione affermando che il passaggio in giudicato della sentenza conclusiva della precedente causa di riscatto non preclude il diritto del secondo retraente alla delibazione di fondatezza o meno della propria domanda.

Una volta che nei separati giudizi fosse accertato il possesso da parte di ambedue i retraenti dei requisiti necessari per l'esercizio del riscatto, insorgerebbe tra gli stessi un contrasto che potrebbe trovare soluzione soltanto in un ulteriore giudizio nel quale, per la scelta del confinante da preferire, opererebbero i criteri indicati nel d.lgs. n. 228/2001, art. 7 (2).

Trova qui dunque conferma l'orientamento consolidato (3) per cui «*la situazione di conflittualità andrà risolta dal giudice in forza di determinati criteri e, in ogni caso, prescindendo dalla priorità temporale dell'iniziativa dell'uno o dell'altro confinante*» (4).

La seconda sentenza richiamata – Cass. Sez. III Civ. 17 aprile 2013, n. 9235 – risolve una vertenza in tema di prelazione «parziale» allineandosi alla giurisprudenza risalente (5) per la quale è consentito al coltivatore diretto proprietario confinante esercitare il proprio diritto di prelazione-riscatto relativamente ad una sola porzione di un complesso di terreni unitariamente alienato purché la stessa sia contraddistinta da «*autonomia colturale e produttiva*» (6). Per la sussistenza di tale condizione occorre che il compendio trasferito si presenti frazionato in porzioni aventi caratteristiche diverse e differenti colture e che si possa del tutto escludere che esso integri un predio oggettivamente unitario «*per essere le attività svolte sui diversi appezzamenti coordinate fra*

---

può esercitare il diritto separatamente dagli altri aventi titolo, restando escluso l'onere delle comunicazioni reciproche. V. *ex multis* Cass. Sez. III Civ. 21 settembre 1988, n. 5184, in questa Riv., 1989, 155 e Cass. Sez. III Civ. 25 agosto 2006, n. 18488, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 9. Questa giurisprudenza è richiamata pure nell'annotata sentenza n. 3292/2013.

(2) Come noto, nel caso di più soggetti confinanti costituiscono «criteri preferenziali, nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999».

(3) Basilare sul punto Cass. Sez. Un. Civ. 18 ottobre 1986, n. 6123, in questa Riv., 1987, 27.

(4) V. *ex multis* Cass. Sez. III Civ. 28 novembre 1998, n. 12092, in questa Riv., 1999, 213. Così anche in dottrina, D. CALABRESE, *La prelazione agraria*, Padova, 2012, 150; R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 98 s.s.; ID., *La prelazione legale*, Milano, 2003, 123 s.s.

(5) V. Cass. Sez. III Civ. 16 novembre 2005, n. 23222, in questa Riv., 2006, 620.

(6) Così testualmente nella sentenza.

loro, sì da costituire aspetti complementari di un'unica gestione» (7). Sotto questo profilo ha dunque incidenza il riscontro che lo scorporo della porzione riscattata «non pregiudichi l'originaria possibilità di coltivazione del fondo considerato nella sua interezza» (8), né tantomeno comporti l'imposizione sulle restanti parti di servitù o di oneri di carattere reale tali da impedirne l'esclusivo godimento o sminuirne il valore di scambio (9). L'accertamento di un'effettiva unicità gestionale rende ininfluenza «la configurazione data dalle parti al contratto» (10); viceversa avrebbe incidenza, sotto diverso profilo, la concessione in affitto delle distinte porzioni a più coltivatori con contratti separati, ma siffatta ipotesi prospettata dagli intimati, a giudizio della Corte, non si adatta alla fattispecie valutata.

Altro aspetto dibattuto nel caso in esame è rappresentato dal rilievo, opposto dal ricorrente al retraente, del mancato pagamento del prezzo nei termini. In merito la Corte conclude per l'irritualità e inefficacia della *denuntiatio* che rechi soltanto il prezzo unitario della vendita, indispensabile essendo, al contrario, che essa riporti il prezzo dei singoli appezzamenti facenti parte dell'intero complesso, sì da porre in grado il riscattante di provvedere al suo versamento il cui termine trimestrale principierà a decorrere solo da quando gli sarà data contezza di quanto da lui dovuto per il fondo riscattato (11).

L'ultima delle tre sentenze in esame – Cass. Sez. III Civ. 22 aprile 2013, n. 9737 – tratta essa pure di un caso di riscatto parziale: un fondo agricolo preteso dal proprietario confinante separatamente da un fabbricato con pertinenze. La parzialità dell'oggetto riscattato, come individuato in primo grado dal C.T.U., viene accolta da entrambe le Corti di merito. Risolto il punto del riscatto limitato ad una porzione del predio avente destinazione urbanistica agricola, la disamina si sofferma sulla contestazione, mossa dall'acquirente, del possesso da parte del soggetto riscattante dei requisiti necessari per l'esercizio del diritto. Al riguardo la Suprema Corte si attiene ai consolidati precedenti giurisprudenziali per i quali è richiesto che il titolare del diritto di prelazione-riscatto non soltanto risulti essere effettivamente coltivatore diretto, ma altresì che svolga in concreto l'attività agricola sul fondo finitimo al proprio, non essendo sufficiente che egli dimostri la sua qualifica di coltivatore diretto con documentazione amministrativa e fiscale, né parimenti che lavori fondi agricoli di sua proprietà dislocati però altrove rispetto al fondo riscattato.

*Guido Jesu*

---

(7) Così testualmente nella sentenza.

(8) Così testualmente nella sentenza.

(9) Sul punto altra sentenza di legittimità decide che il proprietario coltivatore diretto confinante con alcuni soltanto dei fondi messi in vendita non può esercitare su di essi alcun diritto di prelazione parziale ove ciò ostacoli la cessione dell'intero compendio ovvero determini che la cessione stessa avvenga ad un prezzo globale inferiore a quello pattuito tra il cedente ed il terzo. V. Cass. Sez. III Civ. 10 novembre 2009, n. 23745, in questa Riv., 2010, 104.

(10) Così nella sentenza.

(11) Analogamente Cass. Sez. III Civ. 22 gennaio 2004, n. 1103, in questa Riv., 2004, 480 e in *Vita not.*, 2004, 262.

Cass. Sez. III Pen. - 15-4-2014, n. 16423 (c.c.) - Fiale, pres.; Aceto, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Di Procolo, ric. (*Conferma Trib. Napoli 17 settembre 2013*)

**Sanità pubblica - Rifiuti - End of waste - Condizioni.** (D.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205)

*Affinché un rifiuto cessi di essere tale è comunque necessario che sia sottoposto ad operazione di recupero perché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti. Anche a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. 205/2010, infatti, la cessazione della qualifica di rifiuto deriva da una pregressa e necessaria attività di recupero (1).*

(*Omissis*)

3. Il ricorso è infondato.

Non è oggetto di contestazione, in fatto, che il ricorrente effettuasse attività di trasporto di materiale, ferroso e non ferroso (rame nello specifico), per una quantità pari a circa 3 mc. Non è altresì in discussione che egli fosse privo di qualsiasi autorizzazione al recupero ed al trasporto di rifiuti.

È in contestazione, in diritto, la qualifica di «rifiuto» del materiale trasportato che il ricorrente ritiene essere «materia prima secondaria».

Osserva la Corte quanto segue.

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, comma 1, lett. *q*) (nella versione vigente fino al 12 febbraio 2008), definiva «materia prima secondaria» la sostanza o la materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'art. 181. L'art. 181, a sua volta, non forniva una definizione diretta di «materia prima secondaria» ma demandava a fonti di normazione secondaria il compito di individuare le procedure ed i metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenerla, affermando che: «La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica - recitava il comma 12 - fino al completamento delle operazioni di recupero, che si realizza quando non sono necessari ulteriori trattamenti perché le sostanze, i materiali e gli oggetti ottenuti possono essere usati in un processo industriale o commercializzati come materia prima secondaria, combustibile o come prodotto da collocare, a condizione che il detentore non se ne disfi o non abbia deciso, o non abbia l'obbligo, di disfarsene». Il successivo comma 13 precisava: «La disciplina in materia di gestione dei rifiuti non si applica ai materiali, alle sostanze o agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi del presente articolo, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso, o abbia l'obbligo, di disfarsene». Il comma 14, così concludeva: «I soggetti che trasportano o utilizzano materie prime secondarie, combustibili o prodotti, nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo, non sono sottoposti alla normativa sui rifiuti, a meno che se ne disfino o abbiano deciso, o abbiano l'obbligo, di disfarsene».

Nella more di adozione di futuri regolamenti, il comma 6 dell'articolo in questione affidava ai preesistenti, e già vigenti, decreti ministeriali 5 febbraio 1998 e 12 giugno 2002 il compito di indicare le caratteristiche, che attraverso specifici metodi di recupero, le materie prime secondarie avrebbero dovuto possedere per poter essere ritenute tali. Detti decreti individuavano (ed ancor oggi individuano) gli specifici rifiuti, non pericolosi (d.m. 5 febbraio 1998) e pericolosi (d.m. 12 giugno 2002, n. 161), che, in considerazione delle loro caratteristiche, della loro provenienza, e delle procedure di recupero previste per ciascuna tipologia, davano luogo alle materie prime descritte in base alle loro caratteristiche intrinseche.

A seguito delle modifiche introdotte con d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, l'art. 183, comma 1, lett. *q*), nel definire le materie prime secondarie ha rimandato all'art. 181 *bis*, di nuova introduzione, che, a sua volta, ha così diversamente disciplinato la materia: «Non rientrano nella definizione di cui all'art. 183, comma 1, lett. *a*), le materie, le sostanze e i prodotti secondari definiti dal decreto ministeriale di cui al comma 2, nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni: *a*) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti; *b*) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre; *c*) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse; *d*) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i

requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e *standard* tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario; e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato.

2. I metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi della l. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 3, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi entro il 31 dicembre 2008.

3. Sino all'emanazione del decreto di cui al comma 2 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269».

L'art. 181 *bis* è stato successivamente abrogato dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che ha, altresì, definitivamente espunto dall'ambito definitorio dell'art. 183 le materie prime secondarie ed ha introdotto, nel d.lgs. n. 152 del 2006, il nuovo art. 184 *ter*, intitolato «cessazione della qualifica di rifiuto», che così recita:

«1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli *standard* esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi della l. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 3. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e il d.l. 6 novembre 2008, n. 172, art. 9 *bis*, lett. a) e b), convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209, dal d.lgs. 25 luglio 2005, n. 151, e dal d.lgs. 20 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto».

In parziale attuazione della norma è stato emesso il regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 184 *ter*, comma 2, e successive modificazioni, di cui al d.m. 14 febbraio 2013, n. 22. Per le altre tipologie di rifiuto restano in vigore, e continuano ad applicarsi, i precedenti decreti ministeriali sopra citati.

Perché dunque un rifiuto cessi di esser tale è necessario che sia sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i seguenti criteri specifici da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: 1) la sostanza o l'oggetto sia comunemente utilizzato per scopi specifici; 2) sussista un mercato e una domanda del materiale recuperato; 3) la sostanza o l'oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli *standard* esi-

stenti applicabili ai prodotti; 4) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Le evidenti novità rispetto alla precedente definizione consistono:

1) nella modifica della terminologia, non esistendo più le «materie prime secondarie» ma solo prodotti che cessano di essere rifiuti (c.d. «*end of waste*»); 2) nella sufficienza della sola esistenza di un mercato e di una domanda per il prodotto, non essendo più ritenuto necessario anche il valore economico del prodotto; 3) nel fatto che l'operazione di recupero può consistere nel controllo dei rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.

Non è venuta meno, però, la necessità che il rifiuto sia sottoposto ad operazione di recupero perché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti. Anche a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 205 del 2010, infatti, la cessazione della qualifica di rifiuto deriva da una pregressa e necessaria attività di recupero. È una costante che percorre, trasversalmente, tutte le definizioni e modifiche legislative sopra riportate.

L'attività di recupero, come definita dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. *t*), e come articolata nelle operazioni elencate, ancorché in modo dichiaratamente non esaustivo, dall'allegato C alla parte IV del T.U. ambiente, nonché disciplinata, per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi, dal d.m. 5 febbraio 1998, costituisce, a sua volta, una fase della gestione del rifiuto, che deve in ogni caso essere posta in essere da soggetto a ciò autorizzato (d.lgs. n. 152 del 2006, artt. 208, 214 e 216). La necessità che risulti dimostrata la intervenuta effettuazione di attività di recupero (condotta nel rispetto di quanto previsto dai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 162 e 17 novembre 2005, n. 269) da parte di un soggetto autorizzato a compiere le relative operazioni, è stata più volte ribadita da questa Suprema Corte (Sez. III n. 17823 del 17 gennaio 2012, Celano; Sez. III n. 25206 del 16 maggio 2012, Violato).

È vero che il d.lgs. n. 152 del 2006, art. 184 *ter*, comma 2, estende l'operazione di recupero dei rifiuti anche al solo controllo per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle condizioni indicate nel comma 1, tuttavia, a prescindere dalla immediata precettività o meno di tale indicazione (questione priva di rilevanza nel caso concreto), si tratta pur sempre di operazione di «recupero» che, in quanto tale, è comunque necessario che venga effettuata da soggetto autorizzato.

Nel caso di specie, come incontestabilmente (ed esattamente) affermato dal Tribunale del riesame, non risulta che il materiale trasportato dal ricorrente fosse stato sottoposto a preventiva operazione di recupero, riciclaggio e preparazione per il suo utilizzo, tantomeno che ciò sia avvenuto ad opera di soggetto autorizzato.

In mancanza di queste preliminari (e necessarie) operazioni il materiale trasportato dal ricorrente non ha mai cessato la sua qualifica di rifiuto (art. 184 *ter*, u.c., cit.), rendendo penalmente rilevante il suo trasporto senza autorizzazione.

Il ricorso deve, dunque, essere respinto ed il ricorrente condannato al pagamento delle spese processuali.

*(Omissis)*

## **(1) LA MATERIA PRIMA SECONDARIA E LA TRASFORMAZIONE DEL RIFIUTO: DA PROBLEMA A RISORSA.**

La sentenza di cui ci si propone un breve commento, ripercorre l'evoluzione storico-giuridica della «materia prima secondaria», individuando le diverse norme che, dal passato a oggi, se ne sono occupate.

Nel T.U. ambiente (d.lgs. n. 152/2006) manca una definizione diretta della «materia prima secondaria»: come esaustivamente spiegato dai giudici della Suprema Corte, l'originario art. 183 definiva la «materia prima secondaria» semplicemente come so-

stanza o materia avente le caratteristiche di cui all'art. 181, il quale, a sua volta, rimandava a fonti ministeriali per l'individuazione delle procedure e i metodi per il recupero del rifiuto.

Per rintracciare una definizione di «materia prima secondaria» occorre risalire all'art. 2 della l. 9 novembre 1988, n. 475, il quale individuava le «materie prime secondarie» nei «*residui derivanti da processi produttivi e che sono suscettibili, eventualmente previi idonei trattamenti, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura*».

Pertanto, la «materia prima secondaria» non è altro che uno scarto di un processo produttivo riutilizzabile, come materia prima, in altro processo produttivo (uguale a quello che l'ha prodotto o anche differente), di solito nello stesso stabilimento: si pensi, per prendere proprio il caso concreto offertoci dalla sentenza, agli scarti derivanti dalla lavorazione del ferro che, a loro volta, possono essere riutilizzati nello stesso ciclo industriale (previa fusione in un pezzo unico) oppure possono essere oggetto di autonoma commercializzazione avendo un loro valore economico.

È con il d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) che si comincia a intravedere anche un'altra fonte di produzione delle materie prime secondarie, oltre a quella del recupero degli scarti di produzione: recupero o riciclaggio del rifiuto che, impropriamente, potremmo definire «comune». Il merito di tale decreto, oltre quello di aver iniziato a dare alla materia un ordine sistematico, è proprio quello di aver sollecitato le istituzioni a trasformare e riciclare il rifiuto, facendone derivare altra materia prima.

I benefici di una tale «rivoluzione» sono inimmaginabili: non solo si potrebbe risolvere, quasi definitivamente, il problema di come smaltire i rifiuti o di «dove metterli» (emblematico di una tale problematica è l'immagine di immense isole di plastiche che talvolta vengono viste galleggiare in mare aperto), ma si risparmierebbe al Pianeta lo stress della ricerca di sempre nuove materie prime (anche qui, basti pensare che anziché scavare miniere per la ricerca di ferro o di altro materiale, questi possono essere ottenuti sia dagli stessi scarti dei cicli produttivi, sia dalla trasformazione di un rifiuto).

È esperienza di tutti i giorni la raccolta differenziata di carta, vetro e plastica (per citare i più frequenti): ebbene dal recupero, riciclaggio e trasformazione di questi rifiuti si produce la «materia prima secondaria». È da questo passaggio che il rifiuto, dall'essere un problema per via del suo smaltimento, diventa una risorsa, con evidenti benefici al livello planetario (a oggi debbono ancora essere compiuti grandi passi di sensibilizzazione sia delle istituzioni sia dei cittadini, almeno in Italia).

Tuttavia, nonostante la semplicità del concetto, è comunque sempre necessaria una rigida legislazione che eviti abusi, con rischi incalcolabili per l'ambiente.

Il T.U. ambiente ha subito, fino a oggi, diversi interventi che hanno, progressivamente, affinato e sistemato la categoria della «materia prima secondaria».

Non si vuole, in questa sede, ripercorrere la successione di norme che hanno dato un nuovo assetto alla materia: basti leggere le motivazioni della sentenza per avere un quadro esaustivo dell'evoluzione legislativa.

Ciò che preme evidenziare, invece, partendo dall'attuale vigenza normativa, è capire e comprendere come si siano contemperate le contrapposte esigenze della società

civile che sempre contraddistinguono il tema dei rifiuti (si pensi al grande contrasto tra esigenze di industrializzazione e tutela dell'ambiente il cui bilanciamento ed equilibrio, ovviamente, rappresenta la sfida più impegnativa per la moderna società civile, non più disposta a sacrificare la seconda sull'altare della prima).

L'art. 184 *ter* del T.U. ambiente ha apportato dei cambiamenti: innanzitutto, è sparito il concetto di «materia prima secondaria» introducendo, più semplicemente, il concetto negativo che potremmo individuare, molto approssimativamente, di «non rifiuto» o, più precisamente, di «ciò che non è più rifiuto».

In altre parole, l'articolo ci indica quali sono le condizioni affinché un oggetto cessa la sua qualifica di rifiuto potendo, pertanto, trovare una nuova collocazione.

Sicuramente una semplificazione che aiuta nella comprensione e individuazione di nuove materie prime, ma nella sostanza non cambia molto; due, invece, sono, a parere dello scrivente, le novità significative che la Corte di cassazione ha messo in giusto rilievo: 1) non è più necessario che il rifiuto riciclato, trasformato o recuperato, abbia un valore economico, essendo sufficiente che abbia un mercato e, quindi, una domanda; 2) l'operazione di recupero può anche consistere in un semplice controllo sulla sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge e indicati nell'art. 184 *ter*, T.U. ambiente.

Questa seconda novità può indurre dei timori per la tutela dell'ambiente: in sostanza l'attività di recupero si riduce a un semplice controllo.

D'altro lato, tuttavia, chi opera un tale controllo non è, e non può essere, chiunque: l'attività di recupero rientra nella gestione del rifiuto e come tale può essere posta in essere solamente da chi è, a ciò, autorizzato.

Si coglie, da un semplice esame normativo, come il legislatore abbia cercato di contemperare le contrapposte esigenze prime indicate, cercando di favorire, attraverso la semplificazione (pur sempre qualificata) dell'attività di recupero, la trasformazione del rifiuto in una risorsa.

*Simone Marascialli*



Cass. Sez. III Pen. - 1-4-2014, n. 14950 - Teresi, pres.; Di Nicola, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Quattrocchi ed a., ric. (*Conferma App. Caltanissetta 11 giugno 2013*)

**Caccia e pesca - Caccia - Zona sottoposta a protezione speciale - Divieto di introdurre armi - Nozione di aree naturali protette - Ri-perimetrazione di una zona interdetta all'esercizio della caccia mediante decreto assessorile.** (L. 6 dicembre 1991, n. 394)

*In tema di esercizio dell'azione pubblicistica in ambito di tutela della fauna e salvaguardia dell'ambiente, l'ordinamento interno vigente prevede l'applicabilità, a tutte le aree protette, del divieto di introdurre armi, in quanto la legge n. 394/91 ha ad oggetto tutte le aree naturali protette: così, la ri-perimetrazione di una zona interdetta all'esercizio della caccia, mediante decreto asses-*



*sorile, genera un'ipotesi di successione tra fonti normative extrapenali che, perciò, determina esclusivamente una variazione del fatto e non della fattispecie. È, quindi, legittimo il provvedimento giurisdizionale emesso in sede di merito con cui, accertata l'oggettiva conoscibilità del divieto pubblicistico e l'illiceità della condotta privatistica, venga penalmente sanzionata la caccia, anche se posta in essere fuori del perimetro del parco se rientrando comunque all'interno di aree protette (1).*

## **Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

### **(1) PUNIBILE L'ESERCIZIO DELLA CACCIA IN ZPS ANCHE IN CASO DI RI-PERIMETRAZIONE DEL PARCO.**

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Corte di cassazione in epigrafe, chiamata a pronunciarsi sul ricorso di due privati, è la valutazione della legittimità, o meno, della condanna penale per violazione di divieto di caccia in area naturale protetta e, segnatamente, se ed in quali casi sia punibile l'esercizio dell'attività venatoria in ZPS a seguito di ri-perimetrazione del parco ad opera di decreto *ad hoc* di amministratore regionale.

La vicenda.

Due soggetti venivano condannati penalmente per avere esercitato la caccia in zona sottoposta a protezione speciale durante il periodo di divieto generale segnalato *in loco* con plurimi cartelli, come testimoniato da apposita deposizione di un maresciallo dei Carabinieri, e quindi per avere introdotto, in assenza di autorizzazione, armi. Successivamente all'irrogazione della sanzione, veniva emesso un decreto dell'assessore regionale recante ri-perimetrazione della zona interdetta all'esercizio venatorio ed esclusione dell'area del parco dal divieto dell'esercizio della caccia.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 5, 9, 25, 32, 97 e 117 Cost.; 2, 5, 17 e 61, n. 2, c.p.; 7, n. 1 C.E.D.U.; 83, d.p.r. n. 616/1972; 3, 11, comma 3, lett. f) e 30, comma 1, legge n. 394/1991; 18, commi 1 e 2, 21 e 30, comma 1, lett. a), legge n. 157/1992; 606, comma 1, lett. b) ed e), c.p.p. nonché il r.d. n. 1016/1939; il d.p.r. n. 448/1976; la direttiva 79/409/CEE; la legge n. 142/1990; la direttiva 92/43/CEE ed il d.lgs. n. 281/1997.

Nella fattispecie, bisogna stabilire se trattasi di norma penale o extrapenale ed i relativi effetti in termini di *abolitio criminis* e, quindi, se la materia rientri, o meno, nella piena disponibilità amministrativa e se la relativa disciplina possa, o meno, diversamente disporre, attribuendo alla P.A. una prerogativa di questo segno.

Segnatamente, bisogna valutare, sotto il profilo formale, *in subiecta materia*, se il divieto nonché l'«anti-divieto» abbia valenza amministrativa o (anche) penale ovvero «corrosiva» e, cioè, se il decreto assessorile rilevi quale fonte integratrice della fattispecie penale, dunque quale «controdiritto», ed in quali casi si applichi il principio di legalità e di successione delle leggi penali onde stabilire la liceità, o meno, della condotta privata e, quindi, l'illegittimità, o meno, della sentenza penale: in altri termini, trattasi di stabilire se il decreto colpisca il nucleo del divieto, divenendone parte interna, e/o la sua applicazione temporale e/o spaziale, disattivandone il precetto, ovvero se,

considerata l'impostazione *in melius*, abbia efficacia reale e/o soggettiva, ultrattiva, *erga omnes e/o ex nunc*.

È, quindi, necessario provvedere alla «caratterizzazione» del comportamento e, quindi, stabilire se il medesimo sia giuridicamente rilevante e, quindi, sanzionabile e, pertanto, *in primis*, se le ZPS siano qualificabili quale aree protette secondo la legge n. 394: pertanto, bisogna individuare gli elementi costitutivi della condotta punibile e se concretamente sussistenti, l'efficacia temporale del provvedimento onde stabilire la liceità, o meno, della condotta e, quindi, esaminare i rapporti tra principio di legalità ed azione amministrativa nonché tra norma di legge speciale e norma penale generale e valutare gli effetti penali della successione di leggi extrapenali.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, valutare meramente le rispettive posizioni «posturali» della P.A. e del privato.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di disponibilità, condizionabilità, inserimento, divisibilità, ripetibilità, trasmissibilità, *pre* e *post*-responsabilità, «minimo giuridico» e «cronodiritto» e sui principi-criteri di *tempus regit actum*, *rebus sic stantibus*, *tertium non datur*, *favor rei*, *nullum crimen nulla poena sine lege*.

Sul piano formale, varie le osservazioni da effettuare e, precisamente, sulla potestà legislativa, sulla qualificazione e compatibilità delle relative discipline e sulla rubricazione logico-formale del fatto.

*In primis*, va detto che, in materia di ambiente e governo del territorio, la *ratio legis* è garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale della nazione nonché della biodiversità mediante la conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche ed il divieto di caccia costituisce una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta: all'uopo, è da ricordare che le aree protette si distinguono in parchi (nazionali, regionali ed interregionali), riserve naturali (statali e regionali), aree marine, zone umide di importanza internazionale, zone di protezione speciale ed altre aree naturali protette. Il concetto di area naturale protetta risulta, quindi, ampio (1).

La prima osservazione inerisce, quindi, le competenze costituzionali in materia di caccia e la qualificazione delle norme in materia di aree naturali protette nonché le relative interrelazioni e correlazioni.

Sul punto, va detto che lo Stato è titolare esclusivo della potestà legislativa in ambito di tutela dell'ambiente (in cui si ritiene afferente la tutela della fauna selvatica), dell'ecosistema e dei beni culturali mentre alla Regione spetta, in via concorrente, la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali ed, in via residuale, la caccia: assumendo quindi le norme di cui alla legge n. 394/1991 la veste di *standard* minimi uniformi, la Regione non può prevedere soglie inferiori di tutela mentre può, nell'esercizio di una sua diversa autonoma potestà legislativa, prevedere livelli maggiori, in adempimento degli *standard* adeguati ed uniformi dettati nelle leggi statali (2).

---

(1) Cass. Sez. III Pen. 22 novembre 2003, n. 44409, Natale, in *Giust. pen.*, 2004, 221.

(2) Corte cost. 11 novembre 2010, n. 315, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 4419; Corte cost. 4 giugno 2010, n. 193, in

È stato anche previsto un limite all'esercizio dei poteri urbanistici, dato dai diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui le aree naturali sono istituzionalmente preposte: pertanto, competenza regionale e competenza statale devono coordinarsi tra di loro onde realizzare un giusto temperamento delle rispettive finalità (3).

Così, è legittima la sanzione della sospensione dall'esercizio dell'attività venatoria sul territorio regionale nei confronti del soggetto che abbia introdotto un'arma da caccia all'interno del perimetro di un parco naturale. All'uopo, va sottolineato che la tabellazione del divieto determina presunzione di conoscenza e, quindi, non è richiesta la prova della conoscenza, da parte del trasgressore, del divieto: in mancanza di tabellazione, invece, va fornita la prova che il trasgressore fosse a conoscenza del medesimo divieto (4). Non è, comunque, sempre rilevante l'assenza di cartelli di delimitazione dell'area protetta: la conoscenza del perimetro di un'area protetta deve, infatti, presumersi quando vi sia stata la necessaria e sufficiente pubblicità legale dei relativi confini (5). È stata, invece, ritenuta obbligatoria la tabellazione in ambito di pianificazione faunistica e venatoria (6).

Non può, comunque, considerarsi scusabile l'ignoranza colpevole sull'esatta perimetrazione dell'area protetta (7) ed, in tal senso, non rileverebbe persino la mancanza di specifici segnali o cartelli indicanti sul posto i limiti della zona protetta.

La seconda osservazione riguarda la «territorialità» del divieto.

A riguardo, è da notare che il divieto di attività venatoria per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale si applica anche alle zone naturali di salvaguardia (8) nonché alle ZPS (9), siti di importanza comunitaria in via interpretativa equiparabili ai parchi naturali: mediante la legge n. 394/1991 è stata, infatti, introdotta una configurazione unitaria dell'istituto giuridico dei parchi e delle riserve, posteriore alla normativa sulle ZPS e pertanto «assorbente», finalizzata al soddisfaci-

---

questa Riv., 2010, 599, con nota di A. SAVINI; Corte cost. 5 marzo 2009, n. 61, in *Ragiusan*, 2009, 307-308, 132. Per approfondimenti, R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2013; C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988, 30 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

(3) Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359, in *Foro it.*, 1986, 1789 e Corte cost. 14 luglio 1976, n. 175, in *Giur. cost.*, 1976, 1085. Per approfondimenti, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2012; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 42 e ss.; U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007, 169 ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, 34 e ss.

(4) Cass. Sez. III Pen. 13 marzo 2012, n. 9576, Falco, rv. 252.249.

(5) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 28 giugno 2010, n. 500, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cass. Sez. III Pen. 28 marzo 2006, n. 10616, Romeo, in questa Riv., 2007, 120, con nota di F. MAZZA; Cass. Sez. III Pen. 14 febbraio 2005, n. 5489, Sortino, rv. 230.854.

(6) Cass. Sez. III Pen. 6 agosto 2007, n. 32021, Marciànò ed a., rv. 237.142.

(7) Cass. Sez. III Pen. 26 giugno 2009, n. 26577, P.U., in [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

(8) Corte cost. 4 giugno 2010, n. 193, cit.

(9) T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 23 marzo 2010, n. 3481, *ivi*, 2010, 11, 3713 e 19 ottobre 2009, n. 1633, in questa Riv., 2010, 342, con nota di F. DI DIO; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 23 gennaio 2008, n. 105, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 1, I, 32.

mento di interessi diversificati e modulati in funzione degli scopi preordinati alla loro istituzione.

L'ordinamento giuridico vigente qualifica, infatti, prevalente l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio faunistico rispetto all'interesse privato per l'esercizio della caccia, trasformando così il precedente diritto soggettivo assoluto di cacciare in divieto generale di caccia (10), ricomprendendo in ciò la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, salvo eventuali prelievi faunistici e/o abbattimenti selettivi (autorizzati).

Necessita, quindi, dividere norme e condotte tra *mens*, *ratio* ed *animus* ed esaminarne le strutture anche linguistiche, onde stabilire eventuali omologie o incompatibilità tra norme ordinarie e norme speciali e valutare la canalizzazione della condotta, del fatto e del divieto.

Segnatamente, criterio ermeneutico è stabilire se il collegamento tra la norma extrapenale modificata e la disposizione incriminatrice determini una modifica della fattispecie: sul punto, va ricordato che a fondamento del principio di retroattività della norma più favorevole al reo così come di quello di irretroattività della legge penale più sfavorevole si rinviene la garanzia del *favor libertatis* (11) e che, quindi, la modifica mitigatrice della legge penale ovvero l'*abolitio criminis* devono, normalmente, produrre effetti anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore.

Anche in termini di diritto sostanziale, dunque, varie le osservazioni da effettuare.

All'uopo, è da precisare che l'istituto della successione delle leggi penali nel tempo si applica a tutte le norme che definiscono la struttura essenziale e circostanziata del reato ma non alle norme extra-penali che non integrano la fattispecie incriminatrice nonché ad atti o fatti amministrativi che non implicano una modifica della disposizione sanzionatoria penale.

È da sottolineare, peraltro, che non è invocabile la retroattività su fatti anteriormente commessi (12), tranne nel caso in cui l'elemento normativo extrapenale (modificato) integri la fattispecie penale oppure essa stessa abbia efficacia retroattiva (13): rilevano, quindi, anche le fonti normative *sub*-primarie che, pur non ricomprese nel

---

(10) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 21 luglio 2009, n. 4404, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(11) Corte cost. 9 giugno 2008, n. 215, in *Giur. cost.*, 2008, 2399; Corte cost. 28 marzo 2008, n. 72, *ivi*, 2008, 928. Per approfondimenti, G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed., Milano, 2009, 86 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, 2011, 81 ss.; G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IV ed., Milano, 2012, 101 ss.

(12) Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 1999, n. 5457, P.M. in proc. Arlati, in *Riv. pen.*, 1999, 551. Per approfondimenti, D. PULITANÒ, *Diritto penale*, IV ed., Torino, 2011, 613 ss.; T. PADOVANI, *Diritto penale*, IX ed., Milano, 2008, 38 ss.; G. VASSALLI, *Abolitio criminis e principi costituzionali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1983, 377 ss.; M. SCOLETTA, *Principe de retroactivité favorable et illegitimité de la lex mitior dans la perspective européenne*, in A. ZAPATERO - N. MARTÍN, *European Criminal Law: An Overview*, 2010, 337 ss.

(13) Cass. Sez. Un. Pen. 16 gennaio 2008, n. 2451, P.G. in proc. Magera, in *Giur. it.*, 2008, 2293. Per approfondimenti, F. MAZZACUVA, *L'interpretazione evolutiva del nullum crimen nella recente giurisprudenza di Strasburgo*, in V. MANES - V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, 426 ss.

precetto penale, ne integrino il contenuto (14).

Il punto è valutare la tipologia di relazione che si instaura tra provvedimento pubblicistico e condotta privatistica, quindi tra legittimità e liceità. Non ogni provvedimento ha, infatti, valore scriminante: così, l'*abolitio* si configura esclusivamente se la condotta sia stata resa *tamquam non esset*, dunque sottoposta a trasformazione evidente e chiara, sostituzione, ammonizione del contrario, quindi all'alternativa opposta, e non solo a «neutralizzazione». Il provvedimento pubblicistico deve, cioè, avere eliminato, *ex tunc* ed *in toto*, il divieto *ad hoc* mediante una sorta di «deregolazione».

Segnatamente, secondo un primo orientamento, la ri-perimetrazione con decreto assessorile regionale recante modifiche al divieto della legge statale determinerebbe l'abolizione della fonte *sub*-primaria integrativa della fattispecie (15).

Diversamente, è stato affermato che la ri-perimetrazione non abbia effetto retroattivo scriminante in quanto le disposizioni contenute nel decreto *ad hoc* non hanno natura integratrice del precetto (16) ed, in tal senso, la successione tra norme extrapenali non (viene ad) incide(re) sulla fattispecie astratta.

Così, l'esistenza del divieto *secundum legem* rende illegittima la condotta, rubricandone la violazione, nella fattispecie duplice (introduzione di armi ed esercizio della caccia): non è, peraltro, rilevante l'assenza del cartello nel luogo preciso di realizzazione del comportamento, essendo richiesta tassativamente (soltanto) la perimetrazione, e la sua idoneità, del luogo in cui vige il divieto medesimo.

Trattasi, cioè, di illecito da violazione di divieto pubblicistico e/o *ex lege*: peraltro, la stessa qualificazione della sanzione come contravvenzionale, sia secondo la legge n. 394/1991 che secondo la legge n. 157/1992, rende non necessario l'accertamento del profilo psicologico dell'agente ovvero non rileva la sua sussistenza in quanto il soggetto risponde per la pura e semplice azione od omissione commessa (17).

In conclusione, nel merito, la tutela penale si estende a tutte le aree protette: formalmente, se è stata modificata soltanto la situazione di fatto estranea all'economia precettiva o valutativa del reato ed il divieto è rimasto immutato e l'incriminazione ha conservato intatti tutti i suoi elementi costitutivi, la norma va qualificata extrapenale

---

(14) Cass. Sez. III Pen. 10 marzo 2005, n. 9482, Pitrella, in questa Riv., 2006, 459, con nota di F. MAZZA. Per approfondimenti, R. GAMBINI, *Armonizzazione dei diritti nazionali nel segno della giurisprudenza europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 1169 ss.; A. RUGGERI, *Applicazioni e disapplicazioni dirette della CEDU (lineamenti di un «modello» internamente composito)*, in «Itinerari» sulla ricerca di un sistema delle fonti, Torino, 2012, 35 ss.; A. BALSAMO - R.E. KOSTORIS (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Torino, 2009, 104; F. CALLARI, *La firmitas del giudicato penale. Essenza e limiti*, Milano, 2009, 156; A. BALSAMO - S. DE FLAMMINEIS, *Interpretazione conforme e nuove dimensioni garantistiche in tema di retroattività della norma penale favorevole*, in *Arch. pen.*, 2012, 727; A. CADOPPI, *Il valore del precedente nel diritto penale*, Torino, 2007; V. VALENTINI, *Diritto penale intertemporale*, Milano, 2012, 159 ss.

(15) Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2005, n. 11143, Cannilla ed a., in *Riv. pen.*, 2005, 947.

(16) Cass. Sez. III Pen. 18 aprile 2011, n. 15481, Guttà ed a., rv. 250.119.

(17) Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 26 e ss.

e, pertanto, la condotta anteriore conserva rilevanza penale, anche se non è più punibile secondo la legge extrapenale posteriore (18), e resta, dunque, sanzionabile (App. Catanzaro 11 giugno 2013).

*Ergo*, il ricorso va rigettato.

Alessandro M. Basso

---

(18) Cass. Sez. Un. Pen. 16 giugno 2003, n. 25887, Pecorella, in *Riv. pen.*, 2003, 700.



Cass. Sez. III Pen. - 10-2-2014, n. 6108 - Teresi, pres.; Ramacci, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - B.M., ric. (*Conferma Trib. Nola 11 aprile 2013*)

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in cattivo stato di conservazione - Cassette di verdure.** [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b)]

*La messa in commercio di frutta all'aperto ed esposta agli agenti inquinanti costituisce violazione dell'obbligo di assicurare idonea conservazione delle sostanze alimentari. Il reato di cui all'art. 5, lett. b), legge n. 283/62 può essere integrato, infatti, anche da condizioni igieniche estrinseche relative all'ambiente in cui l'alimento è custodito, trattandosi di reato di danno che mira a tutelare il c.d. ordine alimentare (1).*

(*Omissis*)

3. Il ricorso è infondato.

Come è noto, la contravvenzione in esame vieta l'impiego nella produzione, la vendita, la detenzione per la vendita, la somministrazione, o comunque la distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione.

Secondo le Sezioni Unite di questa Corte (Sez. Un. 9 gennaio 2002, n. 443, citata anche nella sentenza impugnata) si tratta di un reato di danno, perché la disposizione è finalizzata non tanto a prevenire mutazioni che nelle altre parti dell'art. 5, legge 283/1962 sono prese in considerazione come evento dannoso, quanto, piuttosto, a perseguire un autonomo fine di benessere, assicurando una protezione immediata all'interesse del consumatore affinché il prodotto giunga al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura. Conseguentemente, si è escluso che la contravvenzione si inserisca nella previsione di una progressione criminosa che contempla fatti gradualmente più gravi in relazione alle successive lettere indicate dall'art. 5, perché, rispetto ad essi, è figura autonoma di reato, cosicché, ove ne ricorrano le condizioni, può anche configurarsi il concorso (in senso conforme, Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234; difforme Sez. III 27 gennaio 2004, n. 2649).

Le Sezioni Unite, sempre nella decisione in precedenza richiamata, hanno anche precisato che, ai fini della configurabilità del reato, non vi è la necessità di un cattivo stato di conservazione riferito alle caratteristiche intrinseche delle sostanze alimentari, essendo sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, che devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, ovvero, in caso contrario, a regole di comune esperienza (conf. Sez. III 20 aprile 2010, n. 15094; Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234, cit.; Sez. III 10 giugno 2004, n. 26108; Sez. III 24 marzo 2003, n. 123124; Sez. IV 18 novembre 2002, n. 38513; Sez. III 8 novembre 2002, n. 37568; Sez. III 3 gennaio 2002, n. 5).

Conformandosi al primo dei principi appena ricordati, altra pronuncia (Sez. III 2 settembre 2004, n. 35828) ha successivamente chiarito che la natura di reato di danno attribuita dalle Sezioni Unite alla contravvenzione in esame non richiede la produzione di un danno alla salute, poiché l'interesse protetto dalla norma è quello del rispetto del c.d. ordine alimentare, volto ad assicurare al consumatore che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche imposte per la sua natura.

Si è inoltre affermato che è comunque necessario accertare che le modalità di conservazione siano in concreto idonee a determinare il pericolo di un danno o deterioramento delle sostanze (Sez. III 11 gennaio 2012, n. 439; Sez. III 13 aprile 2007, n. 15049) escludendo, tuttavia, la necessità di analisi di laboratorio o perizie, ben potendo il giudice di merito considerare altri elementi di prova, come le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, quando lo stato di cattiva conservazione sia palese e, pertanto, rilevabile da una semplice ispezione (Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234, cit.) ed affermando che il cattivo stato di conservazione dell'alimento può assumere rilievo anche per il solo fatto dell'obiettivo insudiciamento della sola confezione, conseguente alla sua custodia in locali sporchi e quindi igienicamente inadatti alla conservazione (Sez. III 10 marzo 2005, n. 9477) ed è configurabile anche nel caso di detenzione in condizioni igieniche precarie (Sez. III 11 novembre 2011, n. 41074).

4. Considerati tali principi, che il Collegio condivide pienamente, deve rilevarsi che, nella fattispecie, ad un corretto richiamo della giurisprudenza delle Sezioni Unite, il giudice del merito ha fatto seguire l'altrettanto corretta affermazione secondo la quale la messa in commercio di frutta all'aperto ed esposta agli agenti inquinanti costituisca una violazione dell'obbligo di assicurare l'idonea conservazione delle sostanze alimentari e rispettare l'osservanza di disposizioni specifiche integrative del precetto.

Il giudice fonda il proprio convincimento in base a quanto riferito dal teste escusso, il quale ha evidenziato che tre cassette di verdura erano esposte all'aperto e, pertanto, a contatto con agenti atmosferici e gas di scarico dei veicoli in transito.

Tale diretto accertamento da parte della polizia giudiziaria risulta del tutto sufficiente a giustificare l'affermazione di penale responsabilità, evidenziando una situazione di fatto certamente rilevante a tal fine la cui sussistenza risulta peraltro confermata dallo stesso ricorrente, laddove, nell'atto di impugnazione (pag. 2 del ricorso), si riconosce che la verdura era esposta per la vendita sul marciapiede antistante l'esercizio commerciale.

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

*(Omissis)*

### **(1) VENDITA DI SOSTANZE ALIMENTARI IN CATTIVO STATO DI CONSERVAZIONE: REATO DI DANNO O DI PERICOLO?**

Nel caso di specie, la Corte si è trovata a dover decidere del ricorso proposto da un imputato che, in primo grado, era stato ritenuto colpevole del reato previsto e punito dalla lett. b) dell'art. 5 della legge n. 283/62, avendo detenuto per la vendita tre cassette di verdure in cattivo stato di conservazione.

In particolare, veniva lamentato che il giudice di prime cure era pervenuto all'affermazione della penale responsabilità sulla base della sola considerazione che la verdura all'aperto era esposta ad agenti inquinanti, senza considerare se, con riferimento alle caratteristiche intrinseche, gli alimenti si trovassero in cattivo stato di conservazione.

Occorre anzitutto premettere come, secondo il Supremo Collegio, nel caso *de quo*, appare perfettamente configurabile il reato di cui alla lett. *b*) dell'art. 5 della legge n. 283/62 – che vieta di impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, di vendere, di detenere per vendere o di somministrare come mercede ai propri dipendenti o comunque di distribuire per il consumo sostanze alimentari «in cattivo stato di conservazione» – essendo stato provato attraverso la testimonianza della polizia giudiziaria che tre cassette di verdura erano esposte all'aperto e, pertanto, a diretto contatto con agenti atmosferici e gas di scarico dei veicoli in transito, per cui tale condotta costituisce violazione dell'obbligo di assicurare idonea conservazione delle sostanze alimentari e di rispettare l'osservanza di disposizioni specifiche integrative del precetto. Ai fini della configurabilità del reato di cui trattasi, non è necessario, infatti, che il cattivo stato di conservazione sia riferito alle caratteristiche intrinseche delle sostanze alimentari, essendo sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche in cui si realizza.

Per quanto attiene alla fattispecie contravvenzionale di cui alla lett. *b*) dell'art. 5 citato, la pronuncia ripropone un tormentato contrasto interpretativo circa la sua qualificazione dogmatica.

L'orientamento del Supremo Collegio, consolidatosi nel tempo, considera la predetta fattispecie come reato di pericolo presunto che si realizza mediante la condotta di conservazione dell'alimento inadeguata ad evitare possibili condizioni di alterazione, la cui effettiva realizzazione comporta la presenza di distinte ipotesi di reato, ed incentra l'attenzione sulla nozione di stato di conservazione inteso come modalità di conservazione (1). La diversità di locuzioni «cattivo stato di conservazione» e «cattive modalità di conservazione», da intendersi queste ultime come indizio del cattivo stato di conservazione (2), ha fatto sorgere un contrasto interpretativo all'interno delle varie Sezioni della Corte di cassazione, che è sfociato nella pronuncia delle Sezioni Unite del 1995 (3), le quali sono giunte ad affermare che la fattispecie in esame è un reato di pericolo tanto sotto il profilo della condotta – nel senso che si perfeziona anche con la semplice detenzione al fine della vendita, senza che occorra la produzione di un danno alla salute – quanto sotto il profilo dell'oggetto della tutela penale, nel senso che, a differenza delle ipotesi contemplate alle lettere *a*), *c*) e *d*) dello stesso articolo, non si richiede, per la sua configurabilità, che le sostanze alimentari siano alterate o depauperate, ma è sufficiente che esse siano destinate o avviate al consumo in condizioni che ne mettano in pericolo l'igiene e la commestibilità, precisando che le cattive modalità di conservazione si riscontrano nel caso di inosservanza di prescrizioni, leggi, regolamenti, atti amministrativi generali.

Nel 2001, con una decisione a sorpresa, le stesse Sezioni Unite mutano indirizzo, giungendo a ritenere che la fattispecie di reato di cui all'art. 5, lett. *b*) è reato di danno

---

(1) V. DIOTALLEVI, *Rimane aperto il problema della relazione fra il cattivo stato di conservazione degli alimenti, la decorrenza del termine minimo di conservazione e la decorrenza della data di scadenza*, in *Cass. pen.*, 1996, 1399 ss.

(2) Cass. Sez. II 20 gennaio 1997, n. 4047 (c.c.), Di Masi, rv. 206.628.

(3) Cass. Sez. Un. 4 gennaio 1996, n. 1, Timpanaro, in *Foro It.*, 1996, II, 225 e in questa Riv., 1998, 189.



e non più di pericolo e fornendo una nozione di cattivo stato di conservazione tutt'altro che definita e precisa. La successiva giurisprudenza (4) non sembra allinearsi al cambiamento di rotta delle Sezioni Unite, in quanto considera la contravvenzione di cui all'art. 5 citato quale reato di pericolo presunto, che non esige per la sua configurabilità un previo accertamento sulla commestibilità dell'alimento, né il verificarsi di un danno per la salute del consumatore.

Sulla scia della pronuncia delle Sezioni Unite del 2001, di cui diremo a breve, dalla sentenza in esame appare confermata la qualificazione di tale reato come di danno, in quanto l'interesse protetto dalla norma è quello del rispetto del c.d. ordine alimentare.

La Suprema Corte, infatti, con la decisione in annotazione, prende le mosse proprio dalla pronuncia delle Sezioni Unite (5) del 2001, circa la natura della contravvenzione di cui all'art. 5 lett. b) della legge n. 263/1992, quale reato di danno, e non di pericolo presunto, secondo cui alla norma in esame va riconosciuto il compito di tutelare l'*ethos* del consumatore, assicurando una protezione anche a quella sfera di tranquillità che ritrae dalla sicurezza che il prodotto sia giunto al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura. La disposizione dell'art. 5 citato non mira a prevenire, con la repressione di condotte, come la degradazione, la contaminazione o l'alterazione del prodotto in sé, la cui pericolosità è presunta *iuris et de iure*, mutazioni che nelle parti del medesimo articolo sono considerate come evento dannoso (prodotto con cariche microbiche superiori ai limiti stabiliti dal regolamento o da ordinanze; prodotti insudiciati, invasi da parassiti, alterati, ecc.), ma persegue un autonomo fine di benessere, consistente nell'assicurare una protezione immediata al c.d. ordine alimentare. Secondo le Sezioni Unite, quindi, tale contravvenzione non si inserisce nella previsione di una progressione criminosa che contempla fatti gradualmente più gravi in relazione alle successive ipotesi incriminatrici contenute nelle altre lettere del predetto articolo, ma si configura, rispetto ad esse, come figura autonoma di reato che con esse può concorrere, ove ne ricorrano le condizioni. Si conformano a tali principi, pure successive pronunce della Corte di cassazione (6) che ribadiscono la natura di reato di danno dell'art. 5 lett. b), che non richiede la produzione di un danno alla salute, in quanto persegue un autonomo fine di benessere consistente nell'assicurare una protezione immediata ed anticipata all'interesse del consumatore a che il prodotto giunga al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura. Le Sezioni Unite hanno, dunque, inteso l'ordine alimentare come bene direttamente ed autonomamente protetto dall'art. 5, lett. b), anziché considerare la salute pubblica tutelata in via anticipata dai pericoli di contaminazioni e alterazioni.

---

(4) Cass. Sez. III 27 gennaio 2004, n. 2649, Gargelli, in *Cass. pen.*, 2004, 6, 2042; in *Riv. pen.*, 2004, 1140 e in questa *Riv.*, 2005, 525.

(5) Cass. Sez. Un. 9 gennaio 2002, n. 443, Butti ed a., in *Giust. pen.*, 2002, 484 e in questa *Riv.*, 2002, 468.

(6) Cass. Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234, Lepori, rv. 237.518; Cass. Sez. III 4 aprile 2006, n. 11909, Mastromartino, in *Dir. pen. e proc.*, 2007, 77, con nota di MADEO; Cass. Sez. III 2 settembre 2004, n. 35828, Cicolella, in questa *Riv.*, 2006, 48, con nota di BOCCADAMO.

In senso difforme (7), e controcorrente, si registra un orientamento giurisprudenziale secondo cui, invece, l'inosservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie intese a garantire la buona conservazione del prodotto è di per sé sufficiente ad integrare la contravvenzione di cui all'art. 5, lett. b) della legge n. 263/1962, giacché, trattandosi di reato di pericolo presunto, tale disposizione non esige per la sua configurabilità un previo accertamento sulla commestibilità dell'alimento, né il verificarsi di un danno alla salute del consumatore (8). Tale indirizzo ritiene che nella fattispecie dell'art. 5, lett. b) della citata legge n. 283/62 sia ravvisabile un reato di pericolo, che completa, quale norma di tutela anticipata e di chiusura, le diverse previsioni del medesimo art. 5, che sono riferite ad ipotesi in atto di alterazione o degenerazione degli alimenti. In tal senso si sono espresse plurime sentenze della Suprema Corte (9): infatti, mentre le statuizioni contenute nelle lettere c) e d) si riferiscono a sostanze alimentari già viziate od alterate, l'ipotesi di cui alla lett. b) contemplerebbe unicamente i prodotti mal conservati, ossia mantenuti in stato di non buona custodia sotto il profilo igienico-sanitario, con conseguente pericolo di una loro contaminazione od alterazione (10). Quindi, il *discrimen* tra le diverse ipotesi contravvenzionali sarebbe individuabile nel fatto che la lett. b) dell'art. 5 prevede una sorta di tutela anticipata, nel senso che la figura di reato ivi descritta si realizza attraverso la condotta di mera conservazione del prodotto inidonea ad evitare possibili condizioni di alterazione che, verificandosi, integrano, invece, l'ipotesi di cui alla successiva lett. d) (11).

Va rilevato come la tesi secondo cui l'art. 5, lett. b) tuteli un interesse autonomo e distinto rispetto alla salute, sia stata ritenuta inaccettabile anche in dottrina (12). È stato osservato, infatti, che considerare un bene intermedio come l'ordine alimentare destinato ad una protezione autonoma e immediata, anziché strumentale al perseguimento dello scopo finale di tutela dell'interesse primario della salute dei consumatori, significa violare il principio di sussidiarietà o di *extrema ratio* del diritto penale. Perché la fattispecie possa continuare a sopravvivere è necessario intenderla in funzione di apprestare una tutela anticipata alla salute dei consumatori mediante la garanzia dell'igienicità e della sicurezza della sostanza alimentare dal punto di vista intrinseco ed estrinseco, al pari delle altre situazioni vietate dall'art. 5. Tale interpretazione consentirebbe di poter spiegare la sopravvivenza degli artt. 5 e 6 della legge n. 283/62 alla depenalizzazione che ha interessato in generale la materia alimentare con il d.lgs. n. 507/99.

---

(7) Cass. Sez. III 22 marzo 2013, n. 13720, T.S., in <http://www.iusexplorer.it>; Cass. Sez. III 26 agosto 2004, n. 35103, B.G., in questa Riv., 2006, 48; Cass. Sez. III 27 gennaio 2004, n. 2649, cit.

(8) In questo senso si v. anche Cass. Sez. III 18 aprile 2013, n. 17704, Petrelli, rv. 255.557; Cass. Sez. III 20 gennaio 2012, n. 2375, Moretti, rv. 251.902; Cass. Sez. III 7 maggio 2010, n. 17549, Di Mauro, rv. 247.489; Cass. Sez. III 20 gennaio 2004, n. 976, Barion, rv. 227.840, in *Giust. pen.*, 2005, 175; Cass. Sez. III 12 maggio 1998, n. 5528, De Matteis, in questa Riv., 1999, 365, con nota di P. MAZZA, *Sul cattivo stato di conservazione del latte fresco pastorizzato*.

(9) V. Cass. Sez. Un. 4 gennaio 1996, n. 1, cit.; Cass. Sez. III 9 febbraio 1998, n. 1505, Ronconi, in questa Riv., 1999, 99.

(10) V. Cass. Sez. III 12 maggio 1998, n. 5528, cit.

(11) Cfr. P. MAZZA, *op. cit.*, 365.

(12) V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, 55; Cass. Sez. III 4 aprile 2006, n. 11909, cit.

Inoltre, anche da un punto di vista sistematico, permetterebbe di attribuire al cattivo stato di conservazione la stessa funzione (prevenire effettive lesioni della salute dei consumatori) e la stessa struttura (reato di pericolo) delle altre ipotesi previste dall'art. 5, considerato anche che l'art. 6, comma 4, prevede per tutte le violazioni dell'art. 5 lo stesso regime sanzionatorio. Si sostiene che non sarebbe né logico né razionale da parte del legislatore vietare una serie di situazioni all'interno della stessa disposizione, punirle allo stesso modo, stabilire per esse una stessa *ratio* (prevenire contaminazioni degli alimenti potenzialmente nocive per la salute), uno stesso interesse tutelato (la salute attraverso la garanzia dell'igiene e della sicurezza alimentare), una stessa struttura (reato di pericolo), salvo che per una, il cattivo stato di conservazione.

Con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 5 della legge n. 283/62, va rilevato, come, anche nella pronuncia in commento, lungi dall'essere ricostruita quale reato di pericolo, essa costituisca, in realtà, reato di danno, in quanto le condotte costitutive presentano una reale idoneità offensiva (che giustifica il ricorso all'intervento penale) dell'interesse alla genuinità ed all'igiene delle sostanze alimentari: interesse che appare meritevole di specifica, autonoma caratterizzazione. Laddove, invece, nei delitti previsti dal codice penale (artt. 440, 441, 442, 444, 515, 516) assume rilievo la tutela della salute, intesa come effettivo stato di benessere psichico, fisico e sociale (13).

La normativa del 1962 non sembra, infatti, porre (quanto meno direttamente) quale oggetto di tutela la salute dei consumatori, quanto piuttosto l'igiene e la genuinità degli alimenti. La locuzione «disciplina igienica della produzione e della vendita di prodotti alimentari», contenuta nel preambolo della legge in esame e di molte altre leggi in materia di alimenti dà ragione di ciò.

È fuor di dubbio che il riferimento allo stato di conservazione [di cui alla lett. b)] tende ad evitare che il cittadino si trovi a dover consumare prodotti che, per essere mal conservati (indipendentemente, quindi, da una lesione della salute), siano privati delle necessarie caratteristiche di genuinità e di igiene.

Attraverso questa analisi interpretativa, diviene possibile individuare e definire un interesse del consumatore a nutrirsi con sostanze sane e pulite, a prescindere dai riflessi sulla salute pubblica. Ne risulta, in conclusione, che, ove l'interesse protetto dall'art. 5 della legge n. 283/62 sia lesa, il reato che la norma intende reprimere si qualifica come reato di danno, mettendo così seriamente in dubbio la definizione di fattispecie a pericolosità presunta. In effetti, una simile ricostruzione dogmatica – che, del resto, appare sostanzialmente corretta nella decifrazione degli interessi giuridici in gioco – ha il pregio di superare quei dubbi di incostituzionalità che possono afferire a fattispecie a pericolosità presunta per via della violazione del principio di necessaria offensività della condotta incriminata.

Va in proposito osservato che il reato di pericolo suole distinguersi in pericolo concreto (14) e pericolo astratto, anche se in dottrina non manca chi afferma un'ulteriore

(13) Si v. A. COVIELLO, *Sulle sostanze alimentari nocive*, in questa Riv., 2004, 507.

(14) V. ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale*, Milano, 1994.

*summa divisio* tra il pericolo astratto e quello presunto (15). Mentre nel reato di pericolo concreto l'evento è esplicitato dalla fattispecie e deve essere accertato dal giudice nel singolo caso, nel reato di pericolo astratto o presunto si presume che, ogni qual volta ricorra una certa condotta ancorata ad una regola d'esperienza, si determini un consequenziale pericolo per il bene protetto, senza che il giudice compia la necessaria verifica circa la messa in pericolo. Il pericolo presunto, che nel settore alimentare anticipa la tutela del bene salute a fasi prodromiche rispetto alla lesione, rischia di trasformare il reato a mera disubbidienza da parte del soggetto attivo, con il rischio di dichiarazione di incostituzionalità laddove non sia consentito verificare una reale esposizione a pericolo del bene.

Se, dunque, si riconosce all'art. 5, legge n. 283/62 il compito di perseguire un autonomo fine di benessere, consistente nell'assicurare una protezione immediata all'interesse del consumatore a che il prodotto giunga al consumo genuino e con le cure igieniche imposte dalla sua natura – che in sostanza, integra l'interesse protetto, meritevole di una specifica, autonoma caratterizzazione – il reato che esso intende reprimere è un reato di danno, in quanto la tutela della salute, intesa come effettivo stato di benessere psichico, fisico e sociale, passa prima attraverso il rispetto di questo interesse del consumatore a veder soddisfatta la propria aspettativa di igiene e di genuinità (16). In sostanza, il reato è di danno solo ove si ritenga che la norma tuteli direttamente questo interesse del consumatore, questo «ordine alimentare», prima ancora che la salute pubblica. Cambiando il termine di riferimento, vale a dire l'interesse tutelato dalla norma incriminatrice, muta anche la qualificazione dogmatica del reato (di pericolo o di danno), giacché quello che per una tesi è reato di pericolo per la salute pubblica, diventa per l'altra tesi un reato di danno per l'ordine alimentare.

Alla luce di tali considerazioni, appare, pertanto, agevole dimostrare come il sistema sanzionatorio previsto dalla legislazione speciale di tipo generale (legge n. 283/62), sia compatibile con il principio di necessaria lesività del reato, in quanto l'interesse giuridico tenuto in considerazione nella legge speciale in esame, e penalmente protetto, è, come si è visto, quello alla genuinità ed all'igiene delle sostanze alimentari, che è funzionale, omogeneo e strumentale a quello della salute pubblica. Per cui è proprio nella prospettiva di una tutela penale di una sostanziale omogeneità dell'interesse giuridico protetto che va colto anche l'esatto significato del richiamo al «(...) più grave reato (...)», con riguardo al testo degli artt. 6 e 18 della legge n. 283/62. Del resto, non è possibile dare piena tutela alla salute pubblica, se prima non si garantisce l'assoluta igienicità e genuinità delle sostanze alimentari. Ciò consente di graduare la soglia della punibilità e di evitare duplicazioni di tutela che, di fatto, porterebbero – considerata la medesimezza del bene giuridico tutelato – alla sostanziale inapplicabilità delle fattispecie contravvenzionali di cui all'art. 5 della legge n. 283/62.

---

(15) Cfr. MANNA, *Corso di diritto penale*, II, Padova, 2009, 120; ID., *I reati di pericolo astratto e presunto e i modelli di diritto penale*, in CURI - PALOMBARI (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, 2002, 35.

(16) V. Cass. Sez. Un. 9 gennaio 2002, n. 443, cit. Cfr. Cass. Sez. III 2 settembre 2004, n. 35828, cit.

La pronuncia annotata esamina il problema della detenzione per la vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, il quale rileva non solo con riferimento alle caratteristiche intrinseche del prodotto, ma anche quando esso riguardi le modalità estrinseche. Pertanto, l'inosservanza di condizioni igienico-sanitarie estrinseche all'ambiente in cui l'alimento è custodito, intese a garantire la genuinità o la commestibilità del prodotto, per quanto concerne le modalità di conservazione, è già di per sé sufficiente ad integrare la contravvenzione *de qua*. La violazione prevista dall'art. 5, lett. *b*) citato non richiede che il prodotto risulti effettivamente alterato nelle sue caratteristiche, ma è sufficiente che la condotta abbia omesso di uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, o a norme di comune esperienza, attraverso un accertamento rigoroso e in concreto che solo garantisce la tutela dell'igiene degli alimenti e della salute dei consumatori (17). La prova del cattivo stato di conservazione può essere data anche mediante testimonianze dirette e qualificate. Si è ritenuto in giurisprudenza (18), infatti, che in tema di tutela della salute pubblica, la legge n. 283/62 non pone a carico dell'autorità sanitaria l'obbligo di procedere ad ispezioni e prelievi di campioni di sostanze destinate all'alimentazione, ma le attribuisce soltanto il potere di sottoporre ad esami ed analisi i campioni prelevati e le merci sequestrate, qualora ciò sia necessario ed opportuno. Ai fini dell'accertamento dello stato di conservazione degli alimenti detenuti per la vendita, non è indispensabile né un'analisi di laboratorio, né una perizia, essendo consentito al giudice di merito pervenire egualmente a detto risultato attraverso altri elementi di prova, quali le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, allorché lo stato di cattiva conservazione sia palese e quindi rilevabile da una semplice ispezione. Si è affermato (19), inoltre, che il cattivo stato di conservazione di un alimento è configurabile anche per il solo fatto dell'insudiciamento della confezione, quando viene custodito in locali sporchi e igienicamente inadeguati alla conservazione, ed anche nel caso di detenzione in condizioni igieniche precarie (20), o di metodi di conservazione inadeguati a garantire igiene e commestibilità (21).

Sulla scorta di tali principi, cui il Collegio si ispira nella decisione annotata, è stata ritenuta perfettamente integrata la fattispecie dell'art. 5, lett. *b*), in quanto la messa in commercio di verdura all'aperto ed esposta ad agenti inquinanti (gas di scarico dei veicoli in transito) costituisce una violazione dell'obbligo di assicurare idonea conservazione delle sostanze alimentari e rispettare l'osservanza di disposizioni specifiche integrative del precetto. E tale sentenza non può che essere condivisa.

*Alessandra Coviello*

---

(17) V. Cass. Sez. III 11 gennaio 2012, n. 439, Dulcos, rv. 251.630; Cass. Sez. III 27 marzo 2009, n. 13535, Mascagni, rv. 243.388; Cass. Sez. III 13 aprile 2007, n. 15049, Bertini, in questa Riv., 2007, 718.

(18) V. Cass. Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234, cit.

(19) Cass. Sez. III 10 marzo 2005, n. 9477, Ciccariello, in *Riv. pen.*, 2005, 975.

(20) Cass. Sez. III 11 novembre 2011, n. 41074, Nassar, rv. 251.298.

(21) Cass. Sez. III 27 luglio 2011, n. 29987, Collura, rv. 251.250.

Cass. Sez. III Pen. - 24-9-2013, n. 39404 - Lombardi, pres.; Fiale, est.; Gaeta, P.M. (parz. diff.) - Palazzi, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Ferrara 31 gennaio 2012*)

**Ambiente - Aria - Esercizio di impianto o attività inquinante - Responsabilità penale - Elemento soggettivo del reato - Condizioni.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 279, comma 2)

*La violazione delle prescrizioni stabilite dalla autorizzazione amministrativa all'esercizio di uno stabilimento ex art. 279, comma 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è punibile anche a titolo di colpa intesa in senso ampio (1).*

*(Omissis)*

3. Nessun pregio può riconoscersi, poi, alla doglianza di pretesa insussistenza dell'elemento oggettivo del reato.

Nella vicenda in esame il d.lgs. n. 152 del 2006, art. 279, comma 2, non risulta contestato sotto il profilo del superamento dei valori limite di emissione, bensì in relazione alla violazione delle prescrizioni stabilite dall'autorizzazione amministrativa: condotta che integra un illecito formale il cui accertamento prescinde dal grado di «percezione delle esalazioni tipiche della torrefazione del caffè» al quale viene fatto riferimento nell'atto di gravame.

La legittimità delle prescrizioni in concreto impartite, non contrastanti con le fonti primarie, non viene messa in discussione.

Alla stregua del principio di offensività, inoltre, del tutto indimostrata appare una assoluta inidoneità inquinante delle condotte accertate, in quanto non può disconoscersi un'effettiva potenzialità di maggiore inquinamento all'utilizzazione dell'impianto in oggetto per un'attività di tostatura del caffè più ampia rispetto a quella autorizzata.

4. Quanto all'elemento soggettivo della fattispecie contravvenzionale in oggetto, va rilevato che la responsabilità penale posta dalla norma incriminatrice a carico dei soggetti che esercitano un impianto o un'attività inquinante discende da colpa, intesa in senso ampio, ossia negligenza, imprudenza o imperizia, conseguente non solo a comportamenti commissivi, ma anche ad inosservanza di prescrizioni pure individuali impartite dall'autorità competente nel generale contesto del dovere positivo di adozione di tutte le misure tecniche ed organizzative di prevenzione del danno ambientale.

Si configura, nella materia, un dovere di controllo e di prudente vigilanza di colui che esercita l'impianto, imposto per legge, e soltanto un evento eccezionale del tutto imponderabile ed imprevedibile (non ravvisabile in relazione ad eventi riconducibili ad omissioni negligenti) può costituire causa di esclusione della punibilità.

*(Omissis)*

**(1) IMPIANTO PER LA TORREFAZIONE DEL CAFFÈ ED EMISSIONI IN VIOLAZIONE DELLE PRESCRIZIONI IMPOSTE.**

Al titolare di un impianto per la torrefazione del caffè, che effettuava emissioni in violazione delle prescrizioni stabilite nel provvedimento autorizzatorio rilasciato dalla Provincia per aver superato il limite per la produzione giornaliera di prodotti tostati, nonché omissso di annotare le ore di funzionamento dell'impianto medesimo e la quantità mensile di essi, veniva contestata la contravvenzione prevista dall'art. 279, comma 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e punita con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda sino ad euro 1.032.

Esattamente, la Corte nella sentenza in rassegna osserva che, trattandosi di contravvenzione, la condotta illecita può essere addebitata anche soltanto a titolo di colpa *ex art. 42, comma 4 c.p. (1)*, nel caso di specie consistente nella negligenza conseguente alla inosservanza di prescrizioni individuali imposte dall'autorità in funzione della adozione di misure tecnico-organizzative di prevenzione a tutela dell'ambiente ed in particolare con riferimento alla salvaguardia dell'atmosfera, onde evitare che vi si diffondessero esalazioni provenienti dalla tostatura dei chicchi di caffè (2).

Va peraltro rilevato che un nodo problematico in materia è rappresentato dalla circostanza che anche l'art. 674 c.p. descrive una contravvenzione le cui note costitutive sono scandite da una accentuata elasticità secondo quanto affiora già dalla mera lettura della disposizione codicistica che incrimina nella prima parte chiunque «getta o versa (...) cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone», purché ciò avvenga «in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso», delineando così un reato comune a spazio circoscritto, e nella seconda chiunque «nei casi non consentiti dalla legge provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare» quegli effetti, punendo entrambe le condotte con la stessa pena dell'arresto sino ad un mese o con l'ammenda fino a euro 206. I segni linguistici utilizzati dal legislatore hanno infatti consentito alla giurisprudenza di dilatare la sfera applicativa della contravvenzione in discorso per divenire, ancor prima del varo della citata previsione *ad hoc*, una norma fondamentale per combattere l'inquinamento dell'aria, come del resto avvenuto in altro settore dell'ordinamento con riguardo all'inquinamento delle acque per la cui salvaguardia si era fatto costantemente ricorso al delitto di danneggiamento aggravato (art. 635, comma 2, n. 3 c.p.) sino alla entrata in vigore della l. 10 maggio 1976, n. 319 (3).

La fattispecie codicistica incrimina nella sua seconda parte, come poc'anzi osservato, chiunque, «nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori, o di fumo», atte ad offendere o imbrattare o molestare le persone, le quali, pertanto, in base alla loro diversa natura possono aggredire la vita, l'odorato e le vie

(1) Sulla disciplina dell'elemento soggettivo in ambito contravvenzionale cfr. VANNINI, *Sul cosiddetto elemento soggettivo nelle contravvenzioni*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1932, 113 e ss.; GABRIELI - MAZZA M., *Delitti e contravvenzioni*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, Torino, 1958, 385 e ss.; PADOVANI, *Il binomio irriducibile. La distinzione dei reati in delitti e contravvenzioni, fra storia e politica criminale*, in *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, 424 e ss.

(2) Per la previgente disciplina cfr. DI GIOVINE, *Getto pericoloso di cose e inquinamento atmosferico*, in *Giur. merito*, 1973, II, 327 e ss.; MAZZA L., *Sui rapporti fra l'art. 674 c. p. e l'art. 20 della l. 13 luglio 1966, n.615*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 163 e ss.; AGNOLI, *Autorizzazioni e inquinamento atmosferico*, in *Giur. merito*, 1974, II, 265 e ss.; GIAMPIETRO, *Sul rapporto tra l'art. 674 c.p. e la normativa anti-smog*, in *Cass. pen.*, 1985, 1369 e ss.; MAGLIA, *Inquinamento atmosferico e getto pericoloso di cose*, in *Riv. pen.*, 1986, 51 e ss.; MORANDI, *Reati contro l'ambiente. Inquinamento atmosferico*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1996, 320 e ss.; MUCCIARELLI, *Tutela dell'aria dall'inquinamento atmosferico ed attuazione delle direttive comunitarie (d.p.r. n. 203/1988)*, in *Leg. pen.*, 1989, 278; AMENDOLA - DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992, *passim*; BERTAGNOLLI, *Vecchio e nuovo nei rapporti tra l'art. 674 c.p. e la legislazione speciale contro l'inquinamento atmosferico*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, 1101 e ss.; CONTE, *L'inquinamento atmosferico*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 71 e ss.

(3) Su questo aspetto cfr. MAZZA F., *L'inquinamento idrico*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 87 e ss.

respiratorie, o sporcare come il fumo o vapori grassi, o recare noia per continuità, ripetizione od insistenza, con ciò intendendo il legislatore completare la tutela del bene incolumità pubblica, ossia di un complesso di condizioni che riguardano la sicurezza della vita, dell'integrità fisica e della sanità di ciascuna persona (4).

La particolarità della vicenda in esame, riguardante non il superamento dei valori limite di emissione, ma la violazione delle prescrizioni imposte dal contenuto dell'autorizzazione amministrativa all'esercizio di uno stabilimento per la torrefazione del caffè, è rappresentata dal rilievo che, difformemente da quanto riscontrato in passato per la repressione della contaminazione idrica con il delitto di danneggiamento aggravato, l'art. 674 c.p. non ha cessato di svolgere un ruolo di supplenza in materia di inquinamento atmosferico (5); infatti, anche il sopravvenuto art. 279, comma 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che punisce una condotta spendibile solo da chi esercita uno stabilimento, ruota, nel suo complesso, attorno ad un nucleo centrale comune alla norma codicistica, rappresentato dalla emissione di sostanze aeriformi nell'atmosfera (6), pur se costruito nella nuova norma con esclusivo riferimento al superamento dei valori limite od alle statuizioni *ad hoc* fissate dalla pubblica amministrazione od alla mancanza di provvedimenti amministrativi autorizzatori o di comunicazioni dovute per legge. Da qui scaturisce l'insorgere del problema dei rapporti che intercorrono tra le due figure contravvenzionali in discorso (7), che prevedono altresì un differente trattamento sanzionatorio di gran lunga più severo nella fattispecie di nuovo conio.

Di certo, per risolvere tale questione, piuttosto che soffermarsi sulla diversa natura delle fattispecie poste a confronto e sui differenti beni giuridici da esse tutelati (8), occorre, invece, attribuire un preciso significato alla locuzione «nei casi non consentiti dalla legge» (9), contenuta nella seconda parte dell'art. 674 c.p., inciso interpretato alle volte nel senso di doversi comprendere l'esercizio di attività industriali, che, sebbene autorizzate, producono in concreto emissioni eccedenti i limiti di tollerabilità ed eliminabili con opportuni accorgimenti tecnici (10). Ma si è pure sostenuto, soprattutto nella giurisprudenza della Suprema Corte, che la contravvenzione codicistica è integrabile indipendentemente dal superamento dei valori limite

---

(4) Cfr. SABATINI Giu., *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, 289 e ss.; MARINI, *Incolumità pubblica (contravvenzioni concernenti la)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, *App.*, Torino, 1983, 156 e ss.; ARDIZZONE, *Incolumità pubblica (delitti e contravvenzioni contro la)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Torino, 1992, 361 e ss.

(5) Cfr. DE FALCO, *Una nuova stagione per l'art. 674 cod. pen., strumento di tutela contro l'inquinamento elettromagnetico*, in *Cass. pen.*, 2001, 148 e ss.; QUARANTA, *Il ruolo di supplenza svolto dall'art. 674 del codice penale: riflessioni sulla sentenza «Enel - Porto Tolle»*, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 1069 e ss.

(6) Cfr., BUTTI, *Emissioni di odori e tutela ambientale*, in *Giur. merito*, 2002, 1180 e ss.

(7) Cfr. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Milano, 2004, 196, peraltro con riferimento alla previgente legislazione penale speciale.

(8) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 7 ottobre 2003, n. 37945, Graziani, rv. 226.578.

(9) Cfr. CICALA, *Inquinamento atmosferico di origine industriale ed «i casi non consentiti dalla legge» previsti dall'art. 674 c.p.*, in *Giur. merito*, 1974, II, 28 e ss.

(10) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 8 aprile 2004, n. 16728, Parodi, in *Ambiente*, 2005, 3, 275 e ss., con nota adesiva di FUZIO, *Il sistema sanzionatorio in materia di emissioni inquinanti nell'aria*.



di emissione eventualmente stabiliti dalla legge in quanto, anche una attività produttiva di carattere industriale, legittimamente autorizzata, può tuttavia provocare molestie alle persone per la mancata adozione di meccanismi o posa in opera di congegni, suggeriti dalla moderna tecnologia ed idonei ad evitare tali inconvenienti, atteso che, come sopra ricordato, il reato *de quo* è volto a proteggere la salute e l'incolumità delle singole persone indipendentemente dalla osservanza di *standards* fissati per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico (11).

Ne deriva, a seguire questo orientamento di pensiero, che l'esistenza della autorizzazione ad attivare un'industria insalubre non è sufficiente di per sé ad escludere il reato previsto dall'art. 674 c.p. (12). L'inciso di cui trattasi, in definitiva, costituisce una precisa indicazione della necessità che le emissioni, per essere penalmente rilevanti ai sensi di quella previsione normativa, debbano avvenire in violazione delle norme di settore il cui rispetto integra una presunzione di legittimità delle stesse non potendosi ritenere come consentite quelle connesse più o meno direttamente alla attività produttiva regolamentata che tuttavia il legislatore non disciplina specificamente o che addirittura considera pericolose perché superiori ai limiti tabellari o che vuole comunque evitare attraverso la adozione di misure di prevenzione, di cautela o di accorgimenti tecnologici imposta dalla pubblica amministrazione all'imprenditore sul quale incombe sempre un dovere di controllo e di prudente vigilanza nell'esercizio dell'impianto industriale, stabilito per legge (13).

Viene, così, ad emergere un profilo che è stato spesso del tutto trascurato dalla dottrina nella ricostruzione della sfera di operatività delle due citate ipotesi di reato: non va, infatti, al riguardo dimenticato che la fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 279 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 156, riscritta dall'art. 3 del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, nei termini della contestazione sollevata nel caso di specie nei confronti dell'imputato (esalazioni dalla torrefazione del caffè), si riferisce espressamente alla violazione dei valori limite di emissione o delle prescrizioni stabilite dall'autorizzazione, e che con la previsione dell'utilizzo delle migliori «tecnologie possibili» (14), definite espressamente dal legislatore come il sistema tecnico che consente il miglior contenimento delle propagazioni o la loro riduzione a livelli tollerabili per la protezione della salute e dell'ambiente a costi accettabili per l'operatore, non sembrano residuare spazi operativi per la contravvenzione codicistica quando costui ab-

---

(11) Così: Cass. Sez. III Pen. 15 aprile 2009, n. 15734, Schembri, in questa Riv., 2009, 552 e ss. con nota di DI PINTO, *Emissioni illecite in atmosfera ed ambito di applicazione dell'art. 674 c.p.* Tale pronuncia si richiama anche al superamento del limite della normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c.

(12) Sulla rilevanza in sede penale di eventuali vizi da cui è affetto l'atto amministrativo cfr. MAZZACUVA, *Le autorizzazioni amministrative e la loro rilevanza in sede penale*, in Riv. it. dir. proc. pen., 1977, 774 e ss.; COCCO, *L'atto amministrativo invalido elemento delle fattispecie penali*, Cagliari, 1996, 351 e ss., soprattutto con riferimento alla attività urbanistica ed edilizia; GAMBARDELLA, *Il controllo del giudice penale sulla legalità amministrativa*, Milano, 2002, 195 e ss.

(13) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 17 aprile 2009, n. 16286, Del Balzo, in questa Riv., 2009, 553 e ss.

(14) Cfr. POSTIGLIONE, *Migliore tecnologia disponibile e costi eccessivi in materia di inquinamento atmosferico*, in Riv. giur. amb., 1990, 303 e ss.

bia ottemperato a tutte le direttive impartite dalla pubblica amministrazione (15). Il che non può che implicare anche il rispetto della normale tollerabilità (16), cui accenna sempre la richiamata giurisprudenza, sicché in tutte tali ipotesi la coniugazione del diritto del cittadino ad un ambiente salubre con il diritto a svolgere un'attività economica, entrambi ricevuti dalla Costituzione appositamente tutelata (17), ed il loro bilanciamento vengono effettuati *ex ante* in sede di rilascio dell'autorizzazione che consente di emettere nell'aria unicamente sostanze che siano sopportabili per la salute della collettività (18).

In conclusione, ove le emissioni superino gli *standards* fissati dalla legge di settore la contravvenzione descritta nell'art. 674 c.p. può concorrere con i reati contemplati dalla parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; ma nel momento in cui le esalazioni contenute in quei limiti arrechino in concreto fastidio alle persone, eccedendo la normale tollerabilità, occorre valutare se siano state adottate tutte le misure offerte dalla migliore tecnologia disponibile per scongiurare un evento lesivo concernente la salubrità dell'ambiente (19). Soltanto in caso di risposta negativa non potrà escludersi una violazione dell'art. 674 c.p., ma in ogni altra ipotesi viene meno un oggettivo disturbo recato a terzi che sia penalmente rilevante per l'assenza di un sia pur minimo coefficiente di colpevolezza, in quanto nessun rimprovero può essere mosso all'autore delle emissioni che abbia provveduto a mettere in atto tutte le doverose cautele usufruendo dei più moderni ritrovati della scienza e della tecnica (20).

Ecco spiegato perché non può convenirsi con la tesi secondo cui l'atto amministrativo, adottato nel pieno rispetto dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio dell'attività autorizzata, scrimina sempre la condotta conforme alla norma incriminatrice prevista dalla seconda parte dell'art. 674 c.p., escludendo la responsabilità del titolare dello stabilimento industriale, in quanto permette di ritenere che il fatto tipico sia stato realizzato in un caso consentito dall'ordinamento e quindi sia comunque lecito (21).

Va, infine, ricordato che l'art. 844, comma 1 c.c. vieta le immissioni su fondo altrui quando esse siano superiori alla «normale tollerabilità avuto riguardo alle condizioni dei luoghi», attribuendo al giudice il potere di «contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà» e di tenere conto della priorità dell'uso

---

(15) Cfr. ROSSI, *Emissioni inquinanti «autorizzate» e poteri del giudice penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 1496 e ss.

(16) Cfr. BENOZZO - BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile dell'ambiente*, Milano, 2003, *passim*.

(17) Sul punto cfr. PATRONO, *Diritto penale dell'impresa e interessi umani fondamentali*, Padova, 1993, 25 e ss.

(18) Cfr. POSTIGLIONE, *Migliore tecnologia disponibile e costi eccessivi in materia di inquinamento atmosferico*, cit., 310 e ss.

(19) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 25 maggio 2006, n. 18422, Sculco, in *Riv. pen.*, 2006, 300, secondo cui il possesso della autorizzazione all'esercizio di una attività potenzialmente inquinante non legittima le emissioni da questa provocate nell'atmosfera, dovendosi sempre far riferimento al criterio della normale tollerabilità.

(20) Cfr. Cass. Sez. VI Pen. 3 marzo 2004, n. 9757, Pannone, rv. 228.010, in *Riv. pen.*, 2004, 977; Cass. Sez. III Pen. 10 marzo 2005, n. 9503, Montinaro, rv. 230.982, *ivi*, 2005, 983.

(21) A questa drastica conclusione perviene la GIZZI, *Il getto pericoloso di cose*, Napoli, 2008, 115 e segg., che imposta il problema nell'ambito del controverso rapporto di specialità reciproca o bilaterale.

(art. 844, comma 2 c.c.) (22). Ne consegue che una immissione può essere vietata imponendo così l'interruzione delle attività che la originano se consiste in fumo, calore, esalazioni, rumore, «scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino», ove abbia conseguenze fisiche misurabili e non consista in un fatto isolato, se risulta intollerabile (23), ossia oltre la ragionevole sopportazione degli effetti esterni dell'attività altrui (24).

Peraltro, la collocazione dell'art. 844 c.c. (25) nel libro III «della proprietà» sotto il capo II, intitolato «della proprietà fondiaria», sta chiaramente a significare che tale norma non può essere finalizzata a tutelare beni diversi dalla proprietà quali la salute o l'ambiente, sicché è civilmente illecita la lesione intollerabile che incide sulla situazione soggettiva attiva del titolare del terreno e, quindi, sul godimento di un determinato fondo, con la conseguenza che la predetta disposizione regola un conflitto tra vicini e non tra impresa e collettività, come invece accade, ad esempio, nel richiamato art. 279 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (26).

*Francesco Mazza*

---

(22) Secondo la GIZZI, *Il getto pericoloso di cose*, cit., 117 e ss., l'art. 844 c.c. descriverebbe in definitiva l'unico parametro di legalità delle emissioni pericolose, anche se provocate nell'esercizio di attività industriali autorizzate.

(23) Cfr. VENERANDI, *Le esalazioni maleodoranti fra «stretta tollerabilità» e «normale tollerabilità»*, in questa Riv., 2007, 184 e ss.

(24) Sull'ambito di applicazione dell'art. 844 c.c. a fini di tutela ambientale cfr. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici a tutela dell'ambiente*, Padova, 1982, 50 e ss.; MAZZOLA, *Le immissioni*, Milano, 2004, 34 e ss.

(25) Cfr. SABATINI L., *Rapporti tra l'art. 674 c.p. e l'art. 844 c.c.: un problema ancora aperto*, in *Cass. pen.*, 2006, 52 e ss.

(26) Cfr. BRUNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, in *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013, 901.



Cass. Sez. III Pen. - 9-5-2013, n. 19955 - Teresi, pres.; Ramacci, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Balzarini, ric. (*Conferma Trib. Rovereto 23 dicembre 2011*)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Attività di recupero soggette a procedura semplificata - Recupero di materia e non di energia.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

*Integra il reato previsto dall'art. 256, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 l'inosservanza delle prescrizioni previste per l'esercizio della attività di recupero dei rifiuti, che traggano origine da specifiche disposizioni normative o che siano direttamente imposte dalla P.A. nell'esercizio del suo potere discrezionale. (Fattispecie nella quale è stato ritenuto penalmente rilevante il mancato accertamento delle caratteristiche dei rifiuti sottoposti a termodemolizione) (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) LA PREVISIONE DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE DI UNO SPECIFICO REQUISITO DEL RIFIUTO DA RECUPERARE RIENTRA NELL'AMBITO DELL'AMPIA DISCREZIONALITÀ RICONOSCIUTA DAL LEGISLATORE.**

Lo smaltimento e il recupero dei rifiuti in gomma, costituiti per la maggior parte da pneumatici fuori uso, negli ultimi anni ha registrato un interesse sempre più crescente, tanto che il relativo flusso è stato inserito tra i flussi prioritari di rifiuti nell'ambito comunitario. Tale interesse risulta evidente, in quanto lo smaltimento dei pneumatici in discarica controllata può avere effetti nocivi ed inoltre costituisce perdita di risorse, essendo la gomma un materiale recuperabile sia sotto forma di materia che di energia.

L'ammontare dell'energia recuperabile, a causa dell'elevato potere calorico (compreso tra quello del carbone e quello dell'olio combustibile), rientra senza dubbio in valori di tutto rispetto, se solo si pensi che ogni anno in Italia oltre 380.000 t di pneumatici arrivano a fine vita (1).

La sentenza della S.C. in commento riguarda l'attività di recupero di rifiuti, consistenti in pneumatici usurati e camere d'aria nonché scarti di gomma di varie dimensioni e forme, effettuata dalla Marangoni S.p.A. (2) senza l'osservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione rilasciata per l'effettuazione di attività di recupero di rifiuti mediante combustione.

Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. *t*) del d.lgs. n. 152/2006 per «recupero» deve intendersi «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale». Nell'ampio concetto di recupero rientrano quindi tutte le operazioni e lavorazioni che hanno come obiettivo la finalità ultima del risparmio di materia: la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di energia o di altro.

Limite preciso al concetto di *recupero* è lo «*smaltimento*» che il codice ambientale definisce come «qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia».

L'art. 183 del codice ambientale inoltre definisce «riutilizzo» «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti».

Le operazioni suddette se applicate alla filiera dei pneumatici danno luogo a:

a) riutilizzo dei pneumatici usati anche con ricostruzione dei pneumatici non divenuti rifiuto (prevenzione);

---

(1) Fonte: Ecopneus S.C.P.A.: Società senza scopo di lucro per il rintracciamento, la raccolta, il trattamento e la destinazione finale dei Pneumatici fuori uso (PFU), creata dai principali produttori di pneumatici operanti in Italia in base all'art. 228 del d.lgs. n. 152/2006.

(2) Il gruppo Marangoni S.p.A. è una azienda italiana con una attività fortemente integrata che copre l'intero ciclo di vita del pneumatico.

- b) ricostruzione di pneumatici divenuti rifiuti (preparazione per il riutilizzo);
- c) recupero di materia da PFU (pneumatici fuori uso) (riciclaggio);
- d) recupero di energia da PFU (recupero di altro tipo);
- e) smaltimento in discarica di PFU (possibile solo per i PFU di largo diametro).

Ciò premesso, nella sentenza annotata, la S.C. rileva che il d.m. 5 febbraio 1998, che riguarda la «individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22» è riferibile esclusivamente alle attività di recupero soggette a procedura semplificata, come è indicato nel titolo e come può rilevarsi dal preambolo, dall'articolato e dal richiamo ad esso effettuato dall'art. 214, d.lgs. n. 152/2006 (capo V, *Procedure semplificate*).

Le suddette attività, però, riguardano in via esclusiva il recupero di materia (riciclaggio) e non anche il recupero di energia.

Pertanto, secondo il condivisibile parere della Corte di legittimità, il Tribunale di Rovereto è incorso in un grave errore allorché ha ritenuto applicabile all'attività svolta dalla Marangoni S.p.A. le prescrizioni contenute nel d.m. 5 febbraio 1998, attribuendo alla predetta disposizione una portata generale che obiettivamente non ha, essendo riferibile alle sole operazioni di recupero soggette a procedura semplificata, tra le quali non rientra certamente quella svolta dal ricorrente soggetta ad autorizzazione ordinaria.

Ed è quanto ha eccepito anche l'imputato con il primo motivo di ricorso, ritenendo inapplicabile il decreto ministeriale del 1998 alla tipologia di attività svolta, con conseguente esclusione della sua responsabilità. Su quest'ultima deduzione però la S.C., giustamente, ha ritenuto di dissentire.

L'attività svolta dalla Marangoni S.p.A., consistente nel recupero energetico, è soggetta all'autorizzazione unica prevista dall'art. 208, d.lgs. n. 152/2006 che prevede, per il suo rilascio, l'espletamento di un complesso procedimento amministrativo, ove l'amministrazione opera un preventivo controllo di compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali e per la cui istruttoria tecnica le Regioni possono avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Il provvedimento autorizzatorio è caratterizzato da un'ampia discrezionalità di cui l'amministrazione può avvalersi, così incidendo sull'attività autorizzata con l'imposizione di prescrizioni che possono integrare o anche limitare l'efficacia del provvedimento.

Infatti l'art. 208, ai commi 11 e 12, è confermativo di quanto fin qui argomentato quando afferma che «l'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'art. 178 e contiene almeno i seguenti elementi (tipi e quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; requisiti tecnici afferenti alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica ecc.)», «le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili».

È di tutta evidenza, quindi, che nella vicenda oggetto della sentenza annotata la previsione da parte dell'amministrazione, che ha rilasciato il titolo, di uno specifico requisito del rifiuto da recuperare «pneumatici usurati e camere d'aria con eventuale presenza di inquinanti superficiali (presenza di IPA < 10 ppm)» è assolutamente legittima perché rientrante nell'alveo dell'ampia discrezionalità riconosciuta dal legislatore.

Di conseguenza le prescrizioni inserite nel provvedimento autorizzatorio sono vincolanti per il soggetto autorizzato sia quando traggano origine da specifiche disposizioni normative che l'atto autorizzatorio recepisce sia quando siano apposte direttamente dall'amministrazione che le rilascia nell'esercizio del suo potere discrezionale. La loro inosservanza è certamente idonea a configurare la contravvenzione di cui all'art. 256, d.lgs. n. 152/2006 che al comma 4 statuisce che «Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni».

Il reato previsto dall'art. 256, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 è reato proprio, permanente (3) e formale (4), la cui configurabilità è ipotizzabile sulla base della semplice effettuazione di una delle attività soggette a titolo abilitativo senza osservarne le prescrizioni.

Inoltre, la natura di reato di mera condotta (5) fa sì che, per l'integrazione della fattispecie, non assume rilievo l'idoneità della condotta medesima a recare concreto pregiudizio al bene finale, atteso che il bene protetto è anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione.

Analogamente qualora il gestore di un impianto di incenerimento o di coincenerimento, come nella fattispecie, non adotti tutte le precauzioni necessarie, all'atto della consegna o della ricezione dei rifiuti, ad evitare o quantomeno limitare gli effetti negativi sull'ambiente incorrerà nella sanzione penale prevista dall'art. 19, comma 12 del d.lgs. n. 133/2005 (6).

---

(3) Cass. Sez. III Pen. 5 maggio 2005, n. 16890, Gallucci ed a., rv. 231.649: «Il reato di inosservanza delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni, di cui all'art. 51, comma 4, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora art. 256, d.lgs. n. 152/2006), ha natura permanente non rilevando il fatto che la P.A. abbia fissato un termine per l'adempimento delle prescrizioni, atteso che è punito non l'inadempimento in sé delle prescrizioni ma la protrazione della specifica condotta di smaltimento, recupero, trasporto od altro senza l'osservanza delle stesse».

(4) Cass. Sez. III Pen. 21 febbraio 2011, n. 6256, Mariottini ed a., rv. 249.577, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, 11, 916, con nota di MELZI D'ERIL, «Il reato previsto dall'art. 256, quarto comma, d.lgs. n. 152/2006 è reato formale di pericolo per la configurabilità del quale è sufficiente lo svolgimento di una delle attività soggette a titolo abilitativo senza osservarne le prescrizioni, non essendo richiesto che la condotta sia anche idonea a configurare una situazione di concreto pregiudizio per il bene giuridico protetto».

(5) Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 2007, n. 15560, Andreani, rv. 236.341: «In tema di gestione dei rifiuti, il reato di cui all'art. 256, comma quarto, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, gestione dei rifiuti con inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, ha natura di reato di mera condotta, per la cui integrazione non assume rilievo l'idoneità della condotta a recare concreto pregiudizio al bene finale, atteso che il bene protetto è anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione».

(6) D.lgs. 11 maggio 2005, n. 133 «Attuazione della direttiva CE n. 2000/76, in materia di incenerimento dei rifiuti». Il decreto si applica agli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti e stabilisce le misure e le

La disciplina formulata dal d.lgs. n. 133/2005, però, è speciale rispetto a quella generale sui rifiuti delineata dal d.lgs. n. 152/2006, come osservato dalla Corte costituzionale la quale ha rilevato che l'intera disciplina contenuta nel menzionato decreto legislativo si pone «in termini di specialità rispetto alla disciplina generale riguardante gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, contenuta negli artt. 208 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e rispetto a quella riguardante i soli impianti di incenerimento di rifiuti urbani, sottoposti all'autorizzazione integrata ambientale, già contenuta nel d.lgs. n. 59 del 2005, oggi trasfusa nel titolo III *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006» [Corte cost. 27 luglio 2011, n. 253 ord. (7)].

Quanto sopra premesso, la S.C. ha concluso affermando che il giudice del merito, pur errando nell'attribuire al d.m. 5 febbraio 1998 un improprio ambito di efficacia, ha comunque correttamente contestato la sussistenza di reati contravvenzionali laddove ha riconosciuto rilevanza penale sia alla inosservanza della specifica prescrizione imposta nell'atto autorizzatorio sia alla inosservanza delle ulteriori cautele richieste dal d.lgs. n. 133/2005.

Infine per quanto concerne la censura mossa dall'imputato con il secondo motivo di ricorso, secondo cui il giudice del merito avrebbe omesso ogni considerazione in ordine alla sussistenza dell'elemento psicologico del reato, il giudice di legittimità non può che dedurre che dal tenore del provvedimento impugnato risulta evidente che la «Marangoni S.p.A.» ha scientemente disatteso le prescrizioni imposte con l'autorizzazione, tanto che ne ha sollecitato la modifica, ottenendola, all'amministrazione competente.

*Giuseppe Seccia - Benedetto Ronchi*

---

procedure finalizzate a prevenire e ridurre per quanto possibile gli effetti negativi dell'incenerimento e del coincenerimento dei rifiuti sull'ambiente, in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivino.

(7) In *Giur. cost.*, 2011, 4, 3236.



Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. - 25-3-2014 - Neri, pres. ed est. - Diotallevi ed a. (avv. Rauseo) c. Salvà ed a. (avv. Segnalini).

**Contratti agrari - Contratto di affitto di fondo rustico - Sopravvenuta impossibilità della prestazione per mutata destinazione urbanistica - Risoluzione del contratto anche con riguardo alle pertinenze.** (C.c. artt. 1463, 2135; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 45)

*Il contratto di affitto di un fondo rustico destinato ad attività di allevamento di cavalli mantiene natura agraria pur se prevede attività connesse di carattere commerciale. Qualora non pattuito in deroga avanti le associazioni di categoria ha durata quindicennale, ma la sopravvenuta impossibi-*

*lità della prestazione per mutata destinazione urbanistica del fondo ne consente la risoluzione anticipata (1).*

*(Omissis)*

FATTO. - Con ricorso depositato il 31 marzo 2010 Diotallevi Massimo, Diotallevi Fabio e Capuani Viviana, premesso di essere proprietari del terreno di mq 1.200 circa, con sovrastanti fabbricati rurali ed accessori, sito in territorio di Roma, via Lucrezia Romana 36, distinto in Catasto al Foglio 978, partt. 24 sub 502 e sub 501, 560 sub 501, 1350, 1351, 1353, 1354, salvo altre, esponevano che la loro dante causa Moscatelli Fausta in data 4 aprile 2000 con contratto stipulato ai sensi dell'art. 45 della legge 203/1982 aveva concesso in affitto a Salvà Vincenzo il fondo rustico della originaria consistenza di Ha 1.69.90 per adibirlo all'allevamento dei cavalli ed a pascolo. In data 10 febbraio 2003 la Moscatelli aveva poi stipulato nuovo contratto della durata di anni sei decorrenti dal 1° gennaio 2003 con lo stesso Salvà e con Castelluccio Bruno con il quale i conduttori venivano legittimati a svolgere, oltre l'attività propriamente agricola e l'allevamento dei cavalli, anche attività accessorie nel rispetto delle disposizioni amministrative ed urbanistiche, che però i conduttori avevano violato realizzando manufatti senza le prescritte concessioni ed autorizzazioni per i quali avevano subito sanzioni amministrative ed erano stati dalla proprietaria diffidati alla riconduzione a legalità. Esponevano ancora i ricorrenti che con contratto per Notaio Manzi del 8 febbraio 2008 avevano venduto, essendo mutata la destinazione urbanistica del terreno a Victoria R. s.r.l. la porzione di Ha 1.58.32 che i conduttori avevano prontamente rilasciato ricevendo il relativo indennizzo, e che la funzione pertinenziale al fondo, non era più idonea all'esercizio di attività agricola o assimilata, cosa per la quale, esperito infruttuosamente il prescritto tentativo di conciliazione ex art. 46 della legge n. 203/82, adivano la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Roma chiedendo dichiararsi la risoluzione del contratto per inadempimento posto in essere dai conduttori realizzando manufatti abusivi contro la volontà dei concedenti e condannandoli anche al risarcimento dei danni.

Si costituivano Salvà Vincenzo e Castelluccio Bruno i quali eccepivano che il contratto stipulato il 10 febbraio 2003 era stipulato senza il rispetto delle inderogabili condizioni imposte dall'art. 45 della legge n. 203/1982 e che la durata del rapporto doveva essere quindi riconosciuta in 15 anni, per cui chiedevano il rigetto della domanda, subordinatamente chiedendo in via riconvenzionale ed in caso di accoglimento, la corresponsione dell'indennizzo per le migliorie apportate al fondo ed ai fabbricati.

Esperita l'istruttoria, nel corso della quale veniva eseguita c.t.u., con sentenza n. 12014/12 del 9 giugno 2012 pubblicata il 3 luglio 2012, il Tribunale di Roma, Sezione specializzata agraria, qualificava il contratto *inter partes* del 10 febbraio 2003 come contratto commerciale e rigettava le domande dei ricorrenti e la riconvenzionale dei resistenti, compensando le spese del giudizio e ponendo quelle di c.t.u. a carico dei ricorrenti in solido.

Avverso la sentenza del Tribunale proponevano appello Diotallevi Massimo, Diotallevi Fabio e Capuani Viviana che ne assumevano l'erroneità in relazione alla qualificazione del contratto ed in relazione al mancato accoglimento della subordinata domanda di risoluzione del contratto per inadempimento dei conduttori nonché della domanda di condanna degli stessi al risarcimento dei danni. Gli appellanti chiedevano quindi la riforma dell'impugnata sentenza come da conclusioni in epigrafe riportate.

Si costituivano in appello Salvà Vincenzo e Castelluccio Bruno che eccepivano l'infondatezza del proposto gravame, di cui chiedevano il rigetto, e ribadivano, nella ipotesi di accoglimento delle domande proposte dagli appellanti, la richiesta di accoglimento delle domande riconvenzionali formulate in primo grado.

Absolti gli adempimenti di rito, all'udienza del 7 febbraio 2014 la causa veniva decisa come da dispositivo di cui veniva data lettura.

DIRITTO. - L'appello è fondato e va pertanto accolto.

Con il primo motivo di appello Diotallevi Massimo, Diotallevi Fabio e Capuani Viviana deducono che il Tribunale ha errato nel qualificare come contratto commerciale quello del 10 febbraio



2003 che, secondo il Tribunale, avrebbe novato quello agrario del 4 aprile 2000 in relazione all'oggetto dello stesso e tenuto conto che il contratto del 2003 sarebbe stato nullo come contratto agrario non essendo stato stipulato secondo le prescrizioni dell'art. 45 della legge n. 203/1982.

Il punto di gravame è fondato.

È incontestato tra le parti che il contratto del 4 aprile 2000, certamente valido ed efficace anche in relazione alle disposizioni di cui all'art. 45 della legge n. 203/1982, ha natura di contratto agrario prevedendo l'utilizzazione agricola del fondo e l'allevamento di cavalli sull'intera originaria estensione del fondo di Ha 1.69.90. Il contratto del 10 febbraio 2003, poi, non modifica la destinazione del fondo, solo la integra autorizzando i conduttori all'esercizio di attività non strettamente agricole e più commerciali, che però non sono preponderanti rispetto alla principale destinazione d'uso del fondo, che resta asservito all'allevamento dei cavalli, e vanno quindi qualificate come attività accessorie compatibili con la pattuita attività agricola. Tale circostanza, unitamente all'aggiunta di un nuovo conduttore attesta inoltre che il contratto del 10 febbraio 2003 è totalmente novativo rispetto a quello in precedenza intercorrente con il solo Salvà.

Vero è che il contratto del 10 febbraio 2003 prevede una durata di sei anni a partire dal 1° febbraio 2003 e che non è stato stipulato nelle forme del contratto in deroga ex art. 45 della legge n. 203/1982. Tuttavia tale circostanza non ne determina la nullità se non in relazione a tale durata inferiore a quella ordinaria di quindici anni prevista tanto per l'affitto a conduttore coltivatore diretto quanto per l'affitto a conduttore non coltivatore diretto rispettivamente dagli artt. 1 e 22 della legge n. 203/1982, atteso che le restanti pattuizioni tra le parti non contrastano con alcuna delle norme inderogabili della legge n. 203/1982 e va fatto salvo il principio in forza del quale la clausola nulla per violazione di legge di un contratto per il resto valido va sostituita con quanto dalla legge previsto ai sensi del secondo comma dell'art. 1419 c.c. Non può quindi essere condivisa, a parere della Corte, la statuizione del Tribunale secondo la quale la sua conclusione in difformità a quanto previsto dall'art. 45 della legge n. 203/1982 ne determina la nullità come contratto agrario e ne impone una diversa qualificazione. Il contratto del 10 febbraio 2003 va invece qualificato come rapporto di affitto agrario con la durata *ope legis* determinata in anni quindici, tenuto inoltre conto che la concorde volontà delle parti, attestata anche dal tenore delle riconvenzionali proposte in primo grado dai resistenti, è nel senso del riconoscimento della natura agraria del rapporto posto in essere.

Va ancora rilevato che le superiori considerazioni trovano conforto nel fatto che anche con il contratto del 10 febbraio 2003 viene concesso in affitto il fondo nella sua originaria estensione di Ha 1.69.90 e che per il rilascio della porzione di Ha 1.58.32 a seguito della vendita a Victoria R. s.r.l. dopo il cambiamento di destinazione urbanistica i conduttori hanno percepito congruo indennizzo, ancora una volta confermando di far riferimento alla natura agraria del rapporto e alla relativa normativa.

Ciò posto, va a questo punto esaminata nel dettaglio l'allegazione di sopravvenuta impossibilità della prestazione con riferimento alla natura ed all'oggetto del contratto dai ricorrenti posta a base della principale domanda di risoluzione ai sensi dell'art. 1463 c.c.

Sotto questo profilo è di assoluto rilievo la circostanza che il fondo originariamente consisteva in Ha 1.69.90 con annessi fabbricati e che tali fabbricati, rappresentando solo una piccola parte del tutto asservita al resto del fondo, stavano in evidente rapporto pertinenziale funzionale allo svolgimento di attività agricola. Dopo la vendita di gran parte del fondo l'8 febbraio 2008 cioè cinque anni dopo la conclusione del contratto *inter partes* del 2003, la superficie residuata è di circa mq 1.200,00 quasi totalmente occupati dai fabbricati ad eccezione mq 200,00 destinati ad orto e con una situazione dal c.t.u. e non contestata dalle parti, dalla quale emerge che la pregressa attività di allevamento dei cavalli è stata mutata in tenuta di cavalli adibiti a finalità sportive, ludiche o di addestramento all'equitazione con le attività commerciali, bar e ristorazione, divenute preponderanti e principali da secondarie e accessorie che erano. Ne discende che la nuova situazione determinatasi dopo la vendita di gran parte del fondo nel 2008 non è più compatibile con una destinazione agricola di ciò che è residuo e che è pertanto venuto meno per sopravvenuta impossibilità la prestazione dei locatori con la conseguenza che il contratto va dichiarato risolto ai sensi dell'art. 1463 c.c. La domanda principale riproposta dagli appellanti va quindi accolta e gli appellati condannati al rilascio del fondo.

L'accoglimento della domanda principale è assorbente rispetto a quella subordinata di risoluzione per inadempimento dei conduttori. Stante la risoluzione senza colpa dei conduttori va inoltre rigettata la domanda di risarcimento danni, per altro non coltivata sotto il profilo probatorio.

La riproposizione delle riconvenzionali dei convenuti senza formale proposizione di appello incidentale ne determina l'inammissibilità e le stesse vanno quindi rigettate.

La riforma della sentenza di primo grado, la complessità delle questioni trattate e la dichiarata incolpevole risoluzione del contratto costituiscono giustificati motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

(*Omissis*)

### **(1) UN CASO DI RISOLUZIONE DEL CONTRATTO DI AFFITTO DI FONDO RUSTICO PER IMPOSSIBILITÀ SOPRAVVENUTA DELLA PRESTAZIONE.**

La vertenza giudicata dalla Corte d'appello di Roma trae origine dalla concessione in affitto – con contratto stipulato ai sensi dell'art. 45 della legge n. 203/1982 – di un fondo rustico di Ha 1.69.90 da destinarsi a pascolo e allevamento di cavalli. A tre anni di distanza dalla stipula di tale contratto, le parti ne stipulavano uno nuovo in cui pattuivano – senza l'assistenza delle associazioni di categoria – una durata del rapporto di anni sei. In questo secondo contratto i conduttori venivano autorizzati dal concedente a svolgere, oltre all'attività propriamente agricola e all'allevamento di cavalli, anche attività accessorie, purché nel rispetto delle disposizioni amministrative ed urbanistiche. Nel corso del nuovo contratto, più precisamente cinque anni dopo la sua sottoscrizione, mutava la destinazione urbanistica del fondo la cui porzione maggioritaria veniva alienata dal proprietario e prontamente rilasciata dagli affittuari dietro ricezione di un congruo risarcimento.

Intervenuta l'alienazione della quasi totalità del fondo, il rapporto d'affitto ricadeva sulla parte residua, di mq 1.200, occupata prevalentemente da fabbricati e, per soli mq 200, adibita ad orto. Risultando la nuova situazione inidonea all'esercizio di un'attività agricola, la proprietà, esperito con esito negativo il rituale tentativo di conciliazione, chiedeva giudizialmente la risoluzione del contratto d'affitto, in via principale ai sensi dell'art. 1463 c.c. – sopravvenuta impossibilità di adempiere all'obbligazione – e in via subordinata per grave inadempimento – realizzazione di manufatti abusivi – addebitabile ai conduttori. Questi ultimi si costituivano in giudizio opponendo la durata quindicennale del contratto d'affitto, non debitamente stipulato in deroga, e chiedendo in via riconvenzionale un indennizzo per le migliorie apportate al fondo e ai fabbricati.

Il Tribunale adito – Sezione specializzata agraria – qualificava come «commerciale» il contratto *inter partes* e rigettava la domanda di risoluzione al pari della domanda riconvenzionale avanzata dagli affittuari (1).

Impugnata la sentenza da parte del concedente, la Corte d'appello accoglie il gra-

---

(1) Trib. Roma, Sez. spec. agr. 3 luglio 2012, inedita.

vame e reputa innanzitutto erronea la qualificazione di «commerciale» attribuita in primo grado al contratto d'affitto argomentando al riguardo che tale contratto, benché diverso da quello precedentemente stipulato, ne conserva la natura di contratto agrario pur nell'inosservanza delle prescrizioni dell'art. 45 della legge n. 203/1982. A giudizio della Corte, infatti, le innovate clausole contrattuali non hanno modificato la destinazione agricola del fondo, ma l'hanno soltanto integrata consentendo agli affittuari l'esercizio di attività «*non strettamente agricole e più commerciali che però non sono preponderanti rispetto alla principale destinazione d'uso del fondo che resta asservito all'allevamento dei cavalli, e vanno quindi qualificate come attività accessorie compatibili con la pattuita attività agricola*». Il contratto non è quindi da ritenersi nullo se non relativamente alla clausola della sua durata pattiziamente inferiore a quella «*ordinaria di quindici anni prevista tanto per l'affitto a conduttore coltivatore diretto quanto per l'affitto a conduttore non coltivatore diretto rispettivamente dagli artt. 1 e 22 della legge n. 203/1982*». Contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, ad avviso del quale il discostarsi del contratto dalle previsioni dell'art. 45 della citata legge (2) ne comportava la nullità come contratto agrario esigendone una diversa qualificazione, la Corte d'appello giudica il rapporto come affitto agrario con durata, *ope legis*, di quindici anni. La natura agraria del rapporto, secondo la Corte, trova ulteriore conferma nella percezione di un indennizzo da parte dei conduttori riferibile appunto alle previsioni della normativa speciale (3).

Escluso dunque che possa considerarsi «commerciale» il contratto d'affitto intercorso tra le parti, il giudice d'appello passa ad esaminare la vertenza sotto l'ulteriore profilo della sopravvenuta impossibilità della prestazione in applicazione dell'art 1463 c. c. che la locatrice pone a fondamento della propria domanda di risoluzione.

Di tutta evidenza che – a seguito della vendita della porzione maggioritaria del fondo, nonché della sua diversa destinazione urbanistica – la parte residua della proprietà, costituita prevalentemente da fabbricati in passato legati da vincolo pertinenziale al fondo, è divenuta assolutamente inadatta allo svolgimento di una qualsivoglia attività agricola. Invero, come accertato dalla c.t.u. e non contestato dal locatario, la progressiva attività di allevamento di cavalli ha lasciato posto ad una «*tenuta di cavalli adibiti a finalità sportive, ludiche o di addestramento all'equitazione con le attività commerciali, bar e ristorazione, divenute preponderanti e principali da secondarie ed accessorie che erano*» (4).

In forza di siffatte argomentazioni la Corte conclude per la risoluzione del contratto

---

(2) Per l'art. 45, legge n. 203/1982 in materia di contratti agrari sono validi gli accordi in deroga alla normativa vigente purché stipulati tra le parti con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole.

(3) L'art. 43, legge n. 203/1982 prevede, nel caso di risoluzione incolpevole del contratto di affitto, la corresponsione all'affittuario di un «equo» indennizzo a fronte dell'interruzione della durata del contratto. L'ammontare di tale indennizzo, in mancanza di accordo tra le parti, è stabilito dal giudice. All'affittuario compete il diritto di ritenzione del fondo sino all'effettiva ricezione dell'importo concordato o giudizialmente determinato.

(4) Così testualmente in sentenza.

di affitto con l'obbligo per il locatario di rilascio degli immobili occupati: ciò in quanto sono divenute oggettivamente impossibili, nella modificata situazione di fatto, l'utilizzazione agricola dell'immobile locato e conseguentemente la prestazione cui il concedente si era in precedenza obbligato.

Il percorso logico-giuridico seguito dalla Corte d'appello romana per giungere ad una siffatta decisione risulta in linea con la normativa dell'art. 2135 c.c. (5) che attribuisce natura agraria all'attività di allevamento di animali. Nel caso in questione ben si applica poi l'art. 1463 c.c. sulla sopravvenuta impossibilità da parte del locatore di fornire la prestazione contrattualmente prevista.

Nel corso del rapporto sono invero sopravvenuti dei mutamenti per effetto dei quali non è più possibile mantenere sul fondo un'impresa agraria avente ad oggetto l'allevamento di animali e ciò non soltanto per la modificata destinazione urbanistica del fondo medesimo, ma altresì per essersi, con la vendita, la sua superficie ridotta a dimensioni così esigue da impedire un qualsiasi sfruttamento di tipo agricolo.

La perdita di agrarietà del fondo coinvolge conseguentemente le sue pertinenze: risultando queste non più asservite all'esercizio di un'attività agricola non è prospettabile la prosecuzione soltanto su di esse di un'affittanza cui attribuire natura agraria. Dice sul punto la sentenza che, a seguito della nuova destinazione urbanistica del terreno e della vendita della maggior parte di esso, *«la parte residua di circa mq 1.200, occupata quasi interamente da fabbricati ormai privi di una funzione pertinenziale al fondo, non è più idonea all'esercizio di attività agricola o assimilata»* (6).

In tema la letteratura è concorde nell'affermare che, onde un contratto di affitto possa definirsi agrario, è innanzitutto necessario che esso abbia ad oggetto un fondo idoneo all'esercizio di un'impresa agraria, cioè utilizzabile a fini produttivi. Al riguardo ben chiarisce autorevole dottrina che il fondo rustico deve rappresentare il centro dell'intera organizzazione aziendale (7).

Nella vicenda in esame l'attività imprenditoriale era costituita dall'allevamento – sul fondo – di cavalli da corsa, pertanto correttamente la Corte d'appello reputa agrario lo stipulato contratto d'affitto che però dichiara risolto per esser venuti meno i suoi indispensabili presupposti.

Se invero in precedenza era indubbia la destinazione agricola del fondo, questa è stata poi stravolta dai sopravvenuti mutamenti a causa dei quali l'attività di allevamento di cavalli è diventata impraticabile ed è stata definitivamente sostituita dal-

---

(5) Per il novellato art. 2135 c.c. rientrano tra le attività agricole «coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse». Specifica il secondo comma di tale articolo che «per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine».

(6) Sulla sorte delle pertinenze la sentenza non si dilunga ritenendo di pacifica acquisizione che le stesse, in precedenza asservite ad un fondo rustico nel seguito divenuto terreno edificabile, abbiano per tale motivo perduto quella destinazione agraria che sola potrebbe giustificare la permanenza dell'affittanza agraria.

(7) GALLONI G., *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, Bologna, 1982, 77.

l'impiego in pratiche sportive di animali non allevati *in loco*. Quest'ultima attività non può assolutamente essere ricompresa tra quelle connesse alle attività essenzialmente agricole cui fa riferimento il novellato art. 2135 c.c. e che sono la coltivazione del fondo, la selvicoltura e l'allevamento di animali. Sulla nozione di connessione è stato precisato che l'attività connessa deve servire allo sviluppo dell'attività agricola principale oltre che all'integrazione del reddito dell'agricoltore (8). È pertanto indispensabile che tra l'attività principale e quella accessoria e collaterale sussista uno stretto legame di interdipendenza in mancanza del quale l'attività secondaria perde ogni connotazione agricola per assumere invece quella diversa di autonoma impresa commerciale.

Guido Jesu

---

(8) GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2010, 107.



Corte d'app. Roma, Sez. III Civ. - 11-11-2013, n. 6017 - Azara, pres.; Ruta est. - Basili (avv. Perica) c. Ferri (avv. Coviello).

**Prelazione e riscatto - Proposta di alienazione - Accettazione subordinata alla concessione di un mutuo ex art. 1, legge n. 590/1965 - Ritardo nella concessione del mutuo per ragioni amministrative - Concessione oltre il termine legale di differimento per il pagamento - Decadenza incolpevole dall'esercizio della prelazione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 1)

*(Omissis)*

*(Omissis)* dopo la comunicazione da parte del Basili in data 13 febbraio 2004 ai sensi dell'art. 8 della legge n. 590/1965, del preliminare di vendita del fondo, immediatamente, il 3 marzo successivo Ferri notificava la sua dichiarazione di esercizio della prelazione, allegando copia della domanda di mutuo, con annotazione di ricezione da parte dell'Assessorato all'agricoltura della Regione Lazio in data 26 febbraio 2004 e con dichiarazione di volersi avvalere della sospensione del termine di pagamento in attesa di erogazione del mutuo richiesto.

Il Basili, con lettera del 29 giugno, lamentando che non era pervenuta attestazione della ammissione della domanda di mutuo all'istruttoria, dichiarava la sopravvenuta inefficacia della prelazione e diffidava la Ferri a stipulare l'atto di compravendita entro trenta giorni, con contestuale versamento del prezzo (a cui la Ferri non dava riscontro).

Il 2 settembre il Basili diffidava con atto formale la Ferri per non aver fornito nel termine di 3 mesi la prova dell'ammissione della domanda all'istruttoria per l'erogazione del mutuo, e formalmente dichiarava la sopravvenuta inefficacia dell'esercizio della prelazione.

Il 9 settembre la Direzione regionale dell'agricoltura della Regione Lazio comunicava alla Ferri l'impossibilità di dare seguito alla istanza di erogazione di mutuo in quanto la legge in oggetto non risultava finanziata sul bilancio regionale, informando che la «legge stessa risultava osservata dalla Comunità europea e che la Regione Lazio era in attesa dei relativi esiti»: comunicazione per raccomandata che risulta ricevuta dalla Ferri in data 2 ottobre.

Il 15 settembre la Ferri domandava all'Assessorato regionale all'agricoltura di poter essere munita di attestazione, ai sensi della legge n. 590/1965, art. 8, comma 7, da esibire al venditore, circa l'esito dell'istruttoria sulla domanda di concessione del mutuo e in pari data comunicava al Basili le sue difficoltà ad ottenere detta certificazione, nonostante solleciti.

Ottenuto esito negativo alla domanda di mutuo agevolato per esercizio della prelazione agraria, la Ferri si vedeva accolta domanda di mutuo generico, e in data 11 gennaio 2005, comunicava al Basili la sua intenzione di pervenire comunque all'acquisto indicandogli il notaio designato e la documentazione necessaria per la stipula dell'atto pubblico. Proposta che non sortiva alcun esito (nel frattempo il Basili introduceva il presente giudizio).

Alla stregua di tali risultanze documentali, non vi è dubbio in ordine al regolare adempimento da parte della convenuta delle disposizioni inerenti all'esercizio del diritto di prelazione agraria.

Ad essa non può imputarsi il mancato verificarsi della condizione sospensiva del pagamento del prezzo nel termine di cui al comma 6 dell'art. 8 o nel più lungo termine per sospensione del termine ai sensi del comma 7 dell'art. 8, legge n. 590/1965 (non oltre un anno), né tantomeno il ritardo della P.A. nel metterle a disposizione certificato di ammissione della domanda, avendo ella agito secondo i canoni di cui all'art. 8, legge n. 590/1965 sia nella fase iniziale del diritto di prelazione, sia nella fase della pendenza della *condicio iuris* del pagamento del prezzo. La domanda di erogazione del mutuo era stata da lei presentata prima della comunicazione di volere esercitare il diritto di prelazione e il fatto che l'esito della domanda sia pervenuto a termine scaduto non le può essere per alcun motivo addebitato.

La decadenza, incolpevole per la Ferri, dall'esercizio della prelazione, ha prodotto, peraltro, quale effetto naturale la liberazione del proprietario da ogni vincolo posto a tutela della proprietà coltivatrice. Il primo giudice in proposito non ha respinto la domanda di accertamento di decadenza, avendo più che altro esaminato e qualificato gli aspetti connessi di responsabilità della Ferri in ordine agli affari andati male per il Basili, dedotti da quest'ultimo, escludendo ogni addebito a carico della Ferri.

Né ha rilievo che la Ferri non abbia espresso di aderire alla proposta di compravendita al di fuori delle condizioni di esercizio della prelazione, in quanto si sarebbe trattato di un nuovo contratto. Male ha fatto il Basili a impegnarsi in altri affari senza avere certezza in ordine alla definizione del diritto di prelazione, essendo prevista la eventualità di differimento del pagamento del prezzo per sospensione del termine fino a un anno.

Il rigetto della domanda va pertanto confermato.

*(Omissis)*

(1) La decisione è ampiamente corretta e meritevole di positivo apprezzamento. Nel caso di specie, il beneficiario del diritto di prelazione, affittuario di un terreno limitrofo a quello posto in vendita, nei termini di legge, ha dapprima accettato la proposta di alienazione del proprietario e, contestualmente, richiesto l'accensione del mutuo agevolato ai sensi della legislazione protezionistica. Tale forma di accettazione, siccome pacifico in giurisprudenza (a partire da Cass. Sez. III 11 ottobre 1990, n. 9996, in questa Riv., 1991, 413) è pienamente efficace e valida. In ragione del (naturale) ritardo dell'amministrazione nella corresponsione del mutuo, era occorso il superamento del termine (favorevole) di dilazionamento per il pagamento del prezzo: cioè oltre l'anno dall'accettazione. Nelle more, come abbiamo visto, la situazione si era complicata ma non snaturata. Il mancato pagamento del prezzo, così stando le cose, sicuramente non poteva essere imputabile all'affittuario. La pretesa del proprietario, quindi, era sicuramente sbagliata perché imputava a controparte, un evento addebitabile alla fallacia amministrativa della Regione Lazio. *(I.C.)*

Cons. Stato, Sez. IV - 29-5-2014, n. 2779 - Branca, pres. f.f.; Aureli, est. - Scaringella (avv. Basso) c. Provincia di Bari (avv. Affatati).

**Espropriazione p.p.u. - Illegittima procedura espropriativa - Decreto di acquisizione sanante al patrimonio della Provincia di fondi agricoli - Diritto alla restituzione dei fondi e risarcimento del danno - Esclusione.** (D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 42 bis)

**Espropriazione p.p.u. - Illegittima procedura espropriativa - Decreto di acquisizione sanante al patrimonio della Provincia di fondi agricoli - Mancata erogazione aiuti comunitari PAC - Diritto al riconoscimento - Esclusione.** (D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 42 bis)

*In caso di acquisizione sanante ex art. 42 bis, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 di fondi agricoli, oltre ad escludersi il diritto alla restituzione dei fondi, va parimenti escluso il risarcimento dei danni qualora il proprietario dei medesimi fondi non provi che il danno effettivamente subito è maggiore dall'ammontare dell'interesse del 5 per cento annuo liquidato, in ogni caso, per il periodo di occupazione senza titolo a titolo risarcitorio (1).*

*In caso di acquisizione sanante ex art. 42 bis, d.p.r. n. 327/2011, l'onnicomprensività dell'importo dovuto a titolo di indennità ivi previsto comporta l'impossibilità di riconoscere i redditi relativi all'erogazione degli aiuti comunitari PAC, qualora il proprietario dei medesimi fondi non provi che detti aiuti comunitari ammontano ad un importo annuo superiore al 5 per cento dovuto per il periodo di occupazione senza titolo (2).*

*(Omissis)*

L'appello è infondato e va respinto.

S'impone in quanto preliminare alle altre questioni dedotte nel gravame l'esame della corretta determinazione del valore venale dei suoli acquisiti dalla Provincia avvalendosi dell'art. 42 bis del d.p.r. n. 327 del 2001.

Recita invero il comma 3 di tale norma che «Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità (...)».

Nella sentenza impugnata tale valore che è stato definito sulla base della relazione del consulente tecnico d'ufficio, attribuendo ai fini dell'indennizzo del pregiudizio patrimoniale subito, il valore complessivo di euro 21.481,00 per ettaro ai suoli agricoli acquisiti.

Al riguardo il primo giudice, anche allo scopo di contestare il diverso avviso del consulente di parte, ha ritenuto corretta, condividendo le argomentazioni del c.t.u., tale quantificazione sulla base della considerazione, attesa l'ascrivibilità delle caratteristiche dei fondi per cui è causa a quelle dei terreni ubicati in agro di Gravina di Puglia alla contrada Faiano e alla contrada Dolcecanto, che «I terreni alla contrada Dolcecanto non hanno affatto l'appetibilità commerciale dei terreni oggetto di consulenza, come giustamente poco apprezzati sono quelli alla contrada Faiano».

Dall'esame della relazione presentata dal c.t.u. emerge, in particolare, un accertamento sul valore dei terreni di proprietà dell'appellante approfondito e documentato, discendente da una metodologia di stima (comparazione con i prezzi di mercato accertati relativi a terreni con analoghe caratteristiche) applicata con rigore, assumendo a riferimento le compravendite effettuate nel periodo 2008-2009 e quindi immune da vizi logici e da errori di fatto.

Si è alla presenza, in sostanza, di un giudizio di stima che seppure presenta quel certo tasso d'inevitabile opinabilità che normalmente accompagna la determinazione dei prezzi di mercato dei beni oggetto di libera contrattazione, influenzata com'è noto, nel caso dei terreni ed in particolare dei terreni agricoli, da una molteplicità di fattori, non per questo appare contestabile alla stregua dei giudizi critici del consulente di parte e nuovamente esposti in questa sede.

La Sezione ritiene quindi che le censure di parte appellante alla sentenza impugnata riguardanti la determinazione del valore venale dei suoli per cui è causa debbano essere, in conclusione, respinte.

Merita conferma la sentenza impugnata anche nella parte in cui disconosce che al ricorrente

competa il pregiudizio da mancato guadagno che la parte assume d'aver patito a causa dell'esproprio illegittimo.

A fronte, invero, della deduzione di parte appellante che chiede il riconoscimento di euro 6.618,37 per mancato reddito, non possono che essere condivise le deduzioni del primo giudice che, nella sentenza impugnata, sottolinea che parte appellante, ove fosse stato in grado avrebbe dovuto dimostrare gli utili conseguiti dalla sua azienda negli anni antecedenti all'attività espropriativa illegittima intrapresa dalla Provincia di Bari nei suoi confronti.

Viceversa alcuna allegazione specifica dimostrativa del danno da mancato guadagno effettivamente patito è stata versata in giudizio essendosi la parte limitata ad affermare ad aver diritto a percepire la detta somma, rinviando a tal riguardo agli atti provenienti dal proprio consulente di fiducia depositati in primo grado.

La deduzione sopra esaminata deve quindi essere nuovamente respinta, condividendo la Sezione l'avviso espresso dal primo giudice.

In merito al punto 2) che precede, compreso nel novero delle statuizioni recate dalla sentenza impugnata, parte appellante osserva che in primo grado tra le voci di danno richieste era compresa la maggiorazione prevista per il proprietario imprenditore agricolo dall'art.40, comma 4 del d.p.r. n. 327/2001.

Tale richiesta è stata disattesa nella sentenza impugnata dal primo giudice con l'argomento che «circa la triplicazione della somma dovuta (...) non si tratta di cessione bonaria».

La replica di parte appellante a tale argomento è stata nel senso che il maggior danno anche in caso di espropriazione illegittima deve essere sempre riconosciuto e non può quindi essere limitato alla percentuale del 5 per cento prevista dall'art. 42 *bis* del citato d.p.r.; diversamente sarebbe evidente la violazione degli artt. 3 e 42 della Costituzione.

È evidente che sul tema in esame occorre fare chiarezza.

Innanzitutto va osservato che nell'espropriazione ordinaria di terreni agricoli a danno del proprietario coltivatore vi è incompatibilità, tra la «triplicazione» dell'indennità calcolata a mente dell'art. 45, comma 2, lett. *d*) («l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola») e l'indennità aggiuntiva prevista dal comma 4 dello stesso art. 40.

Deve in secondo luogo essere chiarito che il maggior danno previsto comma 3, seconda parte dall'art. 42 *bis* non è sempre e comunque dovuto, come sembra intendere parte appellante, bensì spetta soltanto se dalla parte interessata viene provato che il danno effettivamente subito è maggiore dell'ammontare dell'interesse del 5 per cento annuo liquidato in ogni caso per il periodo di occupazione senza titolo a titolo di risarcimento del danno («Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del 5 per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma»).

Tanto chiarito la Sezione ritiene che gli importi aggiuntivi in parola non possano più essere considerati dovuti nel presente giudizio nel quale è all'esame la quantificazione del danno subito dal proprietario coltivatore di terreni agricoli acquisiti a sanatoria dall'Amministrazione provinciale ex art. 42 *bis* del più volte citato decreto.

Detti importi aggiuntivi, invero, sono non soltanto intrinsecamente connessi sul piano procedimentale all'espropriazione ordinaria, ma soprattutto sono finalisticamente collegati con il criterio di quantificazione dell'indennità di base dovuta quando oggetto dell'esproprio sono terreni non edificabili, la quale per effetto dell'art. 40 comma 1, d.p.r. n. 327/2001 è determinata con il criterio del valore agricolo medio dei terreni oggetto dell'ablazione, il quale dei primi rappresenta la base di calcolo.

Ne consegue che quando l'indennità dovuta al proprietario coltivatore è calcolata, ex art. 42 *bis*, in base al valore venale dei terreni agricoli, che è sempre maggiore del loro valore agricolo medio, introdotto evidentemente dagli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 181/20011, come sottolineato dalla stessa parte appellante (dichiarativa dell'incostituzionalità del criterio del valore agricolo medio), viene meno la possibilità di riconoscere gli importi aggiuntivi in argomento,



ancorché a titolo di maggior danno, considerata anche la tendenziale omnicomprensività dell'indennità riconosciuta nell'ipotesi di acquisizione sanante, potendosi diversamente ritenere palesemente sproporzionato l'importo dovuto dall'amministrazione ove utilizzi l'art. 42 *bis* già citato.

La domanda di riconoscimento dell'indennità aggiuntiva *ex art.* 40, comma 4, d.p.r. n. 327/2001 va quindi respinta.

Prendendo spunto dall'omnicomprensività dell'importo che viene riconosciuto dal comma 3 della citata norma sull'acquisizione sanante, si giunge infine al rigetto delle deduzioni di parte appellante riguardanti il mancato riconoscimento ad opera del primo giudice dei redditi relativi agli aiuti comunitari PAC.

Ed invero al di là delle argomentazioni contenute nella sentenza impugnata sul punto, appare preminente rilevare, onde giungere alla conferma del rigetto di tale profilo del gravame, che non si ricava dagli argomenti spesi da parte appellante, e quindi non è provato, come già in primo grado, che detti aiuti comunitari ammontano ad un importo annuo superiore al 5 per cento dovuto per il periodo di occupazione senza titolo, che nella specie non è contestato si sia verificata dal 30 agosto 2004 all'8 settembre 2009, e che rappresentano quindi un maggior danno rispetto a quanto già spettante *ex lege* per ultimo tale titolo.

In conclusione l'appello va respinto.

Essendosi parte appellata limitata in questa sede a chiedere la conferma della sentenza impugnata le spese del presente giudizio possono essere compensate.

*(Omissis)*

## **(1-2) LA PAC MERITA DI ENTRARE A PIENO TITOLO NELL'ESPROPRIAZIONE PER P.U.**

1. Il Consiglio di Stato, con la sentenza della Sez. IV n. 2779 del 29 maggio 2014, si sofferma sui criteri per calcolare il ristoro (chiamato oggi, sia pure nominalmente, «indennizzo» ma che ha invero funzione «risarcitoria») dovuto in caso di acquisizione sanante di un fondo agricolo, illegittimamente occupato e detenuto dalla P.A., nonché sull'eventuale computabilità, in aggiunta al primo, delle indennità aggiuntive in favore del coltivatore diretto e delle erogazioni relative agli aiuti comunitari «PAC».

Nel rigettare l'appello proposto contro la sentenza del T.A.R. Puglia, sede Bari, Sez. I, n. 1590 del 20 ottobre 2012 (il cui testo non è disponibile), parzialmente favorevole al proprietario del fondo interessato, la sentenza del Consiglio di Stato qui esaminata individua alcuni punti fermi cui sono dedicate le seguenti considerazioni.

2. In primo luogo, viene confermato quanto già rilevato dalla Cassazione nel senso che l'accertamento sul valore dei terreni di proprietà, discendente da una metodologia di stima (comparazione con i prezzi di mercato accertati relativi a terreni con analoghe caratteristiche) applicata con rigore (assumendo a riferimento le compravendite effettuate nel periodo 2008-2009 all'epoca cioè, della sostanziale traslazione del bene) presenta quel tasso d'inevitabile opinabilità che normalmente accompagna la determinazione dei prezzi di mercato dei beni oggetto di libera contrattazioni.

Tale determinazione, afferma il Consiglio di Stato, è notoriamente influenzata, nel caso dei terreni ed in particolare dei terreni agricoli, da una molteplicità di fattori. Tuttavia, lo stesso giudizio formulato dal c.t.u. in prima istanza di primo grado, viene confermato in sede di appello, in quanto ritenuto immune da vizi logici e da errori di fatto.

2.1. In secondo luogo, viene ribadito che nell'espropriazione ordinaria di terreni

agricoli nei confronti di proprietario coltivatore vi è incompatibilità, tra la «triplicazione» dell'indennità, calcolata a mente dell'art. 45, comma 2, lett. d), d.p.r. 327/2001, e l'indennità aggiuntiva prevista dal comma 4 dello stesso art. 40.

Questo perché, prosegue il Consiglio di Stato, il maggior danno previsto dal comma 3, seconda parte dall'art. 42 *bis* non è sempre e comunque dovuto, bensì spetta soltanto se dalla parte interessata viene provato che il danno effettivamente subito è maggiore dall'ammontare dell'interesse del 5 per cento annuo liquidato, in ogni caso, per il periodo di occupazione senza titolo a titolo di risarcimento del danno. In altri termini, gli importi aggiuntivi in parola non possono più essere considerati dovuti in sede di quantificazione del danno subito dal proprietario coltivatore di terreni agricoli (acquisiti, cioè a sanatoria dall'Amministrazione provinciale, *ex art. 42 bis* del T.U. espropri) in quanto tali importi aggiuntivi, invero, sono non soltanto intrinsecamente connessi sul piano procedimentale all'espropriazione ordinaria, ma soprattutto sono finalisticamente collegati con il criterio di quantificazione dell'indennità di base dovuta quando oggetto dell'esproprio sono terreni non edificabili. Quest'ultima, per effetto dell'art. 40, comma 1, d.p.r. n. 327/2001, è determinata con il criterio del valore agricolo dei terreni oggetto dell'ablazione, il quale dei primi rappresenta la base di calcolo.

Ne consegue che quando l'indennità dovuta al proprietario coltivatore è calcolata, *ex art. 42 bis*, in base al valore venale dei terreni agricoli, che è sempre maggiore del loro valore agricolo medio, introdotto dagli effetti della nota sentenza della Corte costituzionale n. 181/2001 (1) (dichiarativa dell'incostituzionalità del criterio del valore agricolo medio), viene meno la possibilità di riconoscere gli importi aggiuntivi in argomento, ancorché a titolo di maggior danno, considerata anche la tendenziale onnicomprensività dell'indennità riconosciuta nell'ipotesi di acquisizione sanante, potendosi diversamente ritenere palesemente sproporzionato l'importo dovuto dall'amministrazione ove utilizzi l'art. 42 *bis* già citato.

---

(1) Corte cost. 10 giugno 2011, n. 181, in questa Riv., 2011, 547, con nota di CIMELLARO; in *Nuova giur. civ.*, 2011, I, 867; in *Giust. civ.*, 2011, I, 1657; in *Foro it.*, 2011, I, 1957, con nota di BENINI; in *Urbanistica e appalti*, 2011, 1281, con nota di BARILÀ; in *Amm. it.*, 2011, 850; in *Riv. amm.*, 2011, 473; in *Guida enti locali*, 2011, 33, 50, con nota di SCISCIOLI; in *Corriere giur.*, 2011, 1242 (m), con nota di CONTI; in *Giur. amm.*, 2011, III, 498; in *Giust. civ.*, 2011, I, 1943 (m), con nota di SALVAGO e 2789 (m), con nota di GIACONI; in *Riv. giur. edil.*, 2011, I, 835 e 1537 (m), con nota di BRAMBILLA; in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2011, 1587; in *Giur. cost.*, 2011, 2319; in *Riv. giur. edil.*, 2012, I, 615, con nota di DE SANTIS e in *Rass. avv. Stato*, 2012, 4, 144, con nota di ORCALI. In dichiarata scia della sentenza n. 181/2011 si pone anche la sentenza n. 187 del 2 luglio 2014 (in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)), con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11. Infatti, a giudizio della Corte costituzionale, «(...) Il criterio seguito dal legislatore regionale per calcolare l'indennità di espropriazione delle aree non edificabili (espressione che comprende le aree agricole e quelle non suscettibili di classificazione edificatoria) è (...) il valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, valore da determinare annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee». Dunque, atteso che «il criterio della determinazione dell'indennità di espropriazione delle "aree non edificabili" di cui alla normativa nazionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza è sostanzialmente riprodotto dalla normativa trentina oggetto di censura», ne deriva l'illegittimità della normativa provinciale sopra citata.

2.2. Infine, il Consiglio di Stato ha confermato la citata sentenza del T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I n. 1590/2012, nella parte in cui non è stato riconosciuto dal primo giudice il danno derivante dal mancato reddito riferito agli aiuti comunitari PAC.

Senza entrare nel merito della vicenda, infatti, il Consiglio di Stato si limita ad evidenziare che il proprietario non aveva provato che detti aiuti comunitari ammontassero ad un importo annuo superiore al 5 per cento dovuto per il periodo di occupazione senza titolo, così da escludere che gli stessi rappresentassero un maggior danno rispetto a quanto già spettante *ex lege* per ultimo tale titolo.

3. A fronte di questi punti fermi, tuttavia, devono richiamarsi in quanto maggiormente persuasive le considerazioni svolte dalla prima sezione della Corte di cassazione, nella propria sentenza n. 9269 del 24 aprile 2014 (2), circa gli effetti della nota pronuncia della Corte costituzionale n. 181 del 2011.

Infatti, ad avviso della Cassazione da un lato, *«il sistema premiale di triplicazione dell'indennità di esproprio deve ritenersi abrogato per incompatibilità con il nuovo assetto normativo. Per effetto della pronuncia della Consulta è, infatti, venuto meno il criterio legale (riduttivo) di commisurazione dell'indennizzo espropriativo per i suoli agricoli previsto dalla legge n. 865 del 1971, art. 16, costituito dal valore agricolo tabellare (VAM) di tali immobili, e, dunque, è stato espunto il criterio specificamente assunto anche dal precedente art. 12, comma 1, per la determinazione del prezzo della cessione volontaria del terreno agricolo. Pertanto anche l'art. 17, comma 1, del medesimo testo normativo è stato privato del parametro legale di riferimento per la triplicazione dell'indennità aggiuntiva in favore del proprietario diretto coltivatore, parametro legale che non è surrogabile con quello del valore venale del fondo succeduto al primo, cui la norma specificamente faceva rinvio fisso, data la relativa ratio coerente ed equilibrata solo rispetto al complessivo progresso, diverso e superato assetto economico delle riparazioni economiche indotte dalla procedura espropriativa, quando anche definita da cessione volontaria ai sensi del precedente art. 12, comma 1»* (3).

Ma, aggiunge lo stesso giudice, non tutte le disposizioni normative involgenti i valori agricoli medi sono state travolte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2011 in quanto ve ne sono – e restano in vigore – altre (che prevedono le indennità aggiuntive) dirette a tutelare un fondamentale diritto contemplato dall'ordinamento costituzionale quale il diritto al lavoro.

4. Alla luce di quanto precede, di particolare interesse risulta la questione attinente alla ultima voce di danno, per la quale non constano precedenti giurisprudenziali in

(2) In [www.rivisrtadga.it](http://www.rivisrtadga.it).

(3) Sul punto si vedano anche Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320, in questa Riv., 2013, 551, con nota di MORELLI, nonché Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022, in *Foro it.*, 1989, I, 983, con nota di BELLANTUONO; in *Cons. Stato*, 1988, II, 2019; in *Giust. civ.*, 1989, I, 276; in *Amm. it.*, 1989, 498; in *Riv. amm.*, 1989, 223; in *Riv. giur. edil.*, 1989, I, 36; in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 113, con nota di PASQUARIELLO; in *Rass. giur. en. el.*, 1989, 328. Secondo il giudice delle leggi, infatti, se viene meno la mancanza del supporto della disciplina principale (determinazione dell'indennizzo), viene anche meno il funzionamento della norma dipendente (maggiorazione di questo stesso indennizzo in caso di cessione volontaria).

termini di mancato riconoscimento dei danni costituiti dalle mancate erogazioni degli aiuti comunitari PAC.

Qualche spunto utile di riflessione è offerto dall'Agenzia delle Entrate la quale, con circolare n. 68/E del 13 agosto 2002, aveva precisato nel punto 4 che «(...) *Se il trasferimento [di fabbricati agricoli nell'interesse pubblico] avviene a seguito di un esproprio, il pagamento cui si ha diritto non viene di norma considerato aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, par. 1 del Trattato. In altri casi, nei quali il trasferimento consiste semplicemente nello smantellamento, nello spostamento e nella ricostruzione delle strutture esistenti, l'agricoltore ricava uno scarso beneficio diretto dall'operazione e viene pertanto riconosciuto un aiuto pari al 100 per cento delle spese effettivamente sostenute*».

Ne deriva che, sia pure considerando lo specifico settore (tributario) nel quale si è formato detto ultimo orientamento, è lecito nutrire alcuni dubbi sul mancato riconoscimento di tali contributi come voce autonoma (e aggiuntiva) di ristoro indennitario in ipotesi di espropriazione per pubblica utilità, atteso il loro chiaro riferirsi all'attività lavorativa del coltivatore.

Andrea Ferruti



Cons. Stato, Sez. V - 11-2-2014, n. 662 - Volpe, pres.; Gaviano, est. - Powercrop S.r.l. ed Eridania-Sadam S.p.A. (avv.ti Pittalis e Roversi Monaco) c. Italia Nostra Onlus - Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione ed a. (avv. Gualandi) ed a.

**Ambiente - Impianto di produzione di energie rinnovabili - Polo per le energie rinnovabili - Realizzazione - Piano di riconversione degli ex zuccherifici Eridania-Sadam - Valutazione di impatto ambientale e autorizzazione unica - Procedimento per il rilascio - Sospensione di fatto dei termini per l'espletamento della VIA.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 26; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387)

*L'inciso «al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del d.lgs. n. 152/2006», contenuto nell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, induce a ritenere che il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui al citato art. 12 dovrebbe andare incontro ad una sospensione di fatto dei termini al fine di consentire l'espletamento della VIA, termini che riprenderebbero a decorrere al momento del completamento del procedimento di valutazione di impatto ambientale (1).*

*(Omissis)*

5a. Con il primo di essi si prospetta una violazione del principio comunitario in materia di VIA (art. 2 direttiva CEE n. 337/1985) in base al quale la relativa valutazione dovrebbe precedere il rilascio dell'autorizzazione finale, fungendo da presupposto del suo rilascio.

Viene altresì, e soprattutto, dedotta l'illegittimità costituzionale della previsione degli artt. 6 e 17, commi 1 e 2, della l.r. n. 9/1999 per violazione dell'art. 117, lett. s), della Costituzione.

Esponde l'attuale parte appellata che la legislazione regionale di settore che è stata nella specie applicata prevede che il provvedimento positivo di valutazione di impatto ambientale rilasciato per i progetti relativi alle attività produttive (ivi inclusi gli impianti di produzione di energia da fonti al-

ternative) comprenda e sostituisca tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati, in materia di tutela ambientale e paesaggistico-territoriale, di competenza della Regione, della Provincia e del Comune.

Per conseguenza, come è avvenuto nel caso concreto, la VIA ha anche gli effetti di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, con il risultato che VIA ed autorizzazione unica si fondono in un unico procedimento.

Obietta tuttavia l'originaria parte ricorrente, al riguardo, che la compenetrazione dei due procedimenti in un *unicum* impedirebbe una valutazione indipendente dell'impatto dell'opera sull'ambiente, rischiando di determinare pericolose commistioni. Nel caso concreto, si aggiunge, le fondamentali esigenze di tutela dei beni ambientali e culturali sarebbero state sostanzialmente «piegate» alle ragioni incentivanti sottese allo sviluppo delle energie rinnovabili.

5b. Queste deduzioni non risultano convincenti.

Come è stato fatto notare *ex adverso*, la fonte normativa che stabilisce la unificazione dei procedimenti in materia, lungi dal risiedere in via esclusiva nella normativa regionale sulla quale l'originaria ricorrente ha appuntato le proprie critiche, va individuata prioritariamente nella legge statale, e segnatamente nell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (modificato dall'art. 5, d.lgs. n. 28/2011).

Tale articolo, infatti, in linea con fondamentali esigenze di semplificazione, concentrazione e buon andamento dell'azione amministrativa, dispone che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti, pur nel rispetto delle norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, ad un'autorizzazione unica, cui si perviene attraverso un procedimento del pari unico, al quale sono chiamate a partecipare tutte le amministrazioni interessate mediante una conferenza dei servizi convocata dalla Regione competente.

La compenetrazione in tale schema anche della VIA, che si desume già dal tenore generalissimo delle espressioni legislative impiegate, è confermata dalla disciplina in tema di durata del «procedimento unico» con cui si chiude il comma 4 dell'articolo. Questa, difatti, nel fissare tale durata in novanta giorni, chiarisce che il termine va inteso «*al netto dei tempi previsti (...) per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale*».

La considerazione che la confluenza di VIA ed autorizzazione in un unico procedimento riposa già sulla legislazione statale vale, quindi, a denotare il difetto di rilevanza della questione di costituzionalità prospettata con riferimento alla sola l.r. n. 9/1999, questione del resto dedotta senza motivare sulla sussistenza del relativo requisito.

Preme tuttavia far notare anche il difetto di consistenza della problematica sostanziale sollevata con il corrente mezzo.

La convergenza in un unico procedimento di VIA ed autorizzazione non toglie rilevanza e valore alla prima, che pur nell'ambito del procedimento unico deve naturalmente essere ugualmente esperita, e continua a fungere da presupposto della seconda. Né toglie alcunché alla necessità che tale valutazione di impatto venga espletata in modo debitamente rigoroso, approfondito e completo.

Vale poi notare che l'art. 17 della l.r. n. 9/1999 impiega lo schema del «procedimento unico» nello specifico senso secondo cui è proprio il provvedimento positivo di VIA a ricomprendere in sé e sostituire tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati in materia ambientale e paesaggistico-territoriale (l'articolo precisa che la valutazione di impatto ambientale negativa ha l'effetto di precludere la realizzazione del progetto).

Sicché nella presente vicenda, in coerenza con tale impostazione del legislatore regionale, è stata proprio la struttura regionale competente per la VIA, quale concreto portatore dell'interesse pubblico prevalente, a curare, quale soggetto procedente, la costituzione e lo svolgimento della conferenza e degli atti successivi, facendosi carico della responsabilità del procedimento.

Nel caso concreto si è perciò avuta, in definitiva, dapprima la conferenza dei servizi, che si è diffusamente pronunciata con il proprio Rapporto sull'impatto ambientale del progetto definendo le appropriate prescrizioni, e, all'esito, la seduta della Giunta regionale che, preso atto delle determinazioni della conferenza, e fattele proprie, ha rilasciato, con la deliberazione 28 marzo 2011, n. 395, la valutazione favorevole di impatto ambientale e l'autorizzazione unica.

Nessun elemento reale suffraga allora l'illazione di parte ricorrente in merito all'esistenza di

un rischio di pericolose commistioni; né tantomeno emerge alcun vizio di legittimità del procedimento sotto l'aspetto considerato.

D'altra parte, che la VIA e l'autorizzazione finale dell'opera possano confluire nel medesimo procedimento è ammesso già dallo stesso art. 2, comma 2, della direttiva CEE n. 337/1985 del 27 giugno 1985 («*La valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri*»).

Va altresì sottolineato come la sequenza procedimentale seguita nello specifico si sia sviluppata in maniera conforme all'esigenza sostanziale espressa nel sesto considerando della stessa direttiva, per cui «*l'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente*», dal momento che la valutazione dell'impatto ambientale dell'opera in questione ne ha preceduto l'autorizzazione, e tanto più ha preceduto l'effettivo avvio dei relativi lavori.

La circostanza, infine, che nel particolare sistema della l.r. n. 9/1999 la formale conclusione positiva del procedimento di VIA possiede anche l'attitudine a ricomprendere in sé e sostituire tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati, dispensando anche dalla formale adozione successiva dell'autorizzazione unica, non rivela elementi di possibile conflitto con la disciplina comunitaria (elementi che l'originaria ricorrente del resto, non indica). In un sistema siffatto la VIA mantiene, invero, il proprio ruolo di presupposto essenziale del titolo autorizzatorio, ancorché del medesimo possa non occorrere un successivo formale rilascio, per essere esso titolo dalla VIA normalmente assorbito (cfr. l'art. 17, l.r. cit.).

*(Omissis)*

### **(1) I RAPPORTI TRA LE PROCEDURE DI VIA (ART. 26 DEL D.LGS. N. 152/2006) E DI AUTORIZZAZIONE UNICA (ART. 12 DEL D.LGS. N. 387/2003). I TEMPI NON COMBACIANO.**

La sentenza che si annota si inserisce nell'ampio filone giurisprudenziale che affronta i rapporti tra la valutazione di impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

Come noto, il citato art. 12 (così come modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011) stabilisce che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata (salvo possibilità di delega ad altra autorità) dalla Regione o dalle Province autonome nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico e che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Tale norma trae origine dalla direttiva CEE n. 337/1985, il cui art. 2, comma 2 stabilisce che «*La valutazione dell'impatto ambientale può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri*».

Nell'ambito della realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, quindi, abbiamo la convergenza, in un unico procedimento, della pronuncia di compatibilità ambientale e della autorizzazione unica. Si tratta però di esaminare in che modo, ed eventualmente con quali limiti, i suddetti procedimenti possano confluire in un'unica autorizzazione.

Come noto, la valutazione di impatto ambientale è un procedimento amministrativo finalizzato a valutare, in sede progettuale, gli effetti determinati dalla realizzazione di

opere di rilevante impatto sull'ambiente e quindi si esplica, ovviamente, in un momento precedente, quantomeno sul piano logico, rispetto al rilascio della relativa decisione (si veda, al riguardo, l'art. 26 del d.lgs. n. 152/2006, noto come «Codice dell'ambiente»).

L'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2013 è rilasciata, invece, a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge n. 241/1990.

Astrattamente, quindi, non sembra sussistere alcuna incompatibilità tra i procedimenti sopra menzionati ed anzi non si ravvisano ostacoli nel ricomprendere la VIA all'interno del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, come, tra l'altro, confermato – oltre che dalla norma – proprio dalla sentenza che si annota.

Tuttavia le criticità derivano dal mancato coordinamento delle disposizioni che fissano le tempistiche per la conclusione dei procedimenti di che trattasi. Infatti, mentre il d.lgs. n. 387/2003 prevede una durata del procedimento, al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del d.lgs. n. 152/2006, non superiore a novanta giorni (1), proprio l'art. 26 prevede che il procedimento di valutazione di impatto ambientale debba concludersi entro centocinquanta giorni dalla presentazione dell'istanza, prorogabili di ulteriori sessanta giorni nel caso di indagini particolarmente complesse.

Si tratta quindi di capire come possano essere coordinate le norme di cui sopra al fine di renderle effettivamente operative e quindi rispondenti alle intenzioni del legislatore.

L'inciso «*al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del d.lgs. n. 152/2006*», contenuto nell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, induce a ritenere che il computo dei novanta giorni per il rilascio dell'autorizzazione unica non possa comprendere anche i tempi necessari per il procedimento di valutazione di impatto ambientale, che andrebbero quindi aggiunti al predetto termine (2). Così interpretando le norme, il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica andrebbe incontro ad una sospensione di fatto o implicita (in quanto non prevista espressamente da alcuna norma) dei termini al fine di consentire l'espletamento della VIA, termini che riprenderebbero a decorrere al momento del completamento del procedimento di valutazione di impatto ambientale (3).

---

(1) Così l'art. 12, comma 4 del d.lgs. n. 387/2003. L'originario termine per la conclusione del procedimento era stabilito dal richiamato decreto legislativo in centottanta giorni, ma è stato ridotto a novanta giorni dall'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011.

(2) Argomentando diversamente, si giungerebbe alla conclusione secondo cui nel termine di novanta giorni previsto dall'attuale formulazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 dovrebbe concludersi anche la procedura di valutazione di impatto ambientale. Detta interpretazione avrebbe potuto essere sostenuta prima della modifica normativa che ha ridotto i tempi per il rilascio dell'autorizzazione unica da centottanta a novanta giorni. Nell'arco di centottanta giorni, infatti, è ragionevole ritenere che un'amministrazione efficiente fosse in grado di chiudere sia il procedimento di VIA sia quello di rilascio dell'autorizzazione unica. Tuttavia siffatta interpretazione si porrebbe oggi in aperto contrasto con le previsioni del Codice dell'ambiente che concedono centocinquanta giorni per la valutazione di impatto ambientale, termine che sarebbe illegittimo ridurre a soli novanta giorni per coordinare tale previsione con l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

(3) Sul differimento dei tempi di conclusione del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica allorché vi sia all'interno dello stesso l'inserimento di una procedura di valutazione di impatto ambientale, cfr. T.A.R. Basilicata 8 maggio 2013, n. 241, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

In pratica, si avvia il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, poi, al suo interno, si apre una sorta di *sub* procedimento – con conseguente sospensione dei termini – volto alla valutazione di impatto ambientale e, una volta concluso quest'ultimo, riprende il decorso dei termini per il rilascio (o, eventualmente, il diniego) dell'autorizzazione unica. Con ogni presumibile difficoltà per stabilire il momento iniziale della «sospensione» e quello finale nel quale, cioè, riprendere l'*iter* procedurale.

In tale contesto, è opportuno chiarire che anche la natura perentoria dei termini di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, sostenuta da un minoritario orientamento giurisprudenziale (4), dovrebbe essere valutata con esclusivo riferimento al termine di novanta giorni depurato dalle tempistiche di svolgimento della valutazione di impatto ambientale.

Se così è, il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica dovrebbe concludersi al massimo entro duecentoquaranta giorni (o trecento nei casi di particolare complessità) dalla presentazione dell'istanza, se ovviamente si deve – come pare – tenere conto anche dei tempi necessari per la valutazione di impatto ambientale e ciò senza che vi sia (o vi sia stato) alcun supporto interpretativo/direttivo da parte del legislatore.

Invero, occorre rilevare che le suddette tempistiche rappresentano tempi massimi per la conclusione del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, ma nulla toglie (anzi è auspicabile) che un'amministrazione efficiente impieghi tempi molto più brevi per la conclusione del procedimento in argomento, soprattutto ove si consideri che i tempi per la VIA sono termini massimi e, in ogni caso, sono stati pensati per grandi opere. Si presume, perciò, che interventi più circoscritti richiedano tempistiche di valutazione inferiori.

Non è fuori luogo, quindi, al fine di comprimere il più possibile i tempi, suggerire, in via operativa, particolari accorgimenti.

Si pensi, ad esempio, alla possibilità di presentare l'istanza per l'autorizzazione unica più o meno contestualmente a quella per avviare la procedura di valutazione di impatto ambientale (5). In tale ipotesi, fermi restando i tempi massimi indicati nelle norme, appare ragionevole ritenere che una volta sollecitata in tal modo e acquisita la valutazione di impatto ambientale, la successiva procedura di autorizzazione unica possa svolgersi in tempi più brevi.

---

(4) Cfr. Cass. Sez. V Civ. 19 giugno 2012, n. 3562, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it). Di diverso avviso è la recente Cons. Stato, Sez. V 13 marzo 2014, n. 1195, in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it), secondo la quale il termine massimo di conclusione del procedimento «ha natura acceleratoria e non perentoria e, pertanto, il suo superamento, pur abilitando il soggetto richiedente a sollecitare, anche facendo ricorso all'autorità giurisdizionale, la conclusione del procedimento, non priva la Regione procedente del potere di adottare il provvedimento finale», che conferma l'orientamento sulla natura acceleratoria del termine previsto dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387/2003, già presente in Cass. Sez. V Civ. 11 maggio 2010, n. 2825, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

(5) Su detta strada si è mossa ad esempio la Regione Valle d'Aosta che nelle Linee guida emanate per coordinare le procedure di VIA, AIA ed autorizzazione unica, fa riferimento ad una presentazione contestuale alle Strutture competenti da parte del soggetto interessato.



Sempre nell'ottica di concludere il procedimento che conduce al rilascio dell'autorizzazione unica nel più breve tempo possibile, potrebbe addirittura ipotizzarsi – con ogni conseguente rischio – l'opportunità di presentare la richiesta di valutazione di impatto ambientale e svolgere la relativa procedura anticipatamente rispetto all'attivazione della procedura diretta al rilascio dell'autorizzazione unica. In tal caso l'amministrazione competente si troverebbe a dover valutare esclusivamente l'impatto ambientale dell'opera o intervento per fonti rinnovabili e, in base all'esito di detta valutazione, il soggetto interessato potrebbe presentare la richiesta per l'autorizzazione unica già forte di una VIA positiva (6).

*Pierluigi Rotili*

---

(6) Qualora la VIA fosse positiva ma con prescrizioni, l'interessato potrebbe avere il vantaggio di predisporre sin da subito un progetto più rispondente alle richieste dell'amministrazione competente ed in tal modo rendere probabilmente più celere il successivo procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica.

Al contrario, appare superfluo sottolineare che in caso di VIA negativa non avrebbe senso presentare una successiva richiesta di autorizzazione unica, salvo eventuali impugnative della decisione negativa.



Cons. Stato, Sez. V - 20-12-2013, n. 6124 - Torsello, pres.; Bianchi, est. - L.A. s.r.l. (avv. Savorelli) c. Ente regionale Roma Natura (avv. Capolupo) ed a.

**Ambiente - Impianto di compostaggio e lombricompostaggio - Realizzazione ed esercizio - Carattere agricolo - Sussiste - Ragioni.**

*L'impianto di compostaggio e lombricompostaggio attiene al complessivo ciclo agricolo e non al trattamento dei rifiuti in senso industriale, non comportando promozioni di ammendante di tipo industriale con lavorazioni di tipo sintetico oppure trattamento di derivati industriali (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) SULL'AUTORIZZAZIONE DI IMPIANTO DI COMPOSTAGGIO E LOMBRICOMPOSTAGGIO.**

La decisione del Consiglio di Stato in rassegna ha per oggetto l'ottemperanza a quella precedente 25 maggio 2012, n. 3067, riguardante la domanda di autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di compostaggio e lombricompostaggio (1).

La decisione ottemperanda aveva posto in evidenza come la «relazione tecnica ar-

---

(1) V. in questa Riv., 2013, 46, con nota di BARBATO B. che ha, tra l'altro, osservato come la suddetta decisione abbia inteso «sanzionare la tracotanza della Commissione chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità del progetto».

monizzata», che accompagnava il relativo progetto, aveva indicato «nel dettaglio le coltivazioni biologiche che si intenderebbero svolgere nell'area», descrivendo «le tipologie ed i quantitativi di rifiuti che dovrebbero essere recuperati, tutti costituiti esclusivamente dalla frazione verde e da altri materiali di natura ligneo-cellulosa (...) gli stessi rifiuti sono descritti nella loro singolarità e comunque quelli non agricoli sono di natura biodegradabile oppure lignea»; non si mancava di aggiungere che «non si intravedono promozioni di ammendante di tipo industriale con lavorazioni di tipo sintetico oppure trattamenti di derivati industriali (...)» (2).

In tale situazione, di fronte ad un progetto che si rivelava compatibile con la zona agricola in cui doveva realizzarsi, l'Amministrazione aveva originariamente denegato la richiesta autorizzazione ed in senso negativo si era pronunciato il T.A.R. del Lazio successivamente adito dalla società interessata.

Peraltro, in sede di appello, il Consiglio di Stato con la decisione sopra indicata era andato in contrario avviso, rilevando nella sentenza impugnata «difetto di motivazione del diniego».

In particolare, è stato osservato che le misure di salvaguardia per la riserva naturale sulla quale insiste l'area in questione, cui fa riferimento l'Amministrazione per denegare la richiesta autorizzazione, non erano più applicabili, in quanto era stato superato il previsto termine di cinque anni dall'entrata in vigore della l.r. 6 ottobre 1997, n. 97, istitutiva della medesima riserva.

È stato, inoltre, sottolineato che il progetto all'esame non riguardava più, come quello originario, i fanghi industriali ma solo lo smaltimento e recupero di scarti verdi che costituiscono attività rientranti nel complessivo ciclo agricolo; perciò, bisognava tener conto degli indici che rivelavano la compatibilità del progetto con le aree agricole e non già finalizzato alla realizzazione di un impianto di tipo industriale e commerciale.

Il Consiglio di Stato concludeva, quindi, imponendo all'Amministrazione di «pronunciarsi sulla richiesta di nulla-osta secondo canoni di reale completezza in relazione ai totali contenuti della domanda dell'appellante»; ciò nonostante, l'Amministrazione continuava a disattendere le richieste della società istante e con determinazione asseritamente adottata in esecuzione del giudicato ma che in effetti del giudicato ne costituiva una «patente violazione», denegava nuovamente la richiesta autorizzazione.

Di qui il ricorso per l'esecuzione del giudicato che correttamente viene accolto con la decisione in esame che ha dichiarato «l'obbligo di Roma Natura di dare piena e puntuale esecuzione alla decisione di questa Sezione n. 3067 del 2012, tenendo conto delle statuizioni in essa contenute (...)»; per il caso, poi, di persistente inadempimento, è stato nominato un commissario *ad acta* che dovrà provvedere in sostituzione dell'Amministrazione comunale nel termine assegnato di trenta giorni (3).

---

(2) Sull'impianto di lombricoltura ed il suo collegamento con l'uso agricolo del suolo, v. T.A.R. Campania - Napoli, Sez. II 4 novembre 2011, n. 5135, in questa Riv., 2012, 283, con nota di LAMOLA L.

(3) In tema di esecuzione del giudicato, v.: per quanto concerne il giudice competente in sede di ottemperanza, Cons. Stato, Ad. plen. 6 maggio 2013, n. 9, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 1169; sulla funzione del giudizio di ottemperanza, Cons. Stato, Sez. V 12 novembre 2013, n. 5380, *ivi*, 3102.

È auspicabile, pertanto, che dopo oltre quattro anni di istanze, sollecitazioni, ricorsi ed appelli, possa ritenersi concluso il procedimento per l'autorizzazione in argomento, con l'adozione di un provvedimento definitivo ed esaustivo.

Cristina Romanelli



Cons. Stato, Sez. V - 7-10-2013, n. 4920 - Pajno, pres.; Bianchi, est. - A.M. (avv. Villanacci) c. Comune di Perugia (avv. Cartasegna).

**Ambiente - Installazione impianti distribuzione carburanti - P.R.G. del Comune di Perugia - Autorizzazione - Area di rispetto ambientale - Condizione - Prospiciente determinate zone.**  
**Ambiente - Installazione impianti distribuzione carburanti - P.R.G. del Comune di Perugia - Autorizzazione - Area di rispetto ambientale - Condizione - Prospiciente determinate zone - Significato di immediata vicinanza - Legittimità - Ragioni.**  
**Ambiente - Installazione impianti distribuzione carburanti - P.R.G. del Comune di Perugia - Autorizzazione - Area di rispetto ambientale - Condizione - Contiguità con zone predefinite - Legittimità.**

*Nel Comune di Perugia, a norma dell'art. 139 N.T.A. del P.R.G. è consentita l'installazione di impianti di distribuzione di carburante su aree di rispetto ambientale solo a condizioni che i medesimi impianti risultino «prospicienti, o a contatto o ricadenti» in zone artigiane e industriali, zone agricole e zone destinate ad ospitare infrastrutture o servizi di carattere generale (1).*

*Nel Comune di Perugia, al termine «prospiciente» contenuto nell'art. 139 N.T.A. del P.R.G. e riferito a determinate zone (artigiane ed industriali, agricole, destinate ad ospitare infrastrutture o servizi di carattere generale) con lo scopo di consentire l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti sulle aree di rispetto ambientale, va attribuito il significato di «immediata vicinanza», in quanto tale installazione è resa possibile solo ed in ragione del fatto che gli impianti risultino oggettivamente a diretto ed immediato servizio delle zone considerate che, pertanto, devono essere strettamente contigue (2).*

*L'amministrazione, nell'esercizio della propria autonomia pianificatoria, del tutto ragionevolmente può consentire che nelle zone di rispetto ambientale, meritevoli di particolare tutela, siano installati impianti di distribuzione di carburante che possano essere direttamente volti a soddisfare le esigenze di specifiche zone preindividuate, ad esse strettamente contigue (3).*

*(Omissis)*

1. Con unico articolato motivo di censura il ricorrente deduce l'erroneità della gravata sentenza laddove, da un lato, ha attribuito al termine «*prospiciente*» richiamato dall'art. 139 delle N.T.A. del P.R.G. un significato riduttivo rispetto a quello letterale e, dall'altro, non ha riconosciuto la violazione del principio di liberalizzazione vigente in materia.

Assume, al riguardo, che dal fondo di sua proprietà (ubicato in una fascia di rispetto ambientale) può esercitarsi l'affaccio senza ostacoli su una zona D5 senza che, in proposito, possa rilevare l'esistenza - tra detto fondo e detta zona - di due sedi stradali e di un'altra fascia di rispetto, o una specifica *ratio* sottesa all'emanazione del citato art. 139.

L'art. 12 delle preleggi escluderebbe, infatti, il ricorso al criterio ermeneutico di tipo teleologico tutte le volte in cui le parole utilizzate dal legislatore non lascino margine di dubbio sul loro significato.

La locuzione «*prospiciente*» sarebbe chiara e concettualmente del tutto autonoma dalle diverse espressioni usate dal medesimo art. 139 (ossia quelle di «*contatto*» e di «*ricadente*»), con conse-

guente doverosità, per l'amministrazione comunale, di autorizzare l'installazione dell'impianto.

Sostiene, poi, che consentire l'apertura di stazioni di rifornimento per le sole esigenze di determinate aree (e non già di tutti gli utenti della strada) sarebbe contrastante con il principio di liberalizzazione vigente in materia.

2. La doglianza non può essere condivisa.

3. Ed invero, come precisato dalla giurisprudenza anche di questa Sezione, l'art. 12 delle preleggi «non privilegia in assoluto il criterio interpretativo letterale, poiché evidenzia, attraverso il riferimento “all'intenzione del legislatore” un essenziale riferimento alla coerenza della norma e del sistema; di conseguenza il dualismo, presente nell'art. 12, tra lettera “significato proprio delle parole secondo la connessione di esse” e spirito o *ratio* “intenzione del legislatore” va risolto con la svalutazione del primo criterio, rilevandosi inadeguata la stessa idea di interpretazione puramente letterale» (Cons. Stato, Sez. V 13 dicembre 2012, n. 6392).

Nella specie, proprio in considerazione della *ratio* sottesa all'adozione dell'art. 139 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Perugia, non è quindi irragionevole ritenere che il termine «*prospiciente*», utilizzato in una disposizione di natura urbanistica, possa non avere lo stesso identico significato ad esso attribuito nel linguaggio comune.

Ed in merito all'individuazione di detta *ratio*, il Collegio non ha motivo di discostarsi da quanto rilevato dal primo giudice.

L'art. 139 delle N.T.A. del Comune di Perugia - secondo una previsione generale, emanata in considerazione della natura del territorio e nell'ambito della pianificazione urbanistica dello stesso - permette infatti di realizzare, nelle fasce di rispetto ambientale, impianti di distribuzione di carburante solo ed esclusivamente se funzionali alle contigue zone artigianali ed industriali (D1, D2, D3 e D5), agricole (Ea, Eb, Ep), ovvero destinate ad ospitare infrastrutture e servizi generali (Fa, Sg, Spr, Sa).

Pertanto, in un siffatto contesto, è del tutto ragionevole ritenere che al termine «*prospiciente*» debba attribuirsi un significato più ristretto rispetto a quello comunemente inteso (e cioè di «*orientato nella direzione corrispondente a una data veduta*»), come specificato dal Devoto-Oli, poiché altrimenti potrebbero essere autorizzati impianti senza alcuna diretta e concreta correlazione con (ed utilità per) le zone sopra indicate, siccome realizzabili anche ad elevata distanza dalle stesse, con ciò vanificandosi il fine perseguito dalla norma.

In altri termini, l'art. 139 in questione consente di intervenire su aree di particolare rilievo quali sono le fasce di rispetto ambientale, solo ed in ragione del fatto che gli impianti ivi previsti risultino oggettivamente a diretto ed immediato servizio delle zone considerate che, pertanto, devono risultare strettamente contigue.

Nella specie, pertanto, il significato di *prospiciente* deve ragionevolmente essere inteso in senso restrittivo e, quindi, fatto coincidere con quello di «*immediata vicinanza*» tra la fascia di rispetto ambientale e le zone D1, D2, D3, D5, EA, B, Ep, Fa, Sg, Spr, Sa, del P.R.G. E detta «*immediata vicinanza*», come correttamente rilevato dal T.A.R., non è riscontrabile nel caso di specie.

Il ricorrente, infatti, ha progettato l'impianto per cui è causa su un terreno sito sul lato opposto rispetto alla zona D5, e separato da quest'ultima da ben due strade (il raccordo autostradale Perugia/Bettolle e la via «Trasimeno ovest»), nonché da una diversa ed ulteriore fascia di rispetto.

4. Né può invocarsi, a sostegno dell'illegittimità del diniego opposto dal Comune di Perugia, il principio di liberalizzazione vigente nel settore.

Infatti, come riconosciuto dallo stesso ricorrente nel proprio atto di appello, per specifici e ragionevoli motivi ben possono essere imposte delle restrizioni alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento o previsti particolari regimi autorizzatori (cfr. T.A.R. Brescia 11 giugno 2013, n. 560).

Così l'amministrazione, nell'esercizio della propria autonomia pianificatoria, del tutto ragionevolmente ha previsto che nelle fasce di rispetto ambientale, meritevoli di particolare attenzione e protezione, gli impianti di distribuzione carburante non possano essere realizzati, a meno che non siano direttamente volti a soddisfare le esigenze di sviluppo di specifiche zone preindividuate, ad esse strettamente contigue.

Non si ravvisa, pertanto, alcuna violazione del principio invocato dall'appellante ed anzi, proprio in considerazione della rilevata natura dell'art. 139 del P.R.G. del Comune di Perugia, trova conferma

la correttezza della interpretazione restrittiva resa dall'amministrazione in ordine al significato da attribuire nella specie al termine «*prospiciente*», per renderlo congruente con le finalità perseguite dalla norma.

5. In conclusione l'appello si appalesa infondato e, come tale, da respingere, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

6. Sussistono giusti motivi per pensare tra le parti le spese di giudizio.

(*Omissis*)

### **(1-3) INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE CARBURANTE: AREA PROTETTA PROSPICIENTE (CONTIGUA CON) DETERMINATE ZONE.**

1. Il Comune di Perugia ha respinto la domanda di autorizzazione per l'installazione di un impianto di distribuzione di carburante su terreno classificato come «fascia di rispetto ambientale». Precisamente è stato rilevato che, ai sensi dell'art. 139, norme tecniche di attuazione del P.R.G., tale installazione è consentita nelle fasce di rispetto ambientale, a condizione che queste siano «prospicienti» ovvero a contatto o ricadenti nelle aree a destinazione industriale o artigianale, agricole o destinate ad infrastrutture e servizi di carattere generale; nella specie, invece, tale condizione non si era verificata in quanto l'area a contatto con quella interessata è classificata come boschiva (e per di più separata da questa da due strade).

2. Il T.A.R. Umbria successivamente adito dall'interessato, con la sentenza 19 gennaio 2007, n. 32 (1) è pervenuto alle medesime conclusioni.

In particolare, il T.A.R. ha affrontato il problema del significato del termine «prospiciente» ed ha rilevato l'insufficienza di una sua interpretazione meramente letterale, quale visibilità senza ostacoli tra i terreni in argomento; ha fatto, quindi, leva sulla *ratio* sottesa alla disposizione urbanistica che consente l'installazione di distributori di carburante nelle zone di rispetto ambientale, in quanto si rivelino idonei a servire le medesime zone soddisfacendo le sue esigenze di sviluppo come trasporto di prodotti, di merci e di persone in esse operanti o presenti. Queste esigenze, all'evidenza, possono essere adeguatamente soddisfatte solo se l'impianto sia contiguo o nelle immediate vicinanze delle medesime zone ed in tal senso si impone una corretta interpretazione della menzionata disposizione.

3. Non dissimili sono le considerazioni svolte nella pronuncia del Consiglio di Stato, emessa nell'appello proposto dall'interessato.

Il Consiglio insiste su una interpretazione teleologica della disposizione delle N.T.A. che deve ritenersi ammessa nella specie, rivelandosi dubbio il significato emergente dalla formulazione letterale della disposizione in argomento; del resto, come è stato rilevato in giurisprudenza (2), nell'interpretazione delle leggi, il riferimento contenuto nell'art. 12 delle preleggi «all'intenzione del legislatore» valorizza questo criterio che conferisce fondamento alla coerenza della norma e del sistema.

(1) Reperibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(2) V., Cons. Stato, Sez. V 13 dicembre 2012, n. 6392, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 3251.

Il ripetuto art. 139 delle N.T.A. del Comune di Perugia, invero, autorizza la installazione di impianti di distribuzione di carburante nelle fasce di rispetto ambientale a condizione che risultino funzionali alle zone indicate, e questa finalità può ritenersi soddisfatta solo quando gli impianti si trovino nelle immediate vicinanze delle zone considerate; in caso contrario, i medesimi impianti non avrebbero alcuna correlazione con dette zone, svuotando di fatto le finalità perseguite dalla norma agevolativa.

Ragionevolmente, pertanto, al termine «prospiciente» utilizzato nella disposizione urbanistica è stato attribuito un significato più ristretto rispetto a quello del linguaggio comune ed è stato inteso, come «immediata vicinanza».

4. Da ultimo, il Consiglio di Stato ha disatteso il motivo d'appello di violazione del principio di liberalizzazione vigente nel settore.

Correttamente è stato osservato che limiti e restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere imposti per specifici e ragionevoli motivi (3); questi motivi vanno certamente ravvisati nelle misure di tutela delle fasce di rispetto ambientale che condizionano l'installazione degli impianti di distribuzione di carburante alla sussistenza di dati presupposti.

Nel caso in esame, la predetta installazione è consentita solo se posta direttamente a soddisfare le esigenze di sviluppo di zone previamente determinate e contigue alle dette aree di rispetto ambientale; sotto diverso profilo, la esposta considerazione conferma la razionalità dell'interpretazione restrittiva del termine «prospiciente» che unicamente inteso come «immediata vicinanza» si rivela congruente con le finalità perseguite dalla disposizione più volte menzionata.

*Vincenzo Perillo*

---

(3) V., T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 11 giugno 2013, n. 560, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 1844.



I

T.A.R. Veneto, Sez. III - 2-4-2014, n. 446 - Di Nunzio, pres.; Mielli, est. - Vidori Servizi Ambientali S.p.A. (avv.ti Vasoin De Prosperi, Riponti e Vettor Grimani) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon, Zanlucchi e Munari).

**Sanità pubblica - Rifiuti - Spedizione transfrontaliera dei rifiuti - Autorizzazione dell'autorità competente alla spedizione - Informazioni e documenti aggiuntivi richiesti successivamente all'autorizzazione - Posizione dell'interessato e della pubblica amministrazione e loro relazionalità - Discrezionalità nelle richieste e loro legittimità - Prevalenza, nella disciplina delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, della protezione dell'ambiente e correlativa recessività degli interessi commerciali.**

*Nella disciplina sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti le informazioni e i documenti aggiuntivi richiesti dall'autorità competente all'interessato successivamente all'autorizzazione alla spe-*

dizione, pone la questione della posizione di quest'ultimo rispetto a quella della pubblica amministrazione. In particolare, rileva la discrezionalità (e sua legittimità) dell'autorità nelle richieste de quibus che sono da ritenere giustificate nella prevalenza accordata (come leggibile nella disciplina delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti) alla protezione dell'ambiente rispetto alla tutela degli interessi commerciali (1).

## II

T.A.R. Veneto, Sez. III - 2-4-2014, n. 447 - Di Nunzio, pres.; Mielli, est. - Vidori Servizi Ambientali S.p.A. (avv.ti Vasoin De Prospero e Vettor Grimani) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon, Zanlucchi e Munari).

**Sanità pubblica - Rifiuti - Spedizione transfrontaliera dei rifiuti - Autorizzazione per oli, in particolare per quelli miscelati (miscugli) - Avvio a incenerimento - Cancellazione di alcune tipologie di rifiuti CER «13» - Rinvio generico, da parte dell'autorità competente, alle cause ostative dei commi 2 e 4 dell'art. 216 bis del codice ambientale - Illegittimità.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 216 bis)

*Deve ritenersi illegittimo per difetto di motivazione il diniego di autorizzazione alla spedizione transfrontaliera di rifiuti - più esattamente di oli, e, più in particolare, di quelli miscelati (miscugli) avviati ad un impianto di incenerimento danese - soggetti alla disciplina sugli oli usati, che si limiti a rinviare genericamente alle cause ostative indicate nei commi 2 e 4 dell'art. 216 bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, senza indicare fra le varie ipotesi previste dalla disposizione invocata quella rispetto alla quale la spedizione richiesta sia in contrasto. (Nel caso di specie l'autorità ha disposto la cancellazione di alcune tipologie di rifiuti CER della famiglia «13», nonostante l'operatore avesse evidenziato la rigenerabilità degli oli) (2).*

## I

(Omissis)

2. Nel merito, così delimitato l'oggetto del giudizio, deve rilevarsi che le censure proposte sono infondate e devono essere respinte.

Le ricorrenti formulano due doglianze comuni a tutti i provvedimenti impugnati.

Lamentano che le prescrizioni impartite e le informazioni richieste sono illegittime perché contenute nel provvedimento di autorizzazione della garanzia finanziaria anziché nell'autorizzazione alla spedizione, e perché sono prive di una imprescindibile previsione normativa esplicita.

Entrambe le censure non sono condivisibili.

Quanto alla prima va osservato che nel caso di specie le ricorrenti hanno utilizzato l'istituto della notifica generale, in base alla quale vengono effettuate più spedizioni nell'arco di un anno, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 8, comma 6, del regolamento (CE) n. 1013/06, e quindi non garantendo la notifica generale nel suo insieme con un'unica garanzia finanziaria, ma costituendo più garanzie finanziarie aventi ad oggetto la copertura delle singole spedizioni.

In una tale fattispecie non si dà luogo ad un rapporto che si svolge in un solo momento, ma ad un rapporto destinato a durare nel tempo che si articola in una pluralità di spedizioni che trovano ciascuna il proprio titolo abilitativo oltre che nel provvedimento di approvazione della notifica generale, anche nell'approvazione della garanzia finanziaria relativa a ciascuna spedizione.

Infatti l'art. 13, comma 3, del regolamento (CE) n. 1013/06, ammette che l'autorità competente possa chiedere in tali fattispecie la fornitura di informazioni e documenti aggiuntivi anche a posteriori rispetto all'autorizzazione generale.

Ciò comporta che nel caso di specie deve ritenersi ammissibile la richiesta di informazioni ag-

giuntive e la previsione di prescrizioni nel provvedimento di approvazione della garanzia finanziaria.

3. Quanto alla seconda censura, con la quale le ricorrenti lamentano la violazione del principio di tassatività delle informazioni che possono essere richieste e delle prescrizioni che possono essere impartite, va osservato che l'art. 13, comma 3, del regolamento (CE) n. 1013/06 demanda all'autorità competente la facoltà di subordinare l'approvazione della notifica generale alla fornitura a posteriori di informazioni e documenti aggiuntivi, a norma dell'art. 4, comma 2, punti 2) e 3), e questi rinviano alle informazioni e ai documenti dell'allegato II, parte 2, e alle informazioni e documenti aggiuntivi dell'allegato II, parte 3.

Tra le informazioni aggiuntive che possono essere richieste, al numero 14 dell'allegato II, parte 3 vi è «qualsiasi altra informazione pertinente per la valutazione della notifica in conformità del presente regolamento e degli obblighi imposti dalla normativa nazionale».

Una tale previsione contraddice l'assunto da cui partono le ricorrenti secondo il quale le informazioni che possono essere richieste costituiscono un catalogo chiuso e tassativo.

3.1 Ciò detto rispetto alle informazioni aggiuntive richieste, riguardo alle prescrizioni va invece osservato che obiettivo principale della disciplina sulla spedizione transfrontaliera dei rifiuti, come è detto esplicitamente nel primo 'considerando' del regolamento (CE) n. 1013/06, è la protezione dell'ambiente, mentre devono considerarsi come recessivi gli effetti di tale disciplina sul commercio.

Coerentemente a tale premessa, va quindi rilevato che alla Regione, in quanto autorità competente di spedizione, sono demandati pregnanti poteri di vigilanza e controllo a tutela dell'ambiente e della salute umana, e che deve ammettersi la possibilità, implicita, di impartire quelle prescrizioni strettamente strumentali e funzionali all'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo espressamente previsti, al fine di renderli effettivi ed efficaci.

Ne discende che le informazioni richieste e le prescrizioni impartite non sono illegittime per il solo fatto di essere contenute nelle autorizzazioni delle garanzie finanziarie o perché non trovano fondamento in un'espressa e tassativa previsione normativa.

4. Venendo alle singole prescrizioni va osservato che, contrariamente a quanto dedotto, non sono quindi illegittime né la richiesta di indicare la fascia oraria della spedizione, non superiore alle quattro ore, né l'indicazione di non considerare come lavorativo il sabato, giorno nel quale gli uffici regionali sono chiusi, né la richiesta di effettuare un nuovo preavviso di tre giorni nell'ipotesi in cui nella giornata programmata non risulti possibile effettuare la spedizione, dato che si tratta di previsioni volte a rendere possibile lo svolgimento dei controlli da parte degli uffici regionali, e che non sono in contrasto con l'art. 16, lett. b), del regolamento (CE) n. 1013/06, il quale si limita a disporre che «il notificatore invia copia firmata del documento di movimento compilato, come indicato alla lett. a), alle autorità competenti interessate ed al destinatario almeno tre giorni lavorativi prima che la spedizione abbia inizio», consentendo quindi anche termini superiori ai tre giorni.

Per quanto riguarda la prescrizione relativa alla prova di miscibilità, va invece sottolineato che la normativa vigente all'art. 187 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevede in linea generale il divieto di miscelare i rifiuti pericolosi tra loro o con altre sostanze, e che la miscelazione può essere autorizzata solo a determinate condizioni quando, attraverso prove di miscibilità da effettuare preliminarmente alla operazione di miscelazione, siano esaminate le reazioni che possono verificarsi.

Si tratta pertanto della richiesta di documentazione che deve essere già in possesso delle ricorrenti, e che, essendo funzionale alla verifica della sussistenza delle condizioni di sicurezza durante il trasporto e lo smaltimento, rientra tra le informazioni aggiuntive che è possibile richiedere ai sensi del numero 14 dell'allegato II, parte 3 del regolamento (CE) n. 1013/06.

In definitiva, deve darsi atto della rinuncia delle censure aventi ad oggetto la prescrizione di allegare l'analisi dei rifiuti trasportati, mentre deve essere dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, sotto il profilo impugnatorio, delle restanti censure, e deve essere respinta la domanda risarcitoria, non essendo riscontrabile, sotto il profilo dei vizi dedotti, l'illegittimità degli atti impugnati.

*(Omissis)*



## II

(*Omissis*)

2. La prima censura, con la quale la ricorrente lamenta la non applicabilità alla fattispecie in esame delle limitazioni di cui all'art. 216 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è infondata e deve esser respinta.

Infatti, come correttamente rileva la Regione nelle proprie difese, in realtà i rifiuti oleosi anche composti solo parzialmente da oli usati sono comunque soggetti alla disciplina degli oli usati.

In tal senso dispongono sia l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 27 luglio 1992, n. 95 (per il quale «sono comunque soggette alla disciplina prevista per gli olii usati le miscele oleose, intendendosi per tali i composti usati fluidi o liquidi solo parzialmente formati di olio minerale o sintetico, compresi i residui oleosi di cisterna, i miscugli di acque ed olio e le emulsioni») e l'art. 216 *bis*, comma 8, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (per il quale «i composti usati fluidi o liquidi solo parzialmente formati di olio minerale o sintetico, compresi i residui oleosi di cisterna, i miscugli di acqua e olio, le emulsioni ed altre miscele oleose sono soggette alla disciplina sugli oli usati»).

Pertanto, tenuto conto che nel caso di specie viene richiesta l'autorizzazione alla spedizione transfrontaliera di rifiuti da avviare all'incenerimento che consistono nei codici: 130501 (rifiuti solidi delle camere a sabbia e di prodotti di separazione olio-acqua); 130502 (fanghi di prodotti di separazione olio-acqua); 130503 (fanghi da collettori); 130802 (altre emulsioni); 130899 (rifiuti non specificati altrimenti), si applicano le disposizioni di cui all'art. 216 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il primo motivo con il quale la ricorrente lamenta la non sussumibilità della fattispecie in esame alle limitazioni di cui all'art. 216 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, va pertanto respinto.

3. Il secondo motivo, con il quale la ricorrente lamenta il difetto di motivazione, è invece fondato.

Da quanto sopra esposto emerge infatti che nell'art. 216 *bis* ai commi 2 e 4, posti dalla Regione laconicamente a fondamento del diniego di spedizione transfrontaliera, vi sono una pluralità di ragioni tra loro alternative e concorrenti che astrattamente giustificano il diniego dell'autorizzazione.

Infatti il comma 2 vieta di miscelare gli oli minerali usati con altri tipi di rifiuti o di sostanze, mentre il comma 4 ammette che l'autorizzazione possa essere negata in applicazione dei principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di cui agli artt. 177 e 178 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ovvero del principio di prossimità, ovvero ancora in applicazione del principio di priorità gerarchica riconosciuto alla rigenerazione dall'ordinamento nazionale (che ha istituito allo scopo un apposito consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli usati), ovvero ancora per la presenza delle condizioni di cui agli artt. 11 e 12 del regolamento (CE) n. 1013/2006.

Come precisato dal Ministero dell'ambiente con la circolare prot. 23876 del 26 marzo 2013, tali disposizioni contengono un articolato elenco delle obiezioni che l'autorità di spedizione ha il potere-dovere di sollevare al fine di impedire la spedizione transfrontaliera degli oli usati, quali ad esempio la violazione del principio della c.d. gerarchia dei rifiuti, l'obiettivo dell'ottenimento del miglior risultato ambientale complessivo, la violazione del principio di prossimità, la tutela delle esigenze preventive e precauzionali di minimizzazione della movimentazione dei rifiuti, la non conformità ai piani di gestione nazionali ecc..

Da ciò consegue che deve ritenersi illegittimo per difetto di motivazione il diniego di autorizzazione alla spedizione transfrontaliera di rifiuti soggetti alla disciplina sugli oli usati, che si limiti a rinviare genericamente alle cause ostative indicate nei commi 2 e 4 dell'art. 216 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, senza indicare fra le varie ipotesi previste dalla disposizione invocata quella rispetto alla quale la spedizione richiesta sia in contrasto.

Pertanto la censura di difetto di motivazione è fondata.

Nondimeno la domanda risarcitoria deve essere respinta.

Infatti nel caso di specie la posizione della ricorrente ha i connotati tipici dell'interesse preten-

sivo, rispetto al quale l'accoglimento della domanda risarcitoria presuppone la valutazione, sulla base di un giudizio prognostico, della spettanza dell'utilità finale sottesa alla domanda, mentre la ricorrente non ha dimostrato che l'autorizzazione, secondo un criterio di normalità, avrebbe potuto essere accolta, ed anzi dall'esame della normativa applicabile sopra evidenziata emerge che in capo all'amministrazione residuerebbero significativi margini per emendare il difetto di motivazione in sede di un eventuale riesercizio ora per allora del potere (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V 17 marzo 2003, n. 1356), e ciò, come è noto, esclude la risarcibilità del danno (cfr. *ex pluribus* Consiglio di Stato, Sez. VI 29 aprile 2013, n. 2335; T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 7 marzo 2013, n. 142; Consiglio di Stato, Sez. III 25 febbraio 2013, n. 1137; Consiglio di Stato, Sez. III 26 gennaio 2012, n. 345; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 3 ottobre 2012, n. 975; Consiglio di Stato, Sez. VI 30 giugno 2011, n. 3887; Consiglio di Stato, Sez. V 8 febbraio 2011, n. 854).

*(Omissis)*

**(1-2) SPEDIZIONI TRANSFRONTALIERE DI RIFIUTI: POTERE DI INFORMAZIONE FUNZIONALIZZATO ALLA TUTELA AMBIENTALE (NON AL MERCATO) E MOTIVAZIONE NECESSARIA PER NEGARE LA SPEDIZIONE.**

Le due sentenze del T.A.R. Veneto precisano alcuni aspetti della disciplina riguardante le spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

In buona sintesi, la sentenza n. 446/2014 contiene uno spunto interessante riguardante la procedura regionale (o dell'autorità competente) richiedente informazioni o documenti ulteriori o aggiuntivi, anche posteriormente all'autorizzazione, le cui prescrizioni autorizzative non hanno quindi carattere chiuso e tassativo.

Com'è noto l'autorità competente (nel caso la Regione Veneto) può richiedere, nella fase dei «documenti in movimento» (e, quindi, dopo il rilascio dell'autorizzazione) ulteriori informazioni e documenti.

L'allegato 2, parte 2 (ultimo periodo) del regolamento (CE) 1013/2006 prevede che, oltre alle informazioni già richieste, l'autorità possa richiedere «qualsiasi altra informazione pertinente per la valutazione della notifica in conformità del presente regolamento e degli obblighi imposti dalla normativa nazionale».

Francamente, a noi pare che, da una prima lettura letterale e sistematica questa previsione attribuisca una eccessiva e lata discrezionalità in capo all'autorità.

Ma occorre considerare che tale «potere» è funzionalizzato (ed ecco il criterio da adottarsi anche quale limite alla discrezionalità in parola) alla protezione (tutela) dell'ambiente.

Più esattamente, nel regolamento sono previste delle informazioni «minime» che accompagnano le spedizioni al fine di poter più facilmente verificare gli obblighi del trattamento (secondo «metodi ecologicamente corretti») del rifiuto e di rintracciare gli stessi. Talché le autorità competenti, nel caso di dubbio sulla veridicità delle informazioni «minime» fornite, hanno il potere di esigere informazioni o prove diverse da quelle specificate nel regolamento «specie in considerazione del loro obbligo di garantire, in talune circostanze, che i rifiuti trasportati in modo illecito siano ripresi o

smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti» ovvero per dimostrare che la gestione sia «corretta» (1).

In altri termini (come viene evidenziato dal giudice amministrativo) la disciplina delle spedizioni transfrontaliere (cosiccome quella della gestione dei rifiuti) è contrassegnata dalla preminenza della protezione ambientale rispetto alle esigenze commerciali degli operatori che qui (laddove vengano giustificate nell'esercizio del potere – da parte dell'autorità – di controllo e vigilanza connesso alla tutela dell'ambiente) soccombono (gli effetti della disciplina sono «recessivi», afferma il giudice).

Anche questo aspetto è una testimonianza della odierna tendenza che vede un ruolo pubblico sempre meno «sovrano» nel perseguire «nuovi» compiti pubblici [con l'avvento dello Stato sociale e, ora, con il suo progressivo smantellamento dovuto alla crisi in atto (2)], dove si conferma la necessità di calibrare diversamente (con meno sbilanciamento autoritario, con meno *imperium*) la relazione tra la pubblica amministrazione ed i soggetti singoli (privati).

Si sottrae a questa, per così dire, «ridimensione» del potere [il quale ultimo assume una rilevanza sociale, anche per superare le «intemperanze che impediscono la pacifica convivenza» (3)] la preminenza delle funzioni essenziali correlate a beni fondamentali (sociali) quali la tutela della salute e la protezione dell'ambiente, «ormai assunti al rango di valore costituzionale europeo» (4).

Ecco che gli altri interessi potenzialmente configgenti vanno considerati secondo un criterio funzionale ove questi interessi si valutano alla luce della realizzabilità di questi nuovi compiti dell'amministrazione.

In questo, per così dire, «assestamento» degli interessi, deve prevalere l'interesse pubblico finale che qui viene dichiarato essere quello della protezione dell'ambiente, non quello del mercato o commerciale che sia.

La sentenza n. 447/2014 riguarda la spedizione ad un impianto di incenerimento danese di oli.

La Regione non pone problemi per gli oli gestiti con il CER 190204, ma non autorizza la spedizione per quelli con CER della famiglia «13», nonostante l'interessato a sua difesa evidenzi la loro rigenerabilità e quindi la loro idoneità ad essere utilmente (e legittimamente) avviati alla combustione nell'impianto danese.

Quello che però rimane indeterminato (*rectius*, nel quale viene ravvisato dal giudice un «difetto di motivazione» da parte della Regione) e che, giustamente, viene ri-

(1) Vedasi, *ex multis*, le conclusioni dell'avvocato generale della Comunità europea F.G. Jacobs, presentate il 23 ottobre 1997 (di cui alla sentenza Corte di giustizia CE, Sez. VI 25 giugno 1998, in causa C-203/96, in *Racc.* 1998, I-04075).

(2) La crisi economica in atto sembra essere diventata una sorta di alibi per tagliare (si badi) in modo non selettivo la spesa pubblica (la quale spesa va sicuramente - e drasticamente - ridotta e meglio controllata), bensì, sostanzialmente, la crisi pare essere diventata il pretesto, tra altro, per demolire il *welfare* (l'istruzione, la sanità, il trasporto, l'assistenza, etc.).

(3) L. FRANZESE, *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, Padova, 2001, 7.

(4) Cfr. P. CARETTI, *Diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2005, 436 ss.

levato dal T.A.R. è che la Regione ha negato l'autorizzazione al soggetto richiedente la spedizione, richiamandosi genericamente alle cause ostative indicate nei commi 2 e 4 dell'art. 216 *bis* del d.lgs. n. 152/2006.

Anche qui, a nostro modesto avviso, si ritorna alla nuova relazione (sismografata nelle novelle intervenute nel diritto amministrativo nostrano, ma pure nella giurisprudenza domestica ed europea) tra la pubblica amministrazione e i privati, relazione sempre meno impregnata di *imperium*.

Prossimamente speriamo che questa aria fresca (ringiovanente la mente) arrivi anche nelle asfittiche stanze degli occhialuti burocrati (che, in questo caso, fortunatamente non si intravedono), poiché, come sappiamo (e ci auguriamo), è «Nelle mani degli esperti (che, n.d.r.) il diritto è una realtà in continuo movimento, e quel moto si autoalimenta nel tempo: il confine tra il *ius vetus* e il *ius novum* si sposta di giorno in giorno, osserva Cannata, “e sono i giuristi a determinare la novità quotidiana”» (5).

*Alberto Pierobon*

---

(5) A. LOVATO, *Del buon uso del diritto romano*, Napoli, 2012, 107-108. Sia permesso rinviare anche al nostro contributo intitolato *Il «buon uso del diritto romano» anche nella materia ambientale?* (due parti), nella rivista *on line*, *Gazzetta degli enti locali*, Sant'Arcangelo di Romagna, del 31 marzo e del 7 aprile 2014.



T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 26-3-2014, n. 304 - Calderoni, pres.; Pedron, est. - Provincia di Mantova (avv.ti Salemi e Noschese) c. Comune di Sustinente (avv. Gianolio) ed a.

**Ambiente - Tutela - Iniziative lesive di altri enti pubblici - Impugnazione della Provincia - Legittimazione - Sussiste.**

**Agricoltura e foreste - Allevamento ittico - Realizzazione bacino idrico - Commercializzazione materiale scavato - Indice di sviamento - Dimostrazione sproporzione con esigenze dell'itticoltura - Necessità.**

*In tema di tutela ambientale, la Provincia è legittimata ad agire in giudizio per contrastare iniziative di altri enti pubblici che rechino pregiudizio all'ambiente ed all'assetto idrogeologico del territorio di competenza (1).*

*Lo sfruttamento commerciale del materiale scavato per la realizzazione di un bacino idrico per allevamento ittico non può considerarsi indice di uno sviamento, quale intento di svolgere surrettiziamente un'attività di cava senza le relative necessarie autorizzazioni, in assenza di dimostrazione che lo scavo sia sproporzionato rispetto alle normali esigenze dell'allevamento medesimo (2).*

*(Omissis)*

7. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:  
*Relativamente alle eccezioni preliminari*

(a) per quanto riguarda la legittimazione attiva, si osserva che la Provincia può certamente contrastare iniziative di altri enti pubblici che interferiscano con la tutela ambientale e dell'assetto idrogeologico rimessa alla competenza provinciale. Si tratta della prosecuzione sul piano processuale delle funzioni svolte dalla Provincia sia attraverso la pianificazione urbanistica (l'art. 15, comma 3

della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 attribuisce al PTCP la definizione dell'assetto idrogeologico del territorio) sia nelle specifiche procedure di autorizzazione (in particolare, la Provincia partecipa ai lavori del Comitato tecnico consultivo regionale per le attività estrattive quando quest'ultimo è chiamato a pronunciarsi sulla commercializzazione degli inerti);

(b) circa l'asserita tardività del ricorso rispetto alla data di conoscenza del permesso di costruire da parte della Provincia (9 novembre 2006) si osserva che il titolo edilizio è divenuto efficace, e dunque lesivo, solo dopo l'autorizzazione regionale alla commercializzazione degli inerti (24 maggio 2007), essendovi un'espressa condizione in questo senso (riprodotta anche nella convenzione stipulata tra il Comune e il controinteressato in data 30 giugno 2007 - v. art. 1, secondo paragrafo). L'interesse all'impugnazione è quindi sorto per la Provincia solo una volta ricevuta copia dell'autorizzazione regionale (14 settembre 2007). Di conseguenza, devono ritenersi tempestivi tanto il ricorso introduttivo quanto i motivi aggiunti;

*Sull'inquadramento urbanistico*

(c) l'attività di itticoltura, che rientra nell'ambito delle attività agricole descritte dall'art. 2135, comma 2 del codice civile, costituisce un uso legittimo del territorio agricolo;

(d) poiché la superficie interessata dall'intervento è classificata in zona agricola, sussistono sia la conformità urbanistica sia la compatibilità con la disciplina del PTCP. Non vengono in rilievo profili paesistici ex art. 142, comma 1, lett. c) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto il bacino è progettato a oltre 150 metri dal Canal Bianco (canale Fissero-Tartaro);

*Sul significato economico dell'intervento*

(e) la vicenda in esame è caratterizzata dalla presenza di un'attività collaterale, di grande interesse economico, quale la commercializzazione in tre anni di 289.289 mc di inerti derivanti dallo scavo del bacino. Almeno nella fase iniziale è evidente che l'attività estrattiva è destinata a sovrastare economicamente quella agricola. In particolare, la Provincia stima in 867.858 € il ricavo complessivo della commercializzazione degli inerti, e in soli 15.000 €/anno l'utile dell'allevamento ittico. Per quest'ultimo la relazione del veterinario Giancarlo Mezzani del 30 marzo 2006, allegata alla richiesta di permesso di costruire, indica un importo quasi corrispondente (produzione lorda vendibile pari a 100.000 €/anno e spese di produzione stimabili in 80.000 €/anno, esclusi i costi di ripopolamento);

(f) la sproporzione esistente tra le utilità economiche dell'attività accessoria e di quella principale non costituisce però da sola un indice univoco di sviamento. La realizzazione del bacino è infatti un presupposto necessario per l'itticoltura, e lo sfruttamento commerciale del materiale scavato è un'utilità consequenziale del tutto lecita. Nell'equilibrio economico dell'intera operazione i proventi della commercializzazione degli inerti possono rivelarsi un elemento essenziale, in quanto coprono i costi dello scavo e della sistemazione del bacino, oltre alle spese iniziali della gestione. Per dare una base oggettiva al sospetto di sviamento sarebbe necessario dimostrare che lo scavo è stato progettato in dimensioni eccessive rispetto alle normali esigenze di un allevamento ittico;

(g) nello specifico, tuttavia, la relazione del veterinario allegata alla richiesta di permesso di costruire spiega che con un ricambio idrico di almeno 10 litri/sec in un bacino di circa 300.000 mc, è possibile la produzione di 250 quintali di pesce all'anno. Questo quantitativo è ottenibile con gabbie aventi dimensioni di 5x10 metri e profonde 5 metri, da ancorare a mezz'acqua. La massa d'acqua disponibile consente una buona diluizione del mangime e dei cataboliti dei pesci, rendendo necessari interventi di manutenzione ambientale (in particolare contro l'eutrofizzazione) solo in un arco temporale abbastanza ampio (sette-otto anni). Non sembra quindi, almeno sulla base dei dati disponibili, che vi sia un disegno imprenditoriale fittizio, il cui solo scopo sarebbe di fornire una giustificazione a uno scavo sproporzionato;

(h) è vero che vi sono altri modelli di allevamento ittico, come evidenziato dalla Provincia, nei quali le dimensioni delle gabbie sono minori e anche la profondità del bacino è ridotta. Questi bacini richiedono però normalmente la presenza di sistemi meccanici di ricircolo e di ossigenazione dell'acqua, il che aumenta i costi di gestione. Si tratta dunque di valutare la convenienza economica di ciascun modello di impresa, ma non è possibile affermare con certezza che un allevamento ittico basato su una grande massa d'acqua sia *a priori* un'opzione antieconomica e dunque sospetta;

*Sulle questioni idrogeologiche e ambientali*

(i) la grande quantità di acqua interessata dall'allevamento ittico rende però evidente la fonda-

tezza della tesi della Provincia, nella parte in cui sottolinea la mancanza di approfondimenti circa le possibili interferenze del bacino sull'equilibrio idrogeologico e ambientale della zona;

(j) il bacino si trova infatti a poco più di 150 metri dall'idrovia del Canal Bianco, la quale costituisce uno degli elementi di regolazione del livello dei laghi di Mantova. In casi analoghi riguardanti il territorio della Provincia di Mantova questo T.A.R. ha già sottolineato la necessità di un'attenta valutazione delle conseguenze che un nuovo bacino potrebbe avere sulla rete idrica (v. sentenze n. 426 del 29 gennaio 2010 e n. 521 del 2 febbraio 2010);

(k) occorre dare atto che alla richiesta di permesso di costruire il controinteressato ha allegato lo studio del geologo Marco Mantovani (marzo 2006), nel quale è esposta un'approfondita descrizione geologica e idrogeologica dell'area, compresa la verifica della stabilità delle scarpate. Nello studio si afferma, tra l'altro, che la falda non risulta regolata dalle escursioni idrometriche dei corsi d'acqua (naturali e artificiali) situati nelle vicinanze, e che l'acqua destinata al bacino è idonea allo scopo, in quanto priva degli inquinanti normalmente utilizzati come presidi sanitari in agricoltura per la coltivazione di riso e mais. Un'ulteriore perizia del medesimo geologo (gennaio 2008), prodotta in corso di causa, esclude la possibilità di fenomeni di sifonamento tra il bacino e il Canal Bianco, in quanto il bacino sarebbe protetto da strati di materiale impermeabile e la falda resterebbe alimentata da sud mediante perdite di subalveo del Po;

(l) la vicinanza del Canal Bianco avrebbe però imposto fin dall'inizio l'effettuazione di studi specifici sulle interferenze tra la depressione creata dal bacino e il funzionamento di questa via d'acqua, sia sotto il profilo della sicurezza idraulica del deflusso delle piene dai laghi di Mantova, sia per quanto riguarda gli sversamenti di acque inquinate provenienti dal Canal Bianco. Studi mirati erano poi necessari con riferimento al rischio che il bacino possa costituire una via di diffusione degli inquinanti. Occorre sottolineare in proposito che l'intero territorio del Comune di Sustinente è stato classificato tra le aree vulnerabili ai sensi dell'art. 92, comma 4 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 a causa dell'esposizione a nitrati di origine agricola (v. d.g.r. 11 ottobre 2006, n. 8/3297). Le integrazioni alla documentazione tecnica prodotte dal controinteressato in corso di causa non sono ancora sufficienti a coprire l'intero spettro delle analisi indispensabili per consentire una valutazione completa delle conseguenze negative dell'inserimento del bacino nel contesto idrografico e ambientale;

(m) benché la Regione abbia approvato solo successivamente alla proposizione del ricorso una disciplina organica delle valutazioni idrogeologiche e ambientali necessarie ai fini dell'autorizzazione di bacini idrici (per irrigazione, itticoltura, pesca sportiva) in aree agricole (v. d.g.r. 30 dicembre 2008, n. 8/8830), l'analisi della sostenibilità dell'intervento sotto questi profili era certamente necessaria anche in precedenza, e doveva essere condotta sulla base dei criteri tecnici comunemente accettati e delle migliori tecniche disponibili.

#### *Conclusioni*

8. Il ricorso deve quindi essere accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati. Tale pronuncia è per sé soddisfacente dell'interesse della Provincia, e non richiede ulteriori precisazioni circa il risarcimento in forma specifica. Deve poi essere respinta la domanda di risarcimento per equivalente, sia perché non sono stati evidenziati da parte della Provincia profili di danno patrimoniale, sia in considerazione della tempestività della pronuncia cautelare sospensiva.

*(Omissis)*

### **(1-2) LEGITTIMAZIONE DELLA PROVINCIA PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E CARATTERE AGRICOLO DELL'ITTICOLTURA.**

Con la sentenza in rassegna, il T.A.R. Lombardia è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso della Provincia di Mantova avverso la costruzione di un bacino destinato ad allevamento ittico e pesca sportiva, da localizzare su un terreno classificato in zona agricola a ridosso di una rete idrica.

Al riguardo, l'adito T.A.R. ha preliminarmente affrontato la questione afferente la legittimazione della Provincia ad impugnare i provvedimenti che recano pregiudizio all'ambiente per opere localizzate all'interno del territorio di competenza e ha riconosciuto, sulla scorta della giurisprudenza consolidata in materia, all'ente locale, in quanto titolare di un interesse collettivo, tale legittimazione e interesse ad agire in materia ambientale (1).

La Provincia, invero, è senza dubbio ente esponenziale della relativa collettività dei cittadini, ma, come è stato evidenziato dal T.A.R., è anche destinataria di rilevanti attribuzioni in materia di difesa del suolo; ha, quindi, certamente titolo per impugnare gli atti che ritenga lesivi dell'ordinato assetto idrogeologico del territorio di competenza ed, altresì, lesivi della tutela ambientale.

Del resto, poiché la legittimazione in materia viene generalmente riconosciuta ai comitati ed alle associazioni ambientaliste il cui collegamento con il territorio interessato dal ritenuto pregiudizio è talora costituito solo dal fine statutario, a maggior ragione tale legittimazione deve essere riconosciuta all'ente istituzionalmente esponenziale della comunità di riferimento.

Risolta in senso positivo la questione della legittimazione della Provincia a contrastare i provvedimenti di altri enti pubblici ritenuti lesivi dell'ambiente e dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza, il T.A.R. ha esaminato il profilo urbanistico della prospettata realizzazione del bacino idrico da utilizzare per allevamento ittico e pesca sportiva.

In proposito ha osservato che l'itticoltura va ricompresa nel novero delle attività di tipo agricolo (2), per cui la collocazione del relativo impianto in un'area classificata agricola è conforme alla disciplina urbanistica della zona; l'ubicazione dello stesso impianto ha, poi, portato ad escludere ogni implicazione di carattere paesaggistico.

Nessun rilievo è stato, quindi, formulato per quanto si riferisce alla conformità urbanistica del progetto.

Anche il profilo economico dell'impresa ha superato il vaglio del T.A.R.

Vero è che l'attività di scavo per la realizzazione del bacino destinato all'allevamento ittico ha determinato la produzione di inerti la cui commercializzazione, peraltro autorizzata dalla Regione, è stata valutata per un consistente importo; tuttavia, è stato correttamente osservato che la predetta realizzazione costituisce elemento presupposto ed indispensabile per l'allevamento di cui si tratta e che perciò lo sfruttamento economico del materiale scavato costituisce un'operazione del tutto conseguenziale e lecita rispetto a quella principale, qual è l'allevamento ittico.

Viene, inoltre, sottolineato che i relativi proventi, anche se di notevole ammontare, servono a coprire i costi dello scavo e della sistemazione del bacino e le spese iniziali

---

(1) V. Cons. Stato, Sez. IV 6 ottobre 2001, n. 5296, in *Cons. Stato*, 2001, I, 2284; T.A.R. Lazio, Latina 11 dicembre 1990, n. 1064, in *Foro amm.*, 1992, 626; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 29 gennaio 2010, n. 426, reperibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 2 febbraio 2010, n. 521, *ivi*.

(2) V. Cons. Stato, Sez. V 31 dicembre 2008, n. 6757, in *Ediz. Libra*, 2008, 1792; Cons. Stato, Sez. V 22 giugno 2004, n. 4341, in *Cons. Stato*, 2004, I, 1259.

della gestione; perciò è stata esclusa una qualificazione puramente commerciale dell'operazione, tale da superare il carattere agricolo dell'attività.

Pertanto, l'asserito divario tra le attività economiche derivanti dall'attività accessoria, quale la commercializzazione degli inerti derivanti dagli scavi, e quella dell'attività principale, quale l'allevamento ittico, non è stato ritenuto valido indice di sviamento nell'assenza di qualsiasi dimostrazione che le attività di scavo fossero sproporzionate rispetto alla realizzazione del bacino per l'allevamento ittico in questione.

Il T.A.R. è, però, giunto a conclusioni negative per quanto concerne le questioni idrogeologiche e ambientali.

In particolare, è stata affermata la necessità dell'effettuazione, fin dall'inizio, di studi specifici sulle interferenze tra la depressione creata dal bacino e il funzionamento della vicina via d'acqua Canal Bianco (canale Fissero - Tartaro), costituisce la parte iniziale sia sotto il profilo della sicurezza idraulica del deflusso delle piene dai laghi di Mantova, sia per quanto riguarda gli sversamenti di acque inquinate provenienti dal medesimo Canal Bianco; invece le integrazioni alla documentazione tecnica prodotte in corso di causa non sono state ritenute sufficienti per consentire una valutazione completa delle conseguenze negative dell'inserimento del bacino nel contesto idrografico e ambientale.

Le considerazioni svolte sono avvalorate dalla giurisprudenza amministrativa in materia che ha ribadito, in casi analoghi, la necessità di un'attenta valutazione delle conseguenze che un nuovo bacino potrebbe avere sulla rete idrica; nella specie si doveva, dunque, considerare la possibile interferenza dello scavo programmato con il Canal Bianco, che costituisce uno degli elementi di regolazione del livello dei laghi di Mantova, a loro volta bacini di origine artificiale.

È stato più volte rilevato, infatti, come uno scavo profondo effettuato in prossimità di un canale può causare il c.d. fenomeno del «sifonamento» dello stesso, ovvero una frana che mette in comunicazione il fondo del canale con il fondo dello scavo realizzato, consentendo alle acque correnti di tracimare con maggiore facilità e con esiti di possibile pericolo. Tale fenomeno disastroso, provocato da una risalita verticale di fluido in un suolo che non è in grado di opporsi a tale spinta, è in grado di produrre una inondazione con rottura degli strati superficiali e/o profondi e danneggiamento o distruzione delle opere costruite (3).

Tutti questi aspetti dovevano essere considerati fin dall'inizio, tramite idonee verifiche geotecniche, al fine di permettere una valutazione completa delle conseguenze negative dell'inserimento del bacino nel contesto idrografico e ambientale.

L'omissione di accertamenti e verifiche del caso che la criticità della situazione imponeva ha portato a ravvisare per logica conseguenza, l'illegittimità degli atti impugnati e, quindi, all'accoglimento del ricorso.

*Vincenzo Perillo*

---

(3) V. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 426 del 2010 e T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I n. 521 del 2010, citate.



T.A.R. Marche, Sez. I - 10-10-2013, n. 659 - Morri, pres. f.f.; Ruiu, est. - Comune di Corridonia (avv. Carassai) c. Regione Marche (avv. De Bellis) ed a.

**Ambiente - Impianto per la produzione di energia elettrica da biogas - Autorizzazione unica - VIA - Entrata in vigore di una legge regionale che ha eliminato la procedura di verifica - VIA - Necessità - Persiste.**

*In tema di produzione di energia elettrica da biogas, la legislazione sopravvenuta recante abrogazione dell'obbligo di verifica di assoggettabilità (dell'impianto) a VIA va interpretata ed applicata, da parte della P.A. procedente, con particolare prudenza, in virtù del principio comunitario di precauzione, specialmente se lo screening risulti già in corso. È, così, illegittimo, per violazione dei principi di motivazione, istruttoria e giusto procedimento, prevenzione, precauzione e correzione, il provvedimento emesso dall'autorità territoriale competente con cui, accertata l'abrogazione di tale obbligo ad hoc, venga disposta l'interruzione del procedimento avviato da parte dell'ente territoriale gerarchicamente sotto-ordinato e venga rilasciata, quindi senza previa verifica dell'assoggettabilità (del progetto) a VIA, l'autorizzazione unica (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) È ILLEGITTIMA L'INTERRUZIONE DELL'ENDO-PROCEDIMENTO LOCALE AUTORIZZATORIO PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA DA BIOGAS SE *ULTRA LEGES*, *SUPER IURA* E/O *EXTRA-ORDINAMENTALE*.**

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del T.A.R. Marche in epigrafe (Sez. I 10 ottobre 2013, n. 659), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di un Comune avverso l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione, è la valutazione della legittimità, o meno, dell'emanazione di un provvedimento positivo, a seguito di successione di leggi, in ambito di produzione di energia elettrica da biogas e, segnatamente, se ed in quali casi la legge locale posteriore possa abrogare, *erga omnes*, un obbligo previsto da una legge locale anteriore.

La vicenda.

Una s.r.l. agricola chiedeva, formalmente, il rilascio di un'autorizzazione unica per un impianto per la produzione di energia elettrica da biogas della potenza di 999 Kwe. Così, la Provincia dava avvio al relativo *sub*-procedimento, iniziando lo *screening* per la verifica preliminare di assoggettabilità del progetto a VIA il quale, però, veniva archiviato, a seguito di una legge regionale che abrogava (l'obbligo di esperire) tale procedura di verifica e di apposito parere della Regione. La Regione, quindi, rilasciava l'autorizzazione unica. Così, il Comune ricorreva in giudizio nei confronti della Regione ed interveniva *ad adiuvandum* anche un comitato territoriale.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 5, 9, 32, 41, 97 e 117 Cost., 31, comma 4, d.lgs. n. 104/2010, 29, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, 12, d.lgs. n. 387/2003, 38, d.p.r. n. 380/2001, nonché la legge n. 241/1990, le direttive CE n. 85/337 e n. 2011/92, gli artt. 174, Trattato CE e 191 TFUE.

Nella fattispecie, trattasi di valutare, sotto il profilo procedurale, se sussistano i presupposti formali e sostanziali di legittimità dell'azione amministrativa e, quindi,

dei rispettivi provvedimenti dell'ente pubblico sovraordinato e di quello gerarchicamente inferiore.

In altri termini, è necessario stabilire il significato giuridico-pratico di *screening*, autorizzazione e diniego.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, esaminare, in via esegetica ed anche comparativa, il concetto di gerarchia tra enti e successione di leggi.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di ambiente e salute pubblica e, quindi, di interessi pubblicistici e diritti privatistici.

Segnatamente, bisogna valutare se sia legittimo il provvedimento provinciale di archiviazione, per improcedibilità, del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA a causa di una legge cronologicamente successiva all'istanza *ad hoc* del privato e, cioè, se tale legge possa produrre effetti giuridici *ex tunc*: è necessario, in altri termini, stabilire:

a) se la Regione possa modificare, ed *in melius*, una propria precedente legge e se abbia, quindi, potestà legislativa *ad hoc*;

b) le modalità con cui trattare una procedura ambientale *in itinere* in caso di successione di leggi;

c) in quali casi l'ente pubblico *infra*-precedente e/o quello competente per territorio possa agire in sede processuale contro l'ente gerarchicamente sovraordinato;

d) la tipologia e la natura giuridica dei rapporti tra *screening*, VIA ed autorizzazione unica e delle relazioni giuridico-istituzionali tra enti locali e, quindi rispettivamente, quale sia il criterio regolatore del rapporto tra *screening* ed autorizzazione unica e se sia ipotizzabile un abuso di un ente nei confronti di un altro e, pertanto, se sussista un obbligo inderogabile di tutela congiunta in sede di applicazione della legge, sia anteriore che posteriore.

Sul piano formale, varie le osservazioni da effettuare.

*In primis*, va ricordato, sotto il profilo procedurale, che è possibile eccepire i vizi sulla mancata sottoposizione del progetto a VIA in sede di impugnazione dell'autorizzazione unica, rilevando tale provvedimento quale l'atto finale ovvero costitutivo degli effetti finali della medesima procedura (1): costituisce, infatti, esclusivamente una facoltà, e non un onere, impugnare, anche separatamente dall'autorizzazione unica, il provvedimento che dispone la sottoposizione del progetto a VIA (2). Non è, quindi, necessaria, e non comporta alcuna decadenza, la mancata previa impugnazione del diniego di sottoposizione a VIA.

Va, quindi, esaminato il profilo inerente la sussistenza, o meno, della legittimazione attiva del comitato a protezione della salute del cittadino quale interveniente *ad adiuvandum*. All'uopo, è da notare che l'intervento adesivo dipendente non richieda la lesione di un interesse giuridicamente rilevante: non è, però, sufficiente un interesse di

---

(1) T.A.R. Veneto, Sez. II 1° febbraio 2013, n. 117, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(2) T.A.R. Veneto, Sez. III 5 febbraio 2013, n. 137, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 2, 440.

mero fatto (3) ed il medesimo interveniente non può ampliare il *thema decidendum* (4) ed, altresì, proporre censure autonome di nullità anche se rilevabili d'ufficio.

La terza osservazione riguarda le modalità di utilizzo del ricorso incidentale, possibile esclusivamente per impugnare provvedimenti e non atti procedurali, in quanto questi ultimi non sono dotati di autonoma lesività e sono, quindi, censurabili soltanto unitamente al provvedimento finale.

Va, quindi, focalizzato sullo *ius superveniens*, generalmente applicabile se più favorevole all'istante dopo annullamento giurisdizionale del diniego e per riedizione del procedimento (5) ed anche dopo il provvedimento regionale che abbia escluso l'assoggettabilità a VIA (6).

L'ultima osservazione riguarda i poteri del magistrato amministrativo rispetto a quelli della P.A. in sede di esercizio dell'azione amministrativa: all'uopo, va detto che il giudice non può sostituirsi alla P.A. e stabilire l'equivalenza, o meno, tra le prescrizioni di un procedimento di autorizzazione unica e quelle di un procedimento di *screening* e/o di VIA.

Anche in termini di diritto sostanziale, varie le osservazioni da effettuare.

La prima sulla VIA che, quale presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione o di approvazione a pena di annullabilità per violazione di legge, non può essere esclusa sulla base di una mera soglia di potenza: in tal senso, non è applicabile una norma che escluda del tutto un livello procedimentale di tutela ambientale, di matrice comunitaria (7), prima previsto (8). Più che l'obbligo *ex lege*, è, quindi, la necessità di attuare l'interesse generale a costituire l'imperatività di un determinato comportamento.

La tutela dell'ambiente, intesa come rispetto della natura e dell'uomo ed inerendo quindi situazioni a sensibilità speciale, costituisce la «prima norma» da attuare, mediante garanzie rafforzate, si identifica in tale previsione e si manifesta nello svolgimento della fattispecie procedimentale *ad hoc*: segnatamente, lo *screening* rileva sotto il profilo probatorio in termini incidentali e sul piano scientifico in termini di ricerca, rappresentando una dinamica irripetibile.

L'ordinamento giuridico vigente prevede, dunque, un «sistema-valori» che non può consentire un vantaggio materiale soggettivo in luogo di uno immateriale *erga omnes* e per cui significherebbe, peraltro, non tutelare alcuna *res* e ciò a pena di responsabilità e di una sorta di «illecito pubblicistico» (9): l'inizio immediato di attività

(3) Cons. Stato, Sez. V 20 dicembre 2011, n. 6702, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 12, 3708.

(4) T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 3 luglio 2012, n. 6028, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 7-8, 2316.

(5) Cons. Stato, Sez. VI 19 giugno 2012, n. 3569, in *Foro it.*, 2012, 12, III, 612.

(6) T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 5 febbraio 2008, n. 358, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 2, 590.

(7) Cons. Stato, Sez. VI 5 dicembre 2002, n. 6667, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per approfondimenti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.

(8) Corte cost. 22 maggio 2013, n. 93, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(9) Per approfondimenti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 23 e ss.

potenzialmente dannose per l'ambiente viola, altresì, il principio di prevenzione e precauzione (10).

Nella fattispecie, dunque, non si ravvisa alcuna alternativa esegetica.

Pertanto, tra produzione di energia elettrica, libertà d'iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente, prevale quest'ultima, assorbendo l'eventuale (fenomeno della) successione di leggi: così, l'esercizio di un'attività economica deve essere compensata e/o tenere conto della salvaguardia dell'ambiente, in quanto elementi eterogenei e perciò non dissociabili.

In conclusione:

a) non può essere interrotto il procedimento amministrativo-ambientale in caso di successione di leggi;

b) va completato il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA già avviato in forza di relativa legge regionale poi abrogata;

c) è inapplicabile e non estensibile la norma sopravvenuta al procedimento pendente, dunque efficace *ex nunc*;

d) in virtù del principio *tempus regit iura*, è errata l'applicazione retroattiva di una nuova legge al procedimento, in corso, di *screening*;

e) è irretroattiva la legge entrata in vigore dopo l'istanza di autorizzazione unica ed a procedimento *in itinere*;

f) è censurabile il provvedimento amministrativo dell'ente superiore se *sine titulo* e cioè se il diniego dell'ente inferiore rispetti, retroattivamente, la legge posteriore dell'ente superiore che, però, violi principi ambientali sovranazionali;

g) è illegittima la legge posteriore che esclude in modo assoluto, *sine die, a priori* ed astrattamente, la necessità di assoggettare un progetto a VIA;

h) è illegittimo il vantaggio economico a danno e/o pericolo dell'ambiente: il bene-ambiente non è, cioè, suscettibile di modifiche normative non statali che ne ostacolano la salvaguardia;

i) è annullabile l'autorizzazione unica rilasciata senza VIA anche se la procedura di *screening* sia stata abrogata da una legge regionale posteriore: lo *screening*, ponendosi come atto endo-procedimentale rispetto alla VIA ed all'autorizzazione, non è, infatti, eventuale o residuale;

l) è illegittimo il provvedimento di archiviazione ed il provvedimento di autorizzazione, anche se risulti in vigore una nuova disciplina legislativa in materia.

*Ergo*, va accolto il ricorso del Comune e va annullato il provvedimento regionale di AIA, con conseguente apertura di un nuovo procedimento.

Alessandro M. Basso

---

(10) Cons. Stato, Sez. VI 5 dicembre 2002, n. 6667, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per approfondimenti, C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012.

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II - 9-10-2013, n. 2400 - Veneziano, pres.; Spampinato, est. - Provincia regionale di Siracusa (avv.ti Rossitto e Scuderi) c. Assessorato dei beni culturali e dell'identità Siciliana della Regione Siciliana (Avv. distr. Stato) ed a.

**Bellezze naturali - Piano paesaggistico - Adozione - Atto endoprocedimentale - Valutazione ambientale strategica - Necessità - Esclusione.**

*Il piano paesistico, pur senza dubbio essendo uno strumento di programmazione, non soggiace a VAS, non perché sia, o non, fuori dal campo di applicazione della relativa disciplina, ma solo perché esso fissa il parametro di validità e di validazione di tutti i piani e programmi che devono esser sottoposti alla VAS stessa, essendo a loro volta obbligati dalla legge a proporre soluzioni di sviluppo sostenibile a salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio culturale. Diversamente ogni successivo intervento o programmatico o esecutivo soggiace pur sempre sia al controllo di compatibilità paesaggistica, sia alla ex lege equiordinata valutazione, a seconda dei contesti, ambientale strategica o d'impatto ambientale (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) PIANO PAESAGGISTICO: VAS SÌ O NO?**

1. *Definizioni normative.* a) *La valutazione ambientale strategica.* La valutazione ambientale strategica, introdotta dalla dir. CE del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2001, n. 2001/42, costituisce più che una semplice valutazione, uno strumento procedimentale. La VAS si realizza in fase di elaborazione di un piano/programma mediante la redazione di un rapporto ambientale che deve considerare lo stato attuale del territorio interessato e le sue alterazioni in presenza e non del provvedimento da valutare confrontato anche con possibili alternative strategiche, localizzative e tecnologiche. Tutti i piani e i programmi preparati per vari settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti elencati negli allegati I e II della dir. CEE del Consiglio 27 giugno 1985, n. 85/337 (concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e di tutti i piani e i programmi per i quali è prescritta la valutazione ai sensi della dir. CEE del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica. Altri piani e programmi che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti possono non avere effetti significativi sull'ambiente in tutti i casi e dovrebbero essere valutati soltanto se gli Stati membri stabiliscono che potrebbero avere tali effetti. Taluni piani e programmi, a causa delle loro caratteristiche particolari, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

In attuazione della suddetta direttiva, lo Stato italiano ha definito la VAS all'art. 5 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale») come il processo che comprende lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del pro-

gramma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione e il monitoraggio.

La norma per quel che qui interessa contiene altre due importanti definizioni: quella di «patrimonio culturale», quale insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici e quella di «impatto ambientale» quale alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimicofisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti.

L'art. 6 al comma 1, poi, introduce il concetto di impatto significativo del piano/programma sull'ambiente e sul patrimonio culturale, quale oggetto precipuo di valutazione della VAS.

Al comma 4 sono, infine, previsti esplicitamente i piani esclusi dal campo di applicazione del decreto («piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o ricadenti nella disciplina di cui all'art. 17, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm., piani e programmi finanziari o di bilancio, piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica, piani di gestione forestale o strumenti equivalenti riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati»).

Secondo l'orientamento giurisprudenziale dominante la VAS in quanto «anticipa» la valutazione della compatibilità ambientale ad un momento anteriore alla elaborazione ed adozione di piani e programmi, in una prospettiva globale di sviluppo sostenibile idonea a conciliare, anche attraverso soluzioni alternative, l'utilizzazione del territorio e la localizzazione degli impianti con la tutela dei valori ambientali, dà luogo ad una valutazione che non può essere rimessa in discussione per i profili attinenti alla compatibilità del piano con l'ambiente (1).

*b) La nozione di piano paesaggistico.* La nozione di «piano paesaggistico» è rinvenibile negli artt. 134 e ss. del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137», a tutela dei beni paesaggistici come ivi individuati. L'art. 135 distingue il piano paesaggistico in due sottocategorie, piano paesaggistico in senso proprio e piano urbanistico territoriale. I piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici, alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate, alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio. A norma dell'art. 143 l'elaborazione del

---

(1) Cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, Sez. IV 6 agosto 2013, n. 4151, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 7-8, 1987; 6 maggio 2013, n. 2446, *ivi*, 2013, 5, 1278; 13 novembre 2012, n. 5715, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 6, I, 1472.

piano comprende una serie di attività di ricognizione, individuazione ed analisi: precipuamente, ricognizione del territorio, analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini della individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo e individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela.

2. *VAS SI. L'orientamento giurisprudenziale: T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 1° settembre 2011, n. 2145* (2). Il T.A.R. Sicilia, chiamato a pronunciarsi sul ricorso promosso dal Comune di Modica avverso l'Assessorato regionale ai beni culturali e della identità Siciliana, la Provincia regionale di Ragusa e vari Comuni, ed in particolare sulla violazione e/o falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006 e della direttiva CE n. 2001/142 perché il piano paesistico adottato risultava privo della valutazione ambientale strategica, conclude per la fondatezza del ricorso. Parte dal dato testuale: l'art. 6, comma 4, laddove non fa rientrare tra i «piani esclusi» quelli paesistici, sarebbe già sufficiente per ritenerli *ex adverso* assoggettabili a VAS. Dal dato testuale, il giudice amministrativo passa ad una analisi sostanziale attraverso il concetto di impatto ambientale come definito dall'art. 5 del medesimo testo. La valutazione ambientale strategica, quale strumento di tutela dell'ambiente, va effettuata in tutti i casi in cui i piani abbiano impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. «L'impatto significativo» non è solo quello caratterizzato da connotazioni negative in termini di alterazioni delle valenze ambientali, bensì anche l'alterazione positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti. La VAS va, pertanto, eseguita in tutti i casi di interazione anche positiva tra l'attività pianificatoria e le componenti ambientali. La sottoposizione a VAS del piano paesaggistico risulterebbe necessaria anche in considerazione del fatto che esso non assolve una funzione di mera tutela, ma detta anche regole urbanistiche, vietando ad esempio interventi consentiti dalla legislazione ordinaria e dagli strumenti urbanistici comunali e prefigura interventi idonei ad incidere sul territorio (3).

Come vedremo la stessa Sezione del T.A.R. Sicilia ha successivamente mutato orientamento conformandosi alle statuizioni del Consiglio di giustizia amministrativa (vedi *sub*).

3. *VAS NO. L'orientamento giurisprudenziale: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenze 27 settembre 2012, nn. 811-812-813814-815-817-819* (4). Il Consiglio di giustizia amministrativa, adito per la riforma della sentenza

(2) In [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(3) Cfr. T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 30 dicembre 2011, n. 3219, in questa Riv., 2012, 718.

(4) Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, Sez. giurisd. 27 settembre 2012, n. 811, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 9, 2418 e nn. 812, 813, 814, 815, 817 e 819, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

del T.A.R. Sicilia sopra esaminata, *ex adverso*, parte dalla definizione di VAS contenuta nella direttiva CE n. 42/2001 «come volta a garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi. Tanto al fine di anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata, come avviene per la VIA, sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa». Data tale definizione per presupposta, il giudice di seconde cure guarda alla funzione dei piani paesistici: «Ai piani paesistici era devoluta la funzione di dettare norme minime, non derogabili da ogni vicenda di gestione del territorio di qualsiasi livello, a salvaguardia dei beni vincolati e con riferimento a qualsiasi attività umana pur diversa da quella puramente urbanistico-edilizia (...). Ai fini della tutela essenziale di tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici prevalgono su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale, previsti dalla normativa di settore, pure quelli degli enti gestori di aree protette (...). Se ciò ha un senso, *rectius* un significato giuridico cogente e concreto, allora le norme del piano non sono sol-tanto il metro per la valutazione e per la conformazione dei piani e programmi di governo del territorio e delle relative attività di esecuzione, ma altresì il metodo per la individuazione sia degli interventi di recupero e di riqualificazione delle aree compromesse o degradate, sia delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio per lo sviluppo sostenibile delle aree coinvolte».

La finalità del piano paesaggistico è in definitiva quella di indicare l'insieme coordinato dei parametri di tutela a salvaguardia dei valori paesistico-ambientali delle zone di interesse paesaggistico, conformando a sé tutti gli usi, pianificati e/o programmati. Le norme del piano non servono a porre regole esecutive dirette di gestione territoriale, non abilitano alla realizzazione di progetti sul territorio e non cagionano alcuna alterazione dell'ambiente. A differenza di quanto sostenuto dal T.A.R. Sicilia che ha visto nel dato testuale «alterazione positiva» un elemento a sostegno della propria tesi, il giudice di seconde cure interpreta il concetto di «alterazione positiva» non come ipotesi di miglioramento ambientale, ma di condotta commissiva attiva il cui effetto è pur sempre pregiudizievole nei riguardi dell'ambiente.

Indubbiamente il piano paesaggistico ha una sua incidenza su aspetti di rilievo urbanistico, ma sempre al fine di proteggere e valorizzare l'ambiente nel suo aspetto vivo, alla luce dei valori culturali che il territorio esprime (5).

Diverso e maggiore impatto sul territorio ha il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. In tale ottica il Consiglio ritiene ancora in «auge» la distinzione tra piani paesistici «meri» e piano paesistico urbanistico-territoriale. Il piano urbanistico territoriale ha verosimilmente un maggiore impatto in materia di sfruttamento edilizio del territorio; circostanza che potrebbe giustificare il ricorso alla procedura VAS. Ad ogni buon conto anche il piano urbanistico territoriale

---

(5) Cfr. T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. III 2 ottobre 2013, n. 2392, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



differisce dagli altri strumenti urbanistici perché ha solo una funzione conservativa degli ambienti reputati meritevoli di tutela. Se tanto vale per il piano urbanistico territoriale, a più forte ragione ciò si riscontra nel piano in senso stretto che riepiloga, organizza e chiarisce i vincoli finora esistenti nel territorio considerato.

Da tanto il Consiglio di giustizia amministrativa fa discendere la non assoggettabilità del piano alla VAS anche se «non va sottaciuto come ogni successivo intervento o programmatico o esecutivo soggiaccia pur sempre sia al controllo di compatibilità paesaggistica, sia alla *ex lege* equiordinata valutazione, a seconda dei contesti, ambientale strategica o di impatto ambientale, sì da integrarne le tutele».

4. *La sentenza in commento.* La sentenza del T.A.R. in commento avalla appieno la posizione del Consiglio di giustizia amministrativa ed aggiunge che «il piano paesaggistico costituisce uno strumento fondamentale di esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo, atteso il particolare rilievo degli interessi in esso considerati, la sua natura generale e la funzione caratterizzante che lo stesso è destinato ad assumere per quanto attiene all'indirizzo politico-amministrativo seguito dall'amministrazione regionale in materia paesaggistica. Esso contiene talune prescrizioni normative che, analogamente a quanto avviene per gli strumenti urbanistici, incidono con efficacia *erga omnes* sulle possibilità di utilizzo del territorio». Ne consegue, allora, che l'adozione del piano spetta all'organo responsabile della funzione politico-amministrativa.

Preme rammentare sul punto quanto rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 367 del 7 novembre 2007 (6) che ivi interessa anche per la ricostruzione del concetto di paesaggio.

Fa presente la Corte che «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. (...) L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e am-

---

(6) Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 1, I, 64.

bientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per "l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici", precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi "approvato con provvedimento regionale"».

Vale la pena evidenziare come in tutti i casi presi in esame dalle sentenze ivi richiamate, l'amministrazione regionale aveva comunque dato corso alla procedura VAS e ciò per prassi cautelativa invalsa nell'incertezza della materia.

*Manuela Lamantea*



T.A.R. Piemonte, Sez. II - 24-9-2013, n. 1044 - Picone, pres. f.f.; Fratamico, est. - A.A.R.A., B. S.p.A. ed a. (avv. Barbero) c. AGEA - Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Avv. distr. Stato).

**Agricoltura e foreste - Quote latte - QRI (quantitativo di riferimento individuale) - Prelievo supplementare - Procedura di determinazione e comunicazione della quota - Criteri di preferenza - Legittimità dei provvedimenti adottati in applicazione della normativa italiana in tema di quote latte.** (Cost. artt. 117, 118 e 136; l. 3 agosto 2004, n. 204, artt. 2 e 3; l. 30 maggio 2003, n. 119, art. 9)

*La normativa italiana in tema di quote latte (segnatamente, artt. 2 e 9 della l. 30 maggio 2003, n. 119 e artt. 2 e 3 della l. 3 agosto 2004, n. 204 concernenti la determinazione e comunicazione della quota e i criteri di preferenza) non contrasta con il diritto comunitario; né in relazione alla stessa normativa nazionale può sostenersi l'illegittimità derivata per violazione del Trattato CE o per contrasto con gli artt. 117, 118 e 136 Cost. (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) IN TEMA DI QUOTE LATTE, LA DISCIPLINA ITALIANA NON CONTRASTA CON IL DIRITTO COMUNITARIO NÉ PRESENTA PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.**

1. Con la sentenza in commento, il T.A.R. Piemonte rigetta il ricorso con cui alcuni produttori di latte censurano, sotto diversi profili, la procedura seguita dal-

l'AGEA per la determinazione del prelievo nazionale complessivo delle quote latte (1), contestando, più in particolare, la legittimità dei criteri di preferenza utilizzati per le operazioni di compensazione e restituzione del prelievo supplementare imputato in eccesso nell'ambito della campagna 2005-2006.

Considerando la complessità del quadro, si deve osservare che in tema di determinazione e comunicazione della quota (previste dall'art. 2 della l. 30 maggio 2003, n. 119) e di legittimità dei criteri di preferenza (individuati dagli artt. 2 e 3 della l. 3 agosto 2004, n. 204), un ruolo essenziale è stato svolto dal Consiglio di Stato; della chiarezza delle relative decisioni e del carattere pregevole e completo delle ragioni ad esse sottese si dà atto, infatti, anche nella sentenza del T.A.R. Piemonte in rassegna.

Le quote latte sono dei limiti alla produzione, negoziati dagli Stati membri dell'ambito dell'Unione europea. Più precisamente, nel 1984, la Comunità europea ha *montagne di burro e fiumi di latte* dovuti ad una eccessiva produzione di prodotti lattiero caseari ricollegabile alla politica comunitaria dei prezzi (2); con la disciplina comunitaria adottata a partire dal 1984 (regolamento CE n. 856/84) in tema di quote latte si è inteso, quindi, ridurre il divario tra l'offerta e la domanda nel mercato del latte e dei derivati, in modo da disincentivare le eccedenze strutturali e conseguire un migliore equilibrio del mercato (3).

Le quote latte, pertanto, si configurano come un regime di contingentamento della produzione, una misura di regolazione dell'offerta, che interviene sulle decisioni dell'imprenditore, disincentivando fortemente la produzione oltre certi limiti, in quanto l'allevatore che produce e commercializza latte oltre la propria quota incorre nel pagamento di un prelievo finanziario per ogni chilogrammo di latte prodotto oltre il limite stabilito (appunto, il QRI) che rende fortemente antieconomica la produzione e la commercializzazione del latte.

Sono, tuttavia, gli acquirenti di latte (latterie, caseifici, ecc.) a fungere da sostituti di imposta (4), con l'onere di comunicazione, trattenute anticipate (salvo eventuale restituzione al produttore) e versamenti in sostituzione del produttore medesimo, che resta il sostanziale debitore; ogni riferimento ai medesimi acquirenti di latte e prodotti derivati si intende esteso alle cooperative che utilizzano o trasformano latte vaccino, a prescindere dalla natura giuridica del rapporto che lega i produttori confe-

---

(1) Sull'irrelevanza del carattere deficitario di uno Stato membro ai fini della determinazione del quantitativo di riferimento nazionale, v. Corte di giustizia CE, Sez. I 14 maggio 2009, in causa C-34/08, in *Giur. it.*, 2009, 1347; con nota di PUTIGNANO A., *Quote latte e principi di non discriminazione e proporzionalità* e in questa Riv., 2010, 162 ss., con nota di BELLANTUONO D., *Quote latte, irrilevanza del carattere deficitario dello Stato membro nella determinazione del quantitativo di riferimento nazionale*.

(2) L'espressione è contenuta in GERMANÒ A., *I nuovi contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 57. Sull'argomento, v. NASCIBENE B., *Quote latte: diritto nazionale diritto comunitario a confronto (o scontro?)*, in *Il Corriere giuridico*, 3, 1997, 253 ss.

(3) In questo senso, Cons. Stato, Sez. VI 19 giugno 2009, n. 4134, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 6, 1560.

(4) PONTE D., *Quote latte: il produttore è responsabile del mancato pagamento delle somme dovute*, in *Guida al diritto*, 13, 2010, 99 ss.

renti alle cooperative medesime (5).

Il meccanismo succitato non introduce alcuna responsabilità per fatto altrui, poiché gli acquirenti svolgono un ruolo di meri sostituti dei produttori; la responsabilità del pagamento è addebitata allo Stato membro, anche se lo Stato non è il debitore del prelievo supplementare che grava sui produttori eccedentari, nei cui confronti, pertanto, vanno recuperate le somme pagate. Infatti, ogni Stato membro è debitore nei confronti della Unione europea del prelievo risultante dal superamento del QGG, che è a sua volta ripartito all'interno dello Stato tra i produttori titolari dei singoli QRI.

Nel caso del superamento delle quote, il mancato versamento del prelievo supplementare a carico dei singoli produttori di latte costituisce una condotta suscettibile di procurare danno al bilancio e all'immagine degli enti pubblici nonché agli allevatori concorrenti e agli altri consumatori così da legittimarne la costituzione di parte civile (6).

2. Sulla scia di una consolidata giurisprudenza, il T.A.R. Piemonte ritiene non sussistente alcun contrasto tra la normativa italiana sui criteri e tempi di determinazione e comunicazione della quota di cui all'art. 2 del d.l. n. 49 del 2003 cit. e le corrispondenti disposizioni dei regolamenti comunitari, né in riferimento alla riscossione ed eventuale restituzione del prelievo supplementare, specie in considerazione che la normativa comunitaria, in tema di determinazione e di ripartizione dei QRI, fa un rinvio alquanto ampio alla normativa nazionale.

Come già è stato ritenuto dal Consiglio di Stato in numerose decisioni, adottate proprio sulla campagna in contestazione del 2005-2006 (7), la normativa europea rinvia alla normativa nazionale il meccanismo di determinazione del QRI, limitandosi a stabilire i principi necessari a garantire, nell'ambito delle finalità previste in materia, il contenimento complessivo e quello di una sua ripartizione tra i produttori, senza determinare tempi e modalità; la normativa nazionale realizza, poi, le finalità indicate dalla normativa comunitaria, come attestato anche dalla Commissione (8) che ne ha condiviso la coerenza con il diritto comunitario.

Va anche ricordato che secondo l'orientamento della giurisprudenza in materia (9), poiché l'oggetto del sindacato del giudice amministrativo è l'illegittimità del singolo provvedimento, non è sufficiente fare riferimento ad una generale situazione

---

(5) Trib. Alba, Sez. Bra 4 giugno 2005, in questa Riv., 2006, 197 ss., con nota di BELLANTUONO D., *Cooperativa agricola e trattenuta del prelievo supplementare del latte consegnato oltre quota dai produttori associati*.

(6) In tal senso, v. Trib. Saluzzo, ord. 1° marzo 2007, in questa Riv., 2007, 190 ss., con nota di MASINI S., *Quote latte, danno risarcibile e legittimazione a costituirsi parte civile di associazioni agricole e dei consumatori; Ammissibilità della costituzione di parte civile nei confronti dell'ente imputato ex d.lgs. n. 231/01*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4, 2010, 132 ss.; ASCIONE M., *Quote latte: natura giuridica del primo acquirente*, in *Giur. merito*, 4, 2012, 915 ss. e *La frode alle quote latte*, *ivi*, 2, 2011, 495 ss.

(7) Cons. Stato, Sez. III 20 novembre 2012, n. 5874, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Id. 25 gennaio 2012, n. 323, *ivi*.

(8) Comunicazione del 27 giugno 2003 del testo del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, convertito in l. 30 maggio 2003, n. 119 e nota della Commissione europea dd. 8 marzo 2006.

(9) Cons. Stato, Sez. III 3 luglio 2012, n. 3872 consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); nello stesso senso Id. 21 giugno 2012, n. 3665, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 6, 1555.

di malfunzionamento del meccanismo delle quote latte, anche se riscontrata in un consistente numero di casi dagli organi preposti agli accertamenti (10); in altri termini, non è sufficiente sostenere che dal citato malfunzionamento derivi una apodittica violazione della libertà d'iniziativa economica dei produttori (tutelata dall'art. 41 Cost.), dell'affidamento delle imprese, delle finalità proprie del sistema delle quote latte, dei principi di certezza del diritto e di tutela dell'iniziativa, ma è necessario dimostrare l'erroneità o l'incongruità e, di conseguenza, l'illegittimità del singolo provvedimento di determinazione del QRI e del conseguente versamento del prelievo supplementare. In assenza di prove certe, quindi, non è possibile individuare un eccesso di potere per difetto di istruttoria ed illogicità dei provvedimenti ed annullare le operazioni di calcolo sull'attribuzione del QRI effettuate dall'AGEA; quest'ultime, poi, costituiscono atti presupposti che devono essere oggetto di specifica impugnativa sulla sussistenza di errori a danno dei ricorrenti. Si deve, altresì, porre in evidenza che non può configurarsi in materia un difetto di motivazione (11) o la violazione delle norme sulla partecipazione al procedimento, in quanto la determinazione del prelievo avviene con criteri automatici e matematici ed il provvedimento di determinazione finale degli importi dovuti costituisce l'esito di mere operazioni aritmetiche (che tengono conto del dato storico dell'anno precedente), che, semmai, spetta ai ricorrenti contestare (12).

In argomento, il Consiglio di Stato, con molteplici decisioni (13), ha ritenuto che la scelta di operare la compensazione nazionale privilegiando in sede di computo alcune categorie di produttori rispetto ad altri si colloca in un ambito «interstiziale» della disciplina comunitaria (14); infatti, la scelta nazionale di individuare un meccanismo su base preferenziale di determinazione delle compensazioni non risulta espressamente vietata dal diritto comunitario ed è, anzi, conforme alla relativa finalità di riequilibrio fra la domanda e l'offerta nel settore lattiero-caseario.

Il predetto meccanismo non confligge neppure con i principi comunitari di adeguatezza e proporzionalità. In riferimento al principio di adeguatezza, viene richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia CE sul carattere non sanzionatorio e di mero ripristino del riequilibrio del mercato di riferimento del meccanismo del prelievo supplementare, al quale sono propedeutiche le operazioni di compensazione; queste ultime sono finalizzate a livello nazionale alla determinazione del prelievo supplementare basato sulla differenza fra il QGG e le quantità di latte effettivamente prodotte, al netto delle compensazioni con le quote assegnate e non prodotte. Non sussiste, perciò,

---

(10) La Commissione ministeriale del 15 aprile 2010 ed il conseguente rapporto dei carabinieri sollevano consistenti ombre sulla attendibilità dei risultati dei controlli e dei dati dichiarati in L1, utilizzati dall'AGEA.

(11) Cons. Stato, Sez. VI 19 marzo 2009, n. 1629, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Id. 26 giugno 2006, n. 4081, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 6, 1956.

(12) T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 26 settembre 2012, n. 1055, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(13) Cons. Stato, Sez. VI 27 aprile 2011, n. 2491, in questa Riv., 2012, 56; nello stesso senso Id. 10 settembre 2010, n. 6553, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 9, 1902.

(14) Cons. Stato, Sez. VI 27 aprile 2011, n. 2491, in questa Riv., 2012, 56 ss., con nota di GRASSO A., *Nota sulle quote latte e categorie privilegiate nella riassegnazione del prelievo*.

in ordine alle suesposte operazioni alcun vincolo di stabilire una correlazione fra i quantitativi da ridistribuire in sede di compensazione e gli originari QRI.

In giurisprudenza è stato altresì escluso che siffatto meccanismo possa considerarsi violativo del generale canone di ragionevolezza, in quanto dalla sua applicazione non deriva alcun concreto svantaggio per i produttori coinvolti, i quali continuano a rimanere assoggettati al prelievo supplementare dovuto in caso di superamento del relativo QRI. La normativa nazionale, in effetti, non va ad incidere sul momento della riassegnazione puntuale dei QRI non riutilizzati; al contrario, essa concerne l'allocazione dei benefici fra i vari produttori nell'ambito della compensazione nazionale (15).

Da quanto sin qui esposto deriva che, all'esito dei conteggi e delle compensazioni finali, può risultare un prelievo imputato in eccesso ai produttori; per la restituzione di tale prelievo versato in eccesso, il legislatore italiano ha introdotto un criterio di priorità che si rivela alquanto ragionevole, di cui beneficiano in primo luogo i produttori in regola con i versamenti.

Neppure può condividersi la generica censura di presunta illegittimità comunitaria per la creazione di un «doppio ordine di benefici» a favore di alcune «categorie protette» di produttori le cui aziende sono ubicate nei Comuni montani, nelle zone svantaggiate ad essi equiparate nonché nelle isole. La compatibilità di tale criterio con la disciplina comunitaria è stata ritenuta dal T.A.R. in base al raffronto con i criteri specificati dall'art. 16 del regolamento CE n. 595/2004 del 30 marzo 2004 (regolamento della Commissione, recante modalità d'applicazione del regolamento CE n. 1788/2003 del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari) (16); ne deriva che gli Stati membri hanno ampia discrezionalità nell'individuare i criteri per le restituzioni che sono elencati nell'art. 16 citato.

Da tale ricostruzione emerge che, al momento del conteggio finale, l'eventuale prelievo in eccesso, anche se in concreto non ancora corrisposto, è soggetto alla disciplina degli importi pagati in eccesso, potendo quindi essere non imputato al produttore soltanto se ricorrono i presupposti per la restituzione, in quanto ciò che rileva è che si tenga conto adeguatamente di chi versa correntemente gli anticipi (17).

*Libera Lamola*

---

(15) In questo senso, espressamente, T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 9 ottobre 2012, n. 1044, consultabile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(16) Il citato art. 16 prevede che «gli Stati membri determinano le categorie prioritarie di produttori menzionate all'art. 13, par. 1, lett. b), del regolamento (CE) n. 1788/2003, fondandosi su uno o più dei seguenti criteri oggettivi: a) il riconoscimento ufficiale, da parte dell'autorità competente dello Stato membro, che la totalità o una parte del prelievo è stata indebitamente imputata; b) l'ubicazione geografica dell'azienda e in primo luogo le zone di montagna ai sensi dell'art. 18 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio; c) la densità massima degli animali nell'azienda, caratterizzante l'estensivazione della produzione zootecnica; d) il superamento del quantitativo di riferimento individuale è inferiore al 5 per cento o a 15.000 kg, se questo valore è quello più basso; e) il quantitativo di riferimento individuale è inferiore al 50 per cento della media nazionale del quantitativo di riferimento individuale; f) altri criteri oggettivi adottati dallo Stato membro previa consultazione della Commissione».

(17) In questo senso, Cons. Stato, Sez. III 25 gennaio 2012, n. 323, cit.

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* - 15-7-2013, n. 7059 - Pugliese, pres.; Vinciguerra, est. - Provincia di Frosinone (avv. De Leonardis) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) ed a.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) - Situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani - Principio di prossimità - Applicazione - Conseguenze.** (Cost., art. 97)

*Il principio di prossimità regola la creazione e l'organizzazione di una rete d'impianti di smaltimento che consente di trattare i rifiuti in prossimità dei luoghi di produzione e consente, mediante l'adozione di misure adeguate al fine di limitare il trasporto, l'attuazione del principio di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente. La regola della prossimità permette l'applicazione dell'economicità dell'azione amministrativa, criterio cardine del più generale principio di buon andamento dell'attività pubblica come sancito dall'art. 97 della Costituzione, condizione essenziale anche per la gestione commissariale dei rifiuti extra ordinem (1).*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1) L'AUTOSUFFICIENZA E LA PROSSIMITÀ NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI: RIFLESSIONI SUL POTERE COMMISSARIALE *EXTRA ORDINEM*.**

1. *La strategia Europea nella gestione dei rifiuti: I principi.* Il giudice del T.A.R. per il Lazio nel relazionare la sua decisione, connessa alla disputa scoppiata tra la Provincia di Frosinone e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nei confronti della Provincia di Roma, del Comune di Roma Capitale, della Provincia di Latina e della Regione Lazio, in seguito al provvedimento del «commissario per il superamento della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma» di trasferire i rifiuti urbani da smaltire dalla discarica di Malagrotta a quella di Colfelice, ha sottolineato l'importanza del rispetto dei principi cardini che regolano la materia dei rifiuti. I principi rimarcati sono: il principio di precauzione, il principio di «chi inquina paga», il principio di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti non differenziati e il principio di proporzionalità tra i benefici ambientali e i costi ambientali. La strategia perseguita dall'Unione europea nello smaltimento dei rifiuti urbani, che si rifà alla consapevolezza che le politiche ambientali devono tener conto delle interrelazioni tra i sistemi ecologici, indica quale priorità assoluta la prevenzione, cioè il ridurre alla fonte la produzione dei rifiuti, e solo dopo aver ottemperato a tale compito, provvedere al riciclo e, come ultima istanza, allo smaltimento. Inoltre, in linea generale, anche non prescrivendo i modi d'intervento, da stabilirsi a discrezione degli Stati membri, detta le linee guida di preferenza del riciclaggio sul recupero energetico. Tale assunto è accompagnato dai principi di prossimità e autosufficienza che reggono l'obbligo rispettivamente di provvedere, da parte degli Stati, a smaltire i rifiuti il più vicino possibile alla fonte di produzione ed essere in grado di risolvere nei propri ambiti territoriali i problemi derivanti dalla produzione degli stessi. In sintesi, il sistema sostenuto dall'Unione europea si basa sulla programmazione, che impone la creazione di un ciclo integrato dei rifiuti che rispetti una pianificazione completa e ri-

gorosa, sulla prossimità, che obbliga la gestione e il trattamento dei rifiuti nell'area più prossima alla produzione, sull'autosufficienza impiantistica, in modo da responsabilizzare la gestione nel proprio territorio dei rifiuti prodotti. La base del sistema è retta dalla condivisione delle responsabilità dettate dal principio di «chi inquina paga» che identifica come principali responsabili i produttori di beni di largo consumo (1) e dal principio di corretta gestione dei rifiuti. Quest'ultimo è incoraggiato dalla direttiva 2006/12/CE, che impone di elaborare programmazioni gestionali che tendano ad favorire la raccolta, la cernita e il trattamento dei rifiuti il più vicino possibile al luogo di produzione. Tale principio è previsto dal combinato disposto della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, il quale «obbliga gli Stati membri ad elaborare piani di gestione dei rifiuti» che contemplino, in particolare, «le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti», e che una delle più importanti azioni da ottemperare in sede di smaltimento, ai sensi della direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, che modifica l'art. 5, n. 2, della direttiva n. 75/442, è la ricerca di un trattamento dei rifiuti in un impianto ubicato il più vicino possibile alla fonte produttiva (2). Questa prerogativa è parte integrante del principio di prossimità che regola la creazione e l'organizzazione di una rete di impianti di smaltimento che consenta agli Stati di trattare i rifiuti quanto più vicino possibile ai luoghi di produzione, creando una copertura su base regionale che deve essere regolata all'interno del piano di gestione dei rifiuti. Gli Stati devono provvedere all'attuazione del principio di correzione alla fonte, dei danni causati all'ambiente, mediante l'adozione di misure adeguate al fine di limitare al massimo il trasporto (3).

---

(1) Il principio «chi inquina paga» è contenuto nel Trattato CE, nel combinato disposto dell'art. 174 e si fonda sull'idea che i costi per evitare o riparare i danni all'ambiente non debbano essere posti a carico della comunità ma essere sostenuti dai soggetti responsabili dei danni. Il principio di chi inquina paga era stato introdotto dall'Atto Unico europeo già nel 1975 e dalla raccomandazione del Consiglio n. 75/436. Il principio di chi inquina paga trova la sua origine nella teoria economica, nella necessità di internalizzare i costi della tutela ambientale attribuendoli agli inquinatori. Esso crea i presupposti di una sorta di responsabilità oggettiva in materia di danno ambientale, poiché è volto all'imputazione degli oneri di risarcimento in capo ai responsabili di un danno dimostrabile e accertato nei confronti dell'ambiente. Esso va inteso altresì come regola generale dell'azione dei pubblici poteri ad attribuire le spese per la protezione, ripristino e miglioramento della qualità dell'ambiente con l'imposizione di tasse, imposte e canoni. Gli strumenti attraverso i quali il principio viene attuato sono costituiti da mezzi economici finanziari e regole di qualità. I primi agiscono sia per stabilire un prezzo per l'utilizzo delle risorse ambientali nei processi produttivi, in modo da scoraggiarne l'uso e sia per incentivare l'adozione di tecnologie antinquinanti, mentre i secondi tendono al rispetto di *standard* di inquinamento e livelli di massima accettabilità delle emissioni inquinanti. In ambito comparato il principio viene interpretato ed applicato in maniera diversa secondo i sistemi giuridici. Ad esempio nei sistemi *civil law* il significato è lo stesso come quello inteso nell'ambito giuridico italiano, salvo il caso della Germania che ne fa un principio di causa-effetto e l'ordinamento francese che traduce il principio in forma duale «principio dell'inquinatore pagante». Nei sistemi *common law*, come in quello britannico, il principio si trasforma in condizionale «chi inquina dovrebbe pagare». Nella realtà, nel contesto del diritto derivato europeo, molto raramente il principio di chi inquina paga è stato applicato concretamente, infatti nella maggior parte dei casi è prassi che sia lo Stato a farsi carico delle bonifiche ambientali imponendo i costi a carico della fiscalità generale.

(2) Corte di giustizia CE 9 giugno 2009, in causa C-480/06, Commissione c. Germania, in *Racc.* 2009, pag. I-04747.

(3) Corte di giustizia CE 17 marzo 1993, in causa C-155/91, Commissione c. Consiglio, in *Racc.* 1993, pag. I-00939.



2. *La responsabilità del danno ambientale.* La responsabilità per danno ambientale nel nostro ordinamento è stata introdotta dal legislatore con l'art. 18 della legge n. 349/86 per una serie di ragioni, tra le quali la necessità di creare uno strumento giuridico per l'applicazione della norma consuetudinaria di diritto internazionale del principio di «chi inquina paga». Questa norma non stabilisce il criterio di «monetizzazione» del degrado ambientale, ma tende a valorizzare le esigenze primarie di conservazione, di salvaguardia e di uso razionale delle risorse naturali. Prima dell'entrata in vigore dell'art. 18 era stata la Corte dei conti ad assicurare l'applicazione di tale principio, attraverso la ricostruzione del danno all'ambiente in termini di danno pubblico erariale. Per comprendere in cosa consiste il danno ambientale occorre innanzitutto rifarsi alla nozione giuridica di ambiente elaborata dalla giurisprudenza. La Corte costituzionale, con sent. 641/87 (4), esaminando l'art. 18, ha definito «l'ambiente un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela: ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità». L'ambiente dunque è un bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme, non è oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativa e appartiene alla categoria dei c.d. beni liberi, fruibili dalla collettività e dai singoli. La Corte ha definito con chiarezza ed in modo esplicito l'ambito dei beni e degli interessi suscettibili di tutela in base all'art. 18. La legge n. 349/86 inoltre definisce il «danno risarcibile» come qualsiasi trasformazione dell'ambiente cagionata da una condotta *contra legem* che abbia provocato una delle seguenti conseguenze: il danno e cioè la perdita definitiva di una qualità posseduta della risorsa; l'alterazione e cioè una modificazione non necessariamente peggiorativa né irreversibile; il deterioramento, inteso come peggioramento qualitativo della risorsa, sia pure non necessariamente irreversibile; la distruzione cioè la perdita definitiva ed irrimediabile di tutta la componente ambientale interessata dall'aggressione. Per essere risarcibile il danno deve derivare da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, in violazione della legge o di provvedimenti adottati in base ad essa. Per la quantificazione equitativa del danno si deve considerare l'elemento del «profitto del trasgressore». Il valore economico del danno risulta equivalente alla ricchezza o all'utilità che è stata prodotta attraverso il consumo illegittimo dell'ambiente che il legislatore aveva vietato. A tal riguardo la Corte costituzionale ha ribadito che l'ambiente è un bene unitario frutto di varie componenti, le cui forme di godimento sono in primo luogo suscettibili di tutela civilistica. La Cassazione, in merito all'azione di risarcimento del danno, ha distinto la tutela ambientale dalla tutela civilistica ordinaria. La sent. 9211/95 (5) distingue il danno arrecato ai singoli beni di proprietà pubblica o privata o a posizioni soggettive individuali, che trovano tutela nelle regole ordinarie, dal danno ambientale considerato unitario, il cui profilo sanzionatorio comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, bensì della compromissione dell'ambiente, vale a dire della lesione in sé del bene ambientale. Nel 1998 la Cassazione ha ribadito

(4) Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, 3788.

(5) Cass. Sez. I Civ. 1° settembre 1995, n. 9211, in questa Riv., 1998, 40.

tale concetto con sent. 1087 (6) specificando che «poiché dall'estrazione di materiale da una cava può derivare sia un danno prettamente patrimoniale ai singoli beni, pubblici o privati, sia un danno all'ambiente, bene di natura pubblicistica, unitario e immateriale, il risarcimento dell'uno e dell'altro, benché entrambi rientranti nella tutela aquiliana, costituiscono domande diverse». Da ciò si desume che il danno ambientale vada quantificato non in riferimento alla diminuzione del patrimonio del soggetto titolare del diritto al risarcimento, ma piuttosto con riferimento alla idoneità di tale evento di determinare una diminuzione dei valori e delle utilità economiche di cui il danneggiato può disporre, svincolata da una concezione aritmetico-contabile. Nella disciplina del danno ambientale, considerato in senso unitario, l'ordinamento tiene conto del profilo risarcitorio e sanzionatorio, ponendo in primo piano le conseguenze patrimoniali del danno arrecato e l'alterazione, il deterioramento, la distruzione in tutto o in parte dell'ambiente, e cioè la lesione in sé del bene ambientale. Riguardo alla quantificazione del danno, ove non sia possibile una misurazione, la Suprema Corte ha precisato che, essendo il bene ambiente fuori commercio e come tale insuscettibile di una valutazione venale secondo i prezzi di mercato, il giudice nella fattispecie in concreto dovrà tenere conto di tre elementi: la gravità della colpa individuale, il costo del ripristino dell'ambiente e il profitto conseguito dal trasgressore.

3. *La vicenda processuale.* Il Tribunale amministrativo della Regione Lazio è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso presentato dalla Provincia di Frosinone per ottenere l'annullamento dei provvedimenti emanati dal commissario, nominato dal decreto M.A.T.T.M. del 3 gennaio 2013 per risolvere le gravi criticità createsi nella Provincia di Roma nella gestione dei rifiuti urbani, dovute alla saturazione delle capacità di contenimento delle discariche di Malagrotta 1 e 2. La soluzione prospettata dal commissario coinvolgeva la discarica di Colfelice ubicata nel territorio della Provincia di Frosinone e gestita dalla Società Ambiente Frosinone S.p.A. La Provincia di Frosinone impugnava gli atti contestando l'intervento *extra ordinem* finalizzato all'ipotetica sufficienza della capacità di contenimento residua degli impianti romani e le carenze strutturali e di risorse umane dell'impianto di Colfelice. L'impugnativa presentata dall'amministrazione ricorrente deduceva in particolare il mancato accertamento delle capacità di trattamento dei rifiuti da parte dell'impianto TMB prospettando una violazione del potere di ordinanza previsto dall'art. 191 e dell'attuazione del principio di precauzione a garanzia degli interessi che attengono alla tutela dei profili igienici e sanitari sancito all'art. 301 del codice ambientale e quindi una violazione dei poteri che sono conferiti al commissario in materia sanciti dal comma 359, 360 (7) e 361 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2012, n. 228.

---

(6) Cass. Sez. III Civ. 3 febbraio 1998, n. 1087, in questa Riv., 1998, 336.

(7) Alla lett. c) del comma 360 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 il commissario provvede all'adozione, a fronte dell'accertata inerzia dei soggetti preposti alla gestione e lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nei Comuni di Roma Capitale, Fiumicino, Ciampino e nello Stato della Città del Vaticano, previa diffida ad adempiere entro i termini perentori non inferiori a giorni trenta, dei necessari provvedimenti di natura sostitutiva in danno dei soggetti inadempienti.

Il ricorrente inoltre censurava un comportamento in violazione del principio di proporzionalità tra benefici e costi ambientali come previsto nel comma 1 dell'art. 182 *bis* del codice ambientale. In tale prospettiva contestava adducendo ai provvedimenti del commissario una violazione del principio di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti urbani non differenziati in vista del trasferimento forzato dei rifiuti dagli impianti Romani a quelli della Provincia di Frosinone, in specie nella discarica di Col Felice e nell'impianto di termovalorizzazione TMB di San Vittore del Lazio.

4. *Il potere di ordinanza nella gestione dei rifiuti* (8). Il ricorrente contesta la legittimità dell'intervento *extra ordinem*, in effetti, il potere di ordinanza, secondo la dottrina, nasce di fronte ad emergenze nelle quali la pubblica amministrazione non è in grado di intervenire con i provvedimenti tipici e procedure previste dall'ordinamento (9). Esso consente all'amministrazione in caso di urgenza e necessità di colmare le lacune dell'ordinamento giuridico emanando provvedimenti dal contenuto non predefinito dalla legge, i cosiddetti provvedimenti atipici. Le ordinanze, anche nel diritto ambientale, sono denominate «contingibili e urgenti» e sono soggette all'obbligo di motivazione, come previsto dall'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e in molti casi, dalle stesse norme attributive dei singoli poteri di ordinanza. La giurisprudenza in merito all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento nel caso di emanazione di ordinanze ha un orientamento non univoco, infatti il Consiglio di Stato in prima istanza con sentenza n. 580 del 9 febbraio 2001 (10) statuiva che «le ordinanze contingibili ed urgenti devono essere assistite da tutte le garanzie che siano compatibili in concreto con i presupposti e gli effetti dell'atto, ivi compresa la partecipazione al procedimento». In seguito però con sentenza n. 4718 del 7 settembre del 2007 decisione pronunciata dalla Sez. V (11) affermava che «il provvedimento di urgenza non deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio, in quanto esclusa dalle particolari esigenze di celerità proprio della sua natura». Le due contrapposizioni dottrinali hanno incentivato il dibattito sull'interpretazione del comma 1 dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990. L'accezione più confacente alla funzione del potere di ordinanza è la denominazione di «potere amministrativo di ordinanza di necessità ed urgenza». Come pre-

---

(8) In materia di gestione dei rifiuti i provvedimenti contingibili ed urgenti sono stati disciplinati inizialmente dal d.p.r. 915 del 1982, decreto che dava attuazione a tre direttive comunitarie, la 75/442/CEE, la 76/403/CEE e la 78/319/CEE. Il presupposto per l'adozione dei provvedimenti derogatori era individuato nella «eccezionale e urgente necessità di tutelare la salute pubblica o l'ambiente». Tale potere si affiancava a quello attribuito alle autorità che regolavano le materie di «igiene, sanità pubblica e polizia veterinaria» dalla legge n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale. In seguito alla direttive comunitarie 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE il d.lgs. 22 del 1997 il cosiddetto «decreto Ronchi» ha ridisciplinato i provvedimenti derogatori in materia di rifiuti inserendo accanto ai presupposti della «eccezionalità e urgente necessità» di tutela della salute e dell'ambiente, la possibilità di ricorrere a tale istituto solo qualora «non si possa provvedere altrimenti», come affermato tra l'altro dalla giurisprudenza. (Cons. Stato, Sez. IV 21 novembre 1994, n. 926, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 484 e Cons. Stato, Sez. IV 17 dicembre 1993, n. 1098, *ivi*, 1994, 886), e introducendo un termine massimo di efficacia dei provvedimenti di 6 mesi e con un limite alla possibilità di reiterazione (massimo per due volte).

(9) Vedi E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed, Milano, 2008, 508.

(10) In *Urbanistica e appalti*, 2001, 1250.

(11) In *Guida al diritto*, 2007, 38, 105.

visto dall'art. 191 del codice ambientale, i provvedimenti *extra ordinem* devono essere adottati «su parere degli organi tecnici che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali», la discrezionalità dell'amministrazione è limitata dalla necessità di tener conto, nella scelta delle speciali forme di gestione dei rifiuti, delle valutazioni espresse dagli organi competenti. Per contro nell'esercizio dei poteri *extra ordinem*, il commissario delegato non è vincolato dalla programmazione ordinaria, essendo stato viceversa nominato al precipuo fine di predisporre un piano di interventi per l'emergenza (12). In tale ottica dunque il provvedimento deve essere preceduto ed elaborato in seguito ad una adeguata istruttoria (13). Nel caso di specie, ottemperando alle prescrizioni previste, il giudice amministrativo ha ritenuto fondate per carenza di istruttorie le doglianze presentate dal ricorrente con l'ordinanza cautelare di accoglimento n. 695 del 2013, adducendo, nella stessa, la mancata verifica della effettiva situazione emergenziale che ha portato il commissario a ritenere impossibile risolvere la questione del trattamento meccanico biologico dei rifiuti *in loco* e la mancata considerazione delle valutazioni dei rilievi effettuati dal N.O.E. di Roma (14), riscontrando, nella pronuncia, illegittimità dei provvedimenti commissariali in ragione della contraddittorietà con i dati di fatto conosciuti.

5. *La regola dell'economicità dell'azione amministrativa.* Per quel che concerne la seconda censura, tutte le doglianze edotte attengono alla regola di economicità dell'azione amministrativa e al principio di proporzionalità tra benefici e costi ambientali, entrambe inquadrabili nel generale principio di buon andamento dell'attività pubblica.

Detto principio è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale valore di parametro di legittimità nelle scelte discrezionali dell'azione amministrativa. Secondo la Consulta (15) «il buon andamento dei pubblici uffici è il fulcro della vita amministrativa e, dunque, è condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale», esso tende nell'organizzazione non solo a rappresentare l'obiettivo di tempestività ed efficienza, ma è inteso come esigenza generale dell'azione amministrativa e come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (16). Quest'ultimo principio impone il minor uso di risorse possibili, in modo che i costi della gestione non solo non superino i benefici preventivati ma risultino, altresì, adeguati rispetto ad essi. Ciò non si verifica nell'azione adottata dal commissario nel gestire in maniera proporzionale i benefici e i costi derivanti dal trasferimento dei rifiuti indifferenziati da trattare dagli impianti romani a quello di Colfelice. Tale condotta si evince nel non aver, secondo i giudici amministrativi, ottemperato alla regola dell'economicità nella quale i

(12) T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 15 gennaio 2007, n. 216, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(13) Cons. Stato, Sez. V 19 giugno 2003, n. 3646, in <http://www.giustizia-amministrativa.it> e Cons. Stato, Sez. V 2 aprile 2001, n. 1904, *ivi*.

(14) I rilievi del N.O.E. evidenziano che la capacità residua degli impianti della capitale non sono del tutto saturi, infatti nel dettaglio nella relazione si evince che gli impianti della capitale hanno ancora la capacità di trattare oltre 21.000 t. di rifiuti.

(15) Corte cost. 9 dicembre 1968, n. 123, in *Giur. cost.*, 1968, 2148.

(16) Corte cost. 23 luglio 1992, n. 356, in *Giur. cost.*, 1992, 2834.

costi di gestione non devono superare quelli necessari al perseguimento delle finalità pubbliche (17), nel caso di specie le carenze strutturali dedotte dalla ricognizione effettuata dai tecnici del N.O.E.

Il dettaglio della questione vede che il commissario, secondo il T.A.R., non ha tenuto conto di una serie di problematiche poste in evidenza non solo dagli uffici tecnici del N.O.E. ma anche delle prescrizioni imposte in sede di autorizzazione integrata ambientale. In primo luogo, l'autorizzazione integrata ambientale prescrive che per poter utilizzare l'impianto nella massima capacità, bisogna predisporre una serie di opere indispensabili per render l'impianto idoneo a ricevere il *surplus* di rifiuti derivante dalla Provincia di Roma. In secondo luogo, per l'implementazione dell'attività bisogna modificare i turni lavorativi da dodici a diciassette ore, che sommate alle ore di manutenzione ordinaria determina un'attività quotidiana ininterrotta di ventiquattro ore. Inoltre, una nota della società gerente indica che tale limite teorico non può essere assunto nella pratica in quanto non sono stati considerati i rallentamenti fisiologici derivanti dalla filiera. Bisogna considerare altresì che il termovalorizzatore di San Vittore di Lazio, che riceve il combustibile da rifiuti derivante dalla lavorazione del trattamento meccanico e biologico dell'impianto di Colfelice, è ormai saturo. Infine, la Società Ambiente Frosinone segnala che l'impianto era già di per se insufficiente al trattamento di rifiuti della sola Provincia di Frosinone, situazione rappresentata anche nel piano di gestione dei rifiuti approvato dalla Regione Lazio e pubblicato nel *B.U.R.* del 14 marzo 2012.

6. *Conclusioni.* I giudici amministrativi nel decidere l'impugnativa deducevano profili di illegittimità negli atti emanati dal commissario, sia per la contraddittorietà derivante dai dati dedotti dagli atti in cui si evince chiaramente le carenze strutturali e le limitazioni organizzative che escludono l'operatività dell'impianto di Colfelice, sia per la contraddittorietà desunta tra la diffida commissariale del 15 gennaio 2013 e le affermazioni derivanti dai rilievi contenuti nell'allegato al d.m. 3 gennaio 2013 e il rapporto del N.O.E. del 1° febbraio 2013. Su quest'ultimo assunto la Corte rileva illegittimità della scelta operata adducendo una violazione della regola di economicità dell'azione amministrativa inquadrata nel principio di prossimità più volte affermato a livello europeo.

*Biagio Barbato*

---

(17) Corte cost. 30 dicembre 1997, n. 470, in *Giur. cost.*, 1997, 4099, ha precisato che la finalità della gestione deve favorire una maggiore funzionalità attraverso una valutazione complessiva tra l'economicità e l'efficienza dell'azione amministrativa e l'efficacia dei servizi erogati.

I

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* - 5-7-2013, n. 6649 - Pugliese, pres.; Arzillo, est. - Soc. Saf. (avv. Cristiano, Salera e Di Marco) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato).

**Sanità pubblica - Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Nomina del Commissario per fronteggiare situazione di emergenza - Poteri del Commissario - Estensione non giustificata nella fonte primaria.** (L. 24 dicembre 2012, n. 228; d.m. 3 gennaio 2013)

**Sanità pubblica - Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Nomina del Commissario per fronteggiare situazione di emergenza - Poteri del Commissario - Deroga - Possibilità - Limiti.** (L. 24 dicembre 2012, n. 228, artt. 358, 359 e 360)

*In tema di gestione dei rifiuti nel territorio della Provincia di Roma, dal confronto delle disposizioni, tra quanto contenuto nella legge istitutiva del Commissario per fronteggiare la situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nella Provincia di Roma (l. 24 dicembre 2012, n. 228) e il provvedimento ministeriale di nomina del Commissario (d.m. 3 gennaio 2013), si evince un chiaro divario: mentre la prima, infatti, limita i compiti commissariali alla «continuità nelle azioni in corso per il superamento di tale criticità» ovvero tese primariamente «alla realizzazione di una o più discariche» per fronteggiare l'imminente chiusura del sito di Malagrotta «e/o», in secondo luogo, «per l'ampliamento di discariche esistenti indicate dalla medesima Regione» come soluzione al medesimo problema, la seconda fonte, di natura provvedimentale, amplia invece i poteri assegnando la possibilità di individuare anche siti nell'ambito dell'intera Regione Lazio, ai quali conferire in trattamento, con i poteri di diffida e sostitutivi, i rifiuti della Capitale (1).*

*In tema di gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, i poteri di cui ai commi 358, 359 e 360 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 debbono trovare i propri confini entro quanto stabilito dalla finalità espressa dalla legge medesima, ovvero la menzionata «continuità» con quanto disposto nel provvedimento emergenziale richiamato, essendo necessario che la deroga alle ordinarie competenze sia fondata su un dato legalmente chiaro, determinato temporalmente e definito con riguardo alla specifica esigenza (la realizzazione di un nuovo impianto o l'ampliamento dei preesistenti) (2).*

II

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* - 5-7-2013, n. 6648 - Pugliese, pres.; Cogliani, est. - Unione Comuni Antica Terra Lavoro (avv. Scaccia) c. Ministero ambiente e tutela territorio e mare ed a. (Avv. gen. Stato).

**Sanità pubblica - Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Limiti.**

**Sanità pubblica - Rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Estensione di funzioni in assenza di norma primaria legittimante - Illegittimità.**

*In tema di gestione di rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, i provvedimenti ministeriali che attuano la dichiarazione di emergenza oltre a dover trovare fondamento in una espressa disposizione di legge e a dover essere necessariamente limitati quanto a efficacia temporale, debbono essere puntualmente motivati sotto il profilo della proporzione tra la deroga attuata e la situazione di fatto che la impone (3).*

*In tema di gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, le disposizioni contenute nei provvedimenti ministeriali attuativi, laddove hanno inteso estendere le funzioni legalmente definite, andando ad incidere, in assenza di una specifica norma di rango primario legittimante, su*

*diversi territori e senza che a tale riguardo sia stata compiuta una adeguata istruttoria da parte degli organi a ciò predisposti dall'ordinamento, si pone in contrasto, anche con i principi di prevenzione dei rischi di rilevanza comunitaria (4).*

### III

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis - 5-7-2013, n. 6647 - Pugliese, pres.; Cogliani, est. - Comune Albano Laziale (avv.ti Pietrosanti, Montanari e Paparo) c. Ministero ambiente e tutela territorio e mare ed a. (Avv. gen. Stato).

**Sanità pubblica - Gestione rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Limiti.**

**Sanità pubblica - Rifiuti urbani - Provincia di Roma - Situazione di grave criticità - Provvedimenti attuativi - Contenuto - Estensione di funzioni in assenza di norma primaria legittimante - Illegittimità.**

*In tema di gestione di rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, i provvedimenti ministeriali che attuano la dichiarazione di emergenza oltre a dover trovare fondamento in una espressa disposizione di legge e a dover essere necessariamente limitati quanto a efficacia temporale, debbono essere puntualmente motivati sotto il profilo della proporzione tra la deroga attuata e la situazione di fatto che la impone (5).*

*In tema di gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, le disposizioni contenute nei provvedimenti ministeriali attuativi, laddove hanno inteso estendere le funzioni legalmente definite, andando ad incidere, in assenza di una specifica norma di rango primario legittimante, su diversi territori e senza che a tale riguardo sia stata compiuta una adeguata istruttoria da parte degli organi a ciò predisposti dall'ordinamento, si pone in contrasto, anche con i principi di prevenzione dei rischi di rilevanza comunitaria (6).*

**I testi delle sentenze sono pubblicati in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

#### **(1-6) SULLA GRAVE CRITICITÀ DEI RIFIUTI DELLA PROVINCIA DI ROMA E POTERI DEL COMMISSARIO.**

1. Il T.A.R. del Lazio, con le sentenze in rassegna, si occupa della gestione dei rifiuti nella Provincia di Roma e, nell'occasione, afferma importanti principi in tema dei poteri del Commissario nominato per affrontare la emersa situazione di criticità.

Precisamente, le impugnative proposte hanno riguardato l'atto di nomina del Commissario ed i conseguenti atti dal medesimo adottati (essenzialmente, il provvedimento commissariale con cui sono stati individuati quattro impianti per il trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati), deducendo soprattutto la violazione delle norme sulla emergenza e, quindi, l'incompetenza e straripamento dei poteri del menzionato Commissario.

I ricorsi sono stati accolti con l'annullamento del decreto di nomina del Commissario, con riferimento «all'ampliamento dei poteri commissariali ed alla connessa individuazione degli impianti di trattamento» nonché con l'annullamento «dei conseguenti decreti integrativi ed i successivi provvedimenti commissariali gravati».

2. In proposito va rilevato che con d.m. (ambiente e tutela del territorio e del mare)

3 gennaio 2013 veniva nominato il «Commissario ai sensi del comma 358 dell'art. 1 della l. 24 dicembre 2012, n. 228, per provvedere, in via sostitutiva degli Enti competenti in via ordinaria e senza determinare soluzioni di continuità nelle azioni in corso, al superamento della situazione di grave criticità nella gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Provincia di Roma, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 2011 e successive modificazioni»; in particolare, per quanto rilevi nel caso in esame, nel suddetto decreto sono stati altresì affidati al Commissario il compito di individuare gli impianti di trattamento meccanico biologico dei rifiuti urbani esistenti nella Regione Lazio che hanno una capacità autorizzata residua di trattamento, unitamente al compito di individuare, ove risulti necessario, aree idonee alla localizzazione e autorizzazione di impianti di trattamento e discariche per rifiuti urbani.

Per l'espletamento dei previsti compiti, al menzionato Commissario sono stati conferiti i poteri cui all'art. 1, commi 358 e 359 della citata legge n. 228 del 2012 e quelli di cui all'o.p.c.m. 6 settembre 2011, n. 3963, emessa a seguito del d.p.c.m. 22 luglio 2011, ai sensi dell'art. 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225 (sullo stato di emergenza e potere di ordinanza).

3. Dall'esame delle varie disposizioni stabilite per affrontare la criticità in argomento, osserva il T.A.R. che la normativa concernente l'istituzione del Commissario pone in evidenza, in primo luogo, tra i compiti assegnati, la «continuità nelle azioni in corso» per il superamento di tale criticità, ovvero principalmente la «realizzazione di una o più discariche» per far fronte all'imminente chiusura del sito di Malagrotta e solo in prosieguo («e/o») fa riferimento allo «ampliamento di discariche esistenti indicate dalla medesima Regione»; il provvedimento ministeriale, invece, con un palese ampliamento di poteri, fa menzione della possibilità di individuare alcuni siti, nell'ambito della intera Regione Lazio, ai quali conferire in trattamento, con i poteri di diffida e sostitutivi, i rifiuti della Capitale.

Pertanto viene ravvisato un divario tra la normativa concernente l'istituzione del Commissario ed il suddetto provvedimento ministeriale, per una illegittima estensione dei poteri stabiliti dalla citata legge n. 228 del 2012.

Aggiunge il T.A.R. che i poteri di cui ai commi 358, 359 e 360 dell'anzidetta legge vanno circoscritti entro quanto stabilito dalla medesima legge e cioè la ricordata «continuità» con quanto disposto nel provvedimento emergenziale richiamato, essendo necessario che la deroga alle ordinarie competenze trovi fondamento in un dato legalmente chiaro, determinato nel tempo e definito con riferimento alla specifica esigenza di realizzare un impianto o ampliare quelli preesistenti.

Non si rinviene, tuttavia, alcuna disposizione che induca a ritenere, tra le competenze attribuite, il conferimento per il trattamento meccanico biologico in impianti di differenti ambiti territoriali ed adibiti e dimensionati a diverse esigenze su base locale.

Del resto, afferma il T.A.R., il provvedimento concernente l'individuazione dei menzionati impianti non può presupporre una interpretazione estensiva delle competenze «derogatorie» di quelle previste dall'ordinamento, in quanto, nel rispetto del principio di legalità, per le norme *eccezionali* si impone una stretta interpretazione che non può andare al di là del significato fatto palese dalla formulazione letterale.



4. Peraltro, proprio la considerazione che, vertendosi in ipotesi di norme eccezionali, l'interpretazione deve ritenersi limitata a quella letterale, non si rivela appagante.

Le ordinanze in deroga, come è stato osservato in giurisprudenza, non costituiscono fonti primarie dell'ordinamento giuridico, perché non hanno effetti innovativi, ma solo derogatori; esse possono definirsi come atti di *alta amministrazione* (1), autorizzati dalla legge, ove sussistano i presupposti sostanziali e formali da questa indicati, a derogare a norme di rango primario, per ambiti territoriali limitati e tempi predefiniti (2).

La norma primaria che autorizza l'ordinanza in deroga riveste carattere *eccezionale*, perché consente la deroga al principio di gerarchia delle fonti attribuendo efficacia derogatoria ad un atto amministrativo; la stessa ordinanza è *eccezionale* in quanto contiene disposizioni di deroga a norme di legge. Perciò è soggetta ad una «stretta interpretazione» (*ex art. 14 delle preleggi*) che tuttavia non può significare che precluda ogni altra interpretazione che non sia quella meramente letterale.

L'espressione «stretta interpretazione» deve, quindi, essere intesa come escludente una interpretazione analogica, poiché questa comporta l'applicazione di una norma ad un caso che non rientra nella sua sfera di efficacia; ma non esclude una interpretazione diretta alla ricerca del più effettivo e congruo significato normativo racchiuso nella disposizione, in ossequio anche ai principi generali di cui all'art. 12 delle preleggi che fanno riferimento al «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» ed alla «intenzione del legislatore», quali canoni per l'interpretazione delle leggi.

In caso contrario, l'interprete dovrebbe limitarsi a recepire il primo e più immediato significato scaturente dalle parole, senza poter tener conto del dettato normativo che concretamente risulti dalla disposizione, dal suo coordinamento con il più ampio testo normativo e dalle sottese finalità dal legislatore perseguite.

D'altra parte, proprio una «stretta interpretazione» delle norme eccezionali precluderebbe un'interpretazione *costituzionalmente orientata*, quale invece le stesse sentenze in commento affermano di voler seguire, in quanto è fuor di dubbio che questa interpretazione non può definirsi letterale (3).

Si deve, pertanto, ritenere che l'interpretazione delle norme eccezionali non può essere limitata a quella strettamente letterale, ma legittimamente consente quella estensiva (4).

*Cristina Romanelli*

---

(1) Tale qualificazione non li sottrae al sindacato del giudice amministrativo: Cass. Sez. Un. 7 marzo 2006, n. 4813, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 1726.

(2) La Corte costituzionale, riferendosi alle ordinanze in deroga, parla di atti «a contenuto libero», senza porre alcuna limitazione, per contenuto o materia, alle disposizioni derogate, richiedendo solo il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e delle garanzie costituzionali, nonché della riserva assoluta di legge (Corte cost. 28 maggio 1987, n. 201, in *Foro it.*, 1988, I, 3538).

(3) V., Cons. Stato, Sez. IV 28 ottobre 2011, n. 5799, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 11, 3128.

(4) In giurisprudenza, si ritiene pacificamente che le norme eccezionali possano essere interpretate estensivamente: Cass. Civ. Sez. III 16 luglio 2010, n. 16647 e 13 aprile 2010, n. 8778, in *Giust. civ.*, 2011, rispettivamente 144 e 725; Cass. Civ. Sez. I 5 marzo 2009, n. 5297, *ivi*, *Mass.*, 2009, 386.

I

T.A.R. Marche, Sez. I - 18-4-2013, n. 301 - Morri, pres. f.f.; Capitanio, est. - Franco Capomagi ed a. (avv.ti Discepolo, Ferroni) c. Regione Marche (avv. De Bellis) ed a.

**Ambiente - Impianti di produzione di energia da FER - Disponibilità dell'area - Punto 13.1., lett. c) delle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010 - Dimostrazione della disponibilità dell'area al momento della presentazione dell'istanza - Conflitto con la norma, di rango superiore, di cui all'art. 12, comma 4 bis, del d.lgs. n. 387/2003.** [D.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010, punto 13.1., lett. c); d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 4 bis]

*La disposizione di cui al punto 13.1., lett. c), delle linee guida statali approvate con d.m. 10 settembre 2010 è confliggente con il disposto dell'art. 12, comma 4 bis, del d.lgs. n. 387/2003 (che prevede che «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto»). Per cui, nel conflitto fra norme di rango diverso, prevale la norma di rango legislativo, il che depono per la correttezza dell'operato della Regione, visto che la controinteressata ha provato documentalmente che l'affitto della suddetta particella si era perfezionato in data 21 marzo 2012 (1).*

II

T.A.R. Piemonte, Sez. I - 10-5-2013, n. 606 - Balucani, pres.; Limongelli, est. - Malan ed a. (avv. Verrienti) c. Provincia di Torino (avv.ti Gallo e Bugalla) ed a.

**Ambiente - Azienda agricola - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di cogenerazione alimentato da biomasse legnose - Rapporto di proporzionalità necessaria tra impianto di cogenerazione e attività principale esercitata dal proponente - Esclusione - Rapporto tra tipologia dell'impianto e tipologia di procedimento autorizzatorio - Necessità.**

*Non esiste un rapporto di proporzionalità necessaria tra l'impianto di cogenerazione e l'attività principale esercitata dal proponente, ma tra la tipologia dell'impianto e la tipologia di procedimento autorizzatorio, nel senso di favorire nei limiti del possibile l'adozione di procedure semplificate, dato che la normativa non subordina l'esercizio di un impianto di cogenerazione alla condizione che sussista un'effettiva correlazione tra la produzione di energia e la conduzione del fondo agricolo, ma si limita a stabilire che quando tale correlazione sussista, nel senso che i prodotti utilizzati per la produzione di energia provengano effettivamente dall'attività agricola, l'attività di produzione di energia si considera connessa a quella agricola, e quindi produttiva di reddito agrario e non di reddito impresa. Pertanto, la norma non intende sottoporre a condizioni restrittive la produzione di energia elettrica da parte degli imprenditori agricoli, ma bensì incentivarla con la previsione di un regime fiscale (quello relativo ai redditi agrari) più favorevole per l'imprenditore (2).*

**I testi delle sentenze sono pubblicati in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)**

**(1-2) TRA CONTRASTI NORMATIVI E PROCEDURE ESPROPRIATIVE, LA GIURISPRUDENZA AIUTA LE ENERGIE RINNOVABILI.**

1. Le sentenze in commento vengono in questa sede affrontate congiuntamente perché riguardano, seppur ciascuna con le proprie peculiarità e caratteristiche, due

vicende che in certo qual modo sono simili, avendo, entrambe, alla base lo stesso problema verso cui i giudici coinvolti prospettano, in buona sostanza, le medesime soluzioni. Il problema cui ci si riferisce è quello di una certa ostilità da parte del «territorio» (cioè la comunità di persone che vive in una certa area geografica) verso la realizzazione anche di impianti energetici definibili come «verdi» perché alimentati con fonti energetiche rinnovabili (c.d. FER). È ben nota la sindrome NIMBY (acronimo dell'espressione inglese «*Not In My Back Yard*», tradotta come «non nel mio cortile») tra coloro che dovrebbero trovarsi a vivere in prossimità di infrastrutture impattanti, in generale, ed impianti di trattamento/smaltimento di rifiuti, in particolare, la quale spinge quelle collettività a manifestare la propria protesta in tutti i modi possibili, sia attraverso dissensi formali, espressi nelle opportune sedi amministrative e giudiziali (come nei casi all'esame), sia addirittura mediante forme di dissenso più colorite, come cortei, picchetti e quant'altro (fino agli scontri con l'autorità costituita, nei casi più drammatici).

Ebbene, questa «teoria» che in fondo vede solo gli aspetti negativi (oltre che ambientali e sanitari, anche sociali ed economici per il territorio che verrebbe «violato») di interventi del genere, pare si possa rivolgere a tutta una serie di interventi, non per forza legati ai rifiuti, che vengono ad interessare certe aree, così determinando la sollevazione della popolazione coinvolta. Oltre ai ben noti accadimenti legati al potenziamento delle linee ferroviarie ad alta velocità, le sentenze qui annotate dimostrano che il fenomeno è vivo e attivo anche quando, come si diceva, si cerca di fare energia «pulita», che sfrutta fonti alternative a quelle fossili e che dovrebbe incontrare il favore della gente interessata piuttosto che la sua opposizione. Va però detto che alla base di simili proteste potrebbe covare una certa sfiducia nei confronti della qualità – e, conseguentemente, della salubrità – degli interventi contestati, che sebbene inquadrabili come «verdi» potrebbero, comunque, non essere completamente tali, arrecando «*a latere*» qualche disagio (di tipo acustico, visivo, atmosferico, etc.). Ad ogni modo, l'Italia, per la sua posizione geografica ed i suoi notevoli vantaggi climatici, non può e non deve allentare il proprio sviluppo energetico basato sulle FER. E con questa esigenza si deve fare i conti, tutti, fautori ed oppositori della «nuova economia».

2. Ciò posto, nel passare gradatamente all'esame dei temi centrali affrontati nella giurisprudenza in commento, occorre fare un'ulteriore premessa: le leggi, tutte le leggi, quelle nazionali come quelle regionali, si compongono solitamente di una parte che è prettamente «normativa», dov'è riportata la disciplina con le prescrizioni tecniche, amministrative e pratiche relative all'oggetto della legge, e di un'altra parte, usualmente posta nei primi articoli della legge, in cui vengono invece indicate quali sono le intenzioni (e le speranze) che quella legge, con l'articolato che poi segue, si propone di perseguire. Siccome queste due parti sono, com'è chiaro, strettamente ed ineluttabilmente collegate tra loro, dato che l'una – quella «normativa» in senso stretto – dipende interamente dall'altra – quella «enunciativa» dei principi e delle ragioni che giustificano le soluzioni «normative» adottate – avviene spesso che, per esempio nei ricorsi amministrativi, questo collegamento venga sottolineato

con forza ed anzi posto alla base di uno (o più) dei motivi di doglianza, sostenendosi che le violazioni di legge denunciate col ricorso, oltre ad una gravità intrinseca, sono da censurare anche per il presunto contrasto con le intenzioni normative (le «enunciazioni» dei principi di legge) poste alla base di quelle stesse norme che si assumono violate. Quindi, per intendere una norma occorre comprendere quali sono i principi e le finalità che con quella norma il legislatore ha inteso raggiungere.

In quest'ottica, a ben leggere il d.lgs. n. 387/2003 (*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*) (1), che rappresenta, come noto, la principale normativa nazionale in materia di impianti elettrici alimentati da fonti energetiche rinnovabili (c.d. FER), già dalle primissime battute se ne comprendono le intenzioni: l'art. 1 (*Finalità*) annuncia, al primo punto [lett. a)], che l'obiettivo principale del decreto è quello di «*promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario*». Poco più avanti [alla lett. d)], si legge poi che un altro obiettivo è quello di favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione elettrica alimentati da fonti rinnovabili «*in particolare per gli impieghi agricoli e per le aree montane*».

È del tutto evidente che l'intero impianto (più strettamente) normativo del decreto citato non possa non poggiare sui principi enunciati al suo esordio: l'art. 12 (*Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative*), che riporta la principale disciplina amministrativa in caso di realizzazione di impianti alimentati a FER, sottintende sicuramente quei principi nella sua costruzione e nell'impostazione dei procedimenti amministrativi occorrenti in simili casi.

Lo stesso discorso vale, poi, per tutte quelle normative (regionali, tecniche, regolamentari, etc.) che in qualche modo sono discendenti e dipendenti dal d.lgs. n. 387/2003: l'esempio principale in questa sede è quello delle linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, approvate con il d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010 (2), appositamente dedicate al procedimento di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio (c.d. autorizzazione unica) di impianti di produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, che riportano anche le linee guida tecniche per gli impianti stessi.

Anche il regolamento ministeriale ha i suoi bravi «principi generali», che sono innanzitutto quelli di garantire un accesso paritario a tutti, «*in condizioni di uguaglianza, senza discriminazioni nelle modalità, condizioni e termini per il suo esercizio*», all'attività di produzione di energia elettrica da FER, che viene definita come una «*attività libera*». Questa definizione è molto importante per il discorso che segue, specialmente se posta a fianco ad un'altra importante connotazione di questa attività, riportata all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, in cui si dice (comma 1) che le opere di realizzazione degli impianti a FER, così come le opere a queste connesse e le in-

(1) In *G.U.* n. 25 del 31 gennaio 2004, suppl. ord. n. 17.

(2) In *G.U.* n. 219 del 18 settembre 2010.

frastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, sono «di pubblica utilità» oltre che «indifferibili e urgenti».

3. Di tutti i temi a cui sinora si è accennato si sono di recente occupati due Tribunali amministrativi regionali, i quali, con le sentenze T.A.R. Marche n. 301/2013 e T.A.R. Piemonte n. 606/2013, hanno affrontato il tema della realizzazione di impianti energetici alimentati da FER in aree agricole in rapporto ad alcune contestazioni mosse da terzi.

Pur avendo, naturalmente, ciascuna vicenda le sue peculiarità, entrambe hanno preso le mosse dalla contestazione che il «territorio» – quindi, cittadini residenti in prossimità dei luoghi in cui quegli impianti dovevano essere realizzati – ha mosso nei confronti di piccole aziende agricole a cui era stata concessa l'autorizzazione unica per impianti energetici «alternativi» (quello marchigiano alimentato a biogas, quello piemontese alimentato a biomasse legnose), lamentando presunte violazioni della normativa nazionale e regionale di riferimento, così giustificando il disagio che quell'opera avrebbe potuto arrecare in quella porzione geografica.

Le vicende, come si diceva, sono un po' diverse; tuttavia, svelano entrambe, da una parte, le possibili contestazioni che una determinata comunità territoriale può muovere nei confronti di impianti energetici, sebbene «verdi»; dall'altra parte, vengono evidenziate alcune importanti specificazioni, sia di tipo formale che di natura sostanziale, che possono superare e travolgere quelle stesse contestazioni, realizzando l'obiettivo normativo sopradescritto che si pone come guida della disciplina energetica in argomento.

Ad esempio, i giudici dimostrano che non deve necessariamente sussistere un rapporto di proporzionalità tra l'impianto che si intende realizzare e le dimensioni dell'attività agricola che in concreto si svolge. Nel caso piemontese i ricorrenti, nel tentativo di addurre valide motivazioni a supporto della loro intenzione di annullare l'autorizzazione unica, avevano provato a sostenere che l'impianto da realizzare (cogenerazione con biomasse legnose), per le sue caratteristiche, non era limitato a soddisfare il fabbisogno energetico dell'azienda agricola a cui accedeva ma era invece destinato a produrre elettricità da rivendere a terzi, rivelando quindi delle finalità commerciali piuttosto che di autosufficienza energetica; questo, a detta dei ricorrenti, avrebbe violato quelle norme [individuate nell'art. 4, d.lgs. n. 28/2011 (3) e art. 1, comma 423, legge n. 266/05 (4)] che, diversamente, consentirebbero la produzione e

---

(3) Pubblicato in *G.U.* n. 71 del 28 marzo 2001 e rubricato «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE». L'art. 4, comma 1, così recita: «Al fine di favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili e il conseguimento, nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, degli obiettivi di cui all'art. 3, la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione».

(4) Legge finanziaria per il 2006, in *G.U.* n. 302 del 29 dicembre 2005, suppl. ord. n. 211. Il comma indicato dispone come segue: «La produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, comma 3, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario».

la cessione a terzi di energia elettrica e calorica da fonti agroforestali e fotovoltaiche solamente alla condizione che sussista un'effettiva correlazione tra la produzione di energia e la conduzione del fondo.

Sul punto i giudici hanno chiarito che le norme invocate non istituiscono un rapporto di proporzionalità necessaria tra l'impianto e l'attività (agricola) principale esercitata dal proponente, ma solamente «tra la tipologia dell'impianto e la tipologia di procedimento autorizzatorio, nel senso di favorire nei limiti del possibile l'adozione di procedure semplificate»; inoltre, per avere una «connessione» tra attività agricola e attività di produzione energetica è sufficiente «che i prodotti utilizzati per la produzione di energia provengano effettivamente dall'attività agricola».

Un'altra contestazione mossa (in particolare, nella vicenda marchigiana), più complessa della precedente, prende le mosse da una previsione normativa che, in effetti, è suscettibile di ingenerare confusione. Il punto 13.1., lett. c), delle linee guida citate pretende che, in caso di impianti a biomasse e fotovoltaici, il proponente debba allegare alla presentazione dell'istanza anche «la documentazione da cui risulti la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto e delle opere connesse». Questa previsione lascerebbe intendere che l'istante, sin dal momento della richiesta di autorizzazione, debba già disporre dell'area di sedime. In questo senso, tale disposizione confliggerebbe con quanto detto nell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 – che, si ricorda, rappresenta la base normativa delle linee guida – dove, in maniera diversa, si dice che il proponente deve dimostrare «nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto», potendo, dunque, avviare il procedimento anche senza la titolarità dell'area, che potrà (*recte*, dovrà) dimostrare in un secondo momento ma prima del rilascio da parte dell'autorità competente.

Ebbene, questo conflitto tra norme, abbastanza palese, viene risolto dai giudici in favore della previsione dell'art. 12, la quale, essendo riportata in un decreto legislativo, che è fonte normativa di rango superiore rispetto alle linee guida, prevale sulle disposizioni contrastanti contenute in queste ultime (5).

Restando su quest'ultimo punto – e ritornando alla vicenda piemontese – i giudici hanno fornito un'importante precisazione circa l'onere dimostrativo del proponente: questi deve dimostrare, prima del rilascio dell'autorizzazione, di avere la disponibilità unicamente «del suolo su cui realizzare l'impianto», non pretendendo la legge che dimostri anche la disponibilità – che non va intesa come «proprietà» – dell'area interessata dalle «opere connesse». Per queste ultime (nel caso di specie, una rete di teleriscaldamento) si può ricorrere anche ad una procedura espropriativa, «attesa la natura di pubblica utilità delle opere medesime». Il sedime occorrente per tutti gli interventi connessi e collegati con l'impianto energetico può essere dunque acquisito

---

(5) Si veda l'art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi) con l'indicazione delle fonti del diritto, in cui si dice che le leggi (tra cui, il nostro d.lgs. n. 387/2003) prevalgono sui regolamenti (tra cui, il decreto ministeriale con le linee guida).

anche successivamente al rilascio dell'autorizzazione unica e per via amministrativa; si è, infatti, visto che lo stesso art. 12, d.lgs. n. 387/2003 suggella come di «pubblica utilità» questo tipo di interventi, peraltro dichiarati «indifferibili ed urgenti» quando necessari.

La fondamentale importanza che simili opere possono avere nel panorama energetico nazionale spinge talvolta i giudici a difenderne le ragioni ben leggendo, e ben facendo applicare, una normativa nazionale di respiro comunitario e di grande favore verso le forme di energia che sono alternative, come si diceva, a quelle tradizionali (carbone e petrolio) sicuramente più dannose per l'uomo e, comunque, destinate ad un prossimo esaurimento; mentre il sole, il vento e tutte le fonti alternative potranno garantire sistemi energetici altrettanto efficaci e, soprattutto, duraturi (per non dire eterni).

Paolo Costantino



Autorità garante della concorrenza e del mercato - 29-1-2014, n. 24778 - Pitruzzella, pres.; Rebecchini, est. - Unifarm S.p.A. ed a.

**Produzione, commercio e consumo - Pubblicità occulta - Pubblicità redazionale - Principio di trasparenza - Violazione artt. 20, comma 2, 22, comma 2, 23, comma 1, lett. m) del Codice del consumo - Elementi costitutivi - Rapporto di committenza - Scopo promozionale - Diligenza professionale - Rapporto tra clausola generale e clausole speciali.**

*La pubblicità occulta costituisce una pratica scorretta perché priva il destinatario delle naturali difese che si ergono quando l'intento di reclamizzare un prodotto o un servizio è dichiarato. Si tratta di una condotta particolarmente insidiosa poiché è in grado di condizionare impropriamente il destinatario in quanto capace di aggirare o annullare molte delle difese che l'utente di una pubblicità riconoscibile pone in essere. Al di là della previsione di cui all'art. 23, comma 1, lett. m) del Codice del consumo - che ne definisce una specifica ipotesi - rileva l'art. 22, comma 2, che, con una norma di natura generale, considera omissione rilevante il caso del professionista che non indichi l'intento commerciale di una certa pratica, così permettendo di ritenere ingannevoli tutte le ipotesi di pubblicità occulta che non rientrino nella specifica previsione dell'art. 23, comma 1, lett. m). (Nella fattispecie, nell'articolo pubblicato in una nota rivista, sono state realizzate forme di pubblicità occulta a favore del latte formulato Neolatte 1 di Unifarm e del biberon Avent di Philips, in violazione degli artt. 20 e 22, comma 2, del Codice del consumo) (1).*

*(Omissis)*

#### **1) L'iter del procedimento**

9. In data 3 luglio 2013 è stato avviato il procedimento istruttorio n. PS8967 per possibile violazione degli artt. 20, comma 2, 22, comma 2, e 23, comma 1, lett. m), del Codice del consumo.

In data 10 luglio 2013 è stato comunicato ai professionisti l'avvio del procedimento e contestualmente alla comunicazione di avvio sono state svolte ispezioni presso le sedi di Unifarm, Philips

e Mondadori, deliberate dall'Autorità in data 3 luglio 2013.

Con la comunicazione di avvio sono state richieste alle parti alcune informazioni, corredate della relativa documentazione.

10. In data 30 luglio 2013 Unifarm e Philips hanno prodotto le rispettive memorie e fornito le informazioni e la documentazione richiesta. In data 12 agosto 2013 Mondadori ha prodotto una memoria e ha fornito le informazioni e la documentazione richiesta.

11. In data 11 novembre 2013 è stata comunicata alle parti la proroga del termine di conclusione del procedimento, deliberata in data 6 novembre 2013.

12. In data 3 dicembre 2013 si è svolta l'audizione dei rappresentanti di Unifarm.

13. In data 4 dicembre 2013 è stata comunicata alle parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

14. Philips, in data 10 dicembre 2013, e Unifarm, in data 16 dicembre 2013, hanno depositato le rispettive memorie conclusive.

15. Le parti hanno avuto accesso agli atti del procedimento in più occasioni nel corso del procedimento.

## **2) Le evidenze acquisite**

### **a) Gli accertamenti ispettivi**

*(Omissis)*

17. Sono state inoltre acquisite alcune informazioni relative alla predisposizione del servizio. *(Omissis)*

20. In primo luogo, il sottotitolo del servizio contiene un riferimento a tutti gli argomenti toccati nell'intervista *(omissis)* e non invece come quello poi pubblicato sull'allattamento.

21. In secondo luogo, il servizio prevedeva l'inserimento di riquadri relativi ad «Acquisti PREMAMAN». Specificamente, i riquadri si differenziano rispetto a quelli poi inseriti nel servizio in quanto relativi a prodotti diversi (il primo relativo ad un ciuccio e non ad un biberon, il secondo sempre relativo al latte artificiale) e dal contenuto molto più generico *(omissis)*.

### **Conclusioni**

49. La fattispecie esaminata presenta gli estremi di una pubblicità non trasparente, comprovata dalla serie sopra descritta di elementi indiziari, gravi, precisi e concordanti, che risultano confermati dalle risultanze istruttorie.

50. In particolare, lo scopo promozionale è l'unica spiegazione plausibile sulla base dei descritti indizi, non potendo le modalità espositive e descrittive dei prodotti - il primo piano e le informazioni sui prezzi e le caratteristiche degli stessi, che risultano specifiche e che non si limitano a riportare il *layout* o comunque quanto dichiarato dalla showgirl ma introducono contenuti nuovi e ultronei, l'incoerenza con il contesto del servizio - ragionevolmente ricondursi nell'alveo della notizia, del servizio giornalistico volto ad informare e a raccontare un momento, seppure relativo alla vita privata di un personaggio noto.

51. Nel caso di specie, per tali ragioni, l'effetto promozionale non è conseguenza indiretta, mediata o secondaria rispetto al contenuto informativo del servizio giornalistico, ma appare il sostanziale scopo del redazionale in questione e quindi idoneo ad influenzare il comportamento economico dei consumatori.

52. Infine, la contrarietà alla diligenza professionale si riscontra nella modalità scelta dai professionisti per promuovere il latte Neolatte 1 e il biberon Avent, attraverso lo sfruttamento della fiducia che il consumatore ripone nelle finalità informative della rivista e del contesto narrativo e fotografico in cui detta promozione risulta attuata.

*(Omissis)*



**(1) LO SLOGAN C'È E SI VEDE: L'ADVERTISING COMUNICATION AD OGGETTO IL LATTE IN POLVERE.**

1. *La pubblicità redazionale tra il principio di trasparenza pubblicitaria e la tutela dei consumatori.* La pratica commerciale, oggetto del procedimento esposto riguarda una fattispecie di pubblicità occulta, attuata attraverso un articolo, relativo ad un personaggio noto neomamma, al momento della pubblicazione. Nell'ultima pagina sono state pubblicate due fotografie, raffiguranti la confezione di un biberon nelle mani della showgirl e la confezione del latte artificiale in quelle della farmacista, correlate ad alcune notizie relative ai prodotti (1). La vicenda esposta richiede un'analisi delle questioni giuridiche relative alla pubblicità occulta, che può incidere sia sulla comprensione del contenuto e quindi disorientare i consumatori, che incidere in modo negativo nel confronto concorrenziale tra le imprese (2).

La questione è inquadrabile nell'ambito delle pratiche commerciali sleali. A seguito del recepimento della direttiva 2005/29/CE con il d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146 è stato modificato il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 agli artt. 18-27 (3). In particolare, l'art. 18 definisce una pratica commerciale quella intercorrente tra i professionisti ed i consumatori attuata attraverso una qualsiasi azione, compresa la pubblicità, finalizzata alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori (4).

Il legislatore all'art. 2 del Codice del consumo riconosce ai consumatori ed utenti il diritto fondamentale «ad un'adeguata informazione ed una corretta pubblicità». In particolare, l'art. 5 stabilisce come «le informazioni al consumatore, da chiunque provengano, devono essere adeguate alla tecnica di comunicazione impiegata ed espressa in modo chiaro e comprensibile».

Il principio di trasparenza è espresso dall'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 145/07, secondo cui «La pubblicità deve essere chiaramente riconoscibile come tale» ed in particolare quella a mezzo di stampa «deve essere distinguibile dalle altre forme di comunicazione al pubblico, con modalità grafiche di evidente percezione». Tale principio è confermato anche dalla normativa speciale, l'art. 36 *bis*, lett. a), T.U. dei servizi media audiovisivi

(1) Si v. punto 5 provvedimento.

(2) Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 17 marzo 2010, n. 4189, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 3 642, rileva un rapporto di *genus ad speciem* tra pubblicità ingannevole ed occulta, «la seconda si configura come una forma precipua della prima, della quale ripete, (...) amplificandoli, i caratteri di possibile pregiudizio per il mercato dei consumatori».

(3) La direttiva 2005/29/CE, del Parlamento europeo e Consiglio dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno modifica la direttiva 84/450/CE e le direttive 1997/7/CE, 1998/27/CE e 2002/65/CE e il regolamento CE n. 2006/2004 (in *G.U.U.E.* 11 giugno 2005, n. L. 149). Il d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146, modifica il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, il «Codice del consumo» (in *G.U.* n. 207 del 6 settembre 2007). Il «considerando» 6 di tale direttiva prevede la *ratio* del legislatore europeo di ravvicinamento delle «(...) legislazioni degli Stati membri sulle pratiche commerciali sleali, tra cui la pubblicità sleale, che ledono direttamente gli interessi economici dei consumatori (...), mentre «(...) lascia impregiudicate le legislazioni nazionali sulle pratiche commerciali scorrette che ledono esclusivamente gli interessi economici dei concorrenti o che sono connesse ad un'operazione tra professionisti». Il «considerando» 8 a conferma prevede che «La presente direttiva tutela direttamente gli interessi economici dei consumatori dalle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori (...))».

(4) A favore di una valutazione oggettiva della «pratica commerciale», si v. N. ZORZI, *Le pratiche scorrette a danno dei consumatori negli orientamenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Contratto e impresa*, 2010, 2, 433.

secondo cui le comunicazioni commerciali audiovisive devono essere riconoscibili e vieta le comunicazioni commerciali audiovisive occulte (5).

Alla luce di quanto esposto, il legislatore ha perseguito la *ratio* di rendere le comunicazioni pubblicitarie percepibili dal consumatore, al fine di consentire la comprensione del messaggio commerciale trasmesso.

Dalle disposizioni esposte si ricava una tutela pregnante del consumatore, finalizzata a prevenire situazioni di asimmetria informativa, attraverso una comunicazione pubblicitaria chiara e non fuorviante (6). In tal modo il nostro legislatore si allinea alla normativa europea nel ravvicinare le disposizioni di ogni Stato membro a garanzia di un elevato livello di tutela avverso le pratiche commerciali sleali in grado di alterare «il comportamento economico dei consumatori» ed a garanzia del buon funzionamento del mercato (7).

A tale stregua, giova analizzare una specifica forma di pubblicità denominata occulta, insidiosa in quanto si pone in contrasto sia con l'obbligo di chiarezza che con il principio di trasparenza attraverso una duplice forma di attuazione «redazionale» o «*product placement*» (8).

La pubblicità «redazionale», come evidenzia l'etimo della parola si realizza attraverso un messaggio promozionale inserito in un servizio giornalistico o in una pubblicazione scientifica e si distingue per essere «rivolta al pubblico attraverso le ingannevoli sembianze di un normale servizio giornalistico, apparentemente riconducibile ad una scelta disinteressata della redazione» (9). Il *product placement* si realizza attraverso

(5) Il decreto del 15 marzo 2010, n. 44 ha modificato il Testo Unico della Radiotelevisione. Tale principio di trasparenza è altresì espresso dalla Carta dei doveri del giornalista, secondo cui «I messaggi pubblicitari devono essere sempre e comunque distinguibili dai testi giornalistici attraverso chiare indicazioni».

(6) Il 'considerando' 7 della direttiva 2005/29/CE afferma come tale direttiva «(...) riguarda le pratiche commerciali il cui intento diretto è quello di influenzare le decisioni di natura commerciale dei consumatori relative ai prodotti».

(7) Si v. 'considerando' 11 della direttiva cit. che ha introdotto «(...) un unico divieto generale di quelle pratiche commerciali sleali che falsano il comportamento economico dei consumatori».

(8) La pubblicità, vocabolario Treccani s.f. [dal fr. publicité, der. di public «pubblico»] è definita «L'insieme di tutti i mezzi e modi usati allo scopo di segnalare l'esistenza e far conoscere le caratteristiche di prodotti, servizi, prestazioni di vario genere predisponendo i messaggi ritenuti più idonei per il tipo di mercato verso cui sono indirizzati: agenzie, imprese, organizzazioni di p.»; mentre, la pubblicità occulta è «quella esibita da film, libri, spettacoli televisivi, ecc., in cui si leggono, si vedono o si sentono pronunciare i nomi dei vari marchi al di fuori degli appositi spazi consentiti»; a seconda dei mezzi attraverso cui viene diffusa: p. redazionale, inserita a pagamento in giornali e riviste, ma in forma di articolo informativo, di notizia obiettiva. Tale distinzione è stata recepita dalla giurisprudenza amministrativa si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 11 marzo 2005, n. 1811, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 3, 701.

(9) Si v. V. D'ANTONIO - D. TARANTINO, *Il product placement nell'ordinamento italiano: breve fenomenologia di uno strumento pubblicitario*, in <http://www.comparazonedirittocivile.it>, aprile 2011, 2, nota 2, rileva il rischio nella pubblicità redazionale, «(...) per l'autodeterminazione dei consumatori nelle loro scelte economiche», in quanto «da finalità promozionale della comunicazione è difficilmente percepibile da parte del consumatore, anche perché, camuffata tramite espedienti tecnici, (...)». Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 21 ottobre 2003, n. 8919, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 10, 2971, secondo cui «perché una comunicazione possa essere ritenuta pubblicitaria non basta che essa sia idonea a generare un oggettivo effetto promozionale. Anche un (...) articolo giornalistico potrebbe produrre indirettamente un risultato del genere, (...) citando un prodotto e riferendo ad esso eventuali apprezzamenti positivi nell'ambito di un contesto informativo, senza per questo smarrire la propria natura». Tale orientamento è confermato da T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 9 agosto 2010, n. 3046, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 10 novembre 2010, n. 33355, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 11, 3265 e ss.

una «tecnica di comunicazione aziendale mediante la quale si progetta e si realizza, a fronte di specifici costi e nel rispetto di definiti contratti, il collocamento di un prodotto o di una marca all'interno di un contesto narrativo predefinito» (10).

In merito alla pubblicità redazionale, al punto 36 del provvedimento in esame, si osserva che «la pubblicità occulta costituisce una pratica scorretta perché priva il destinatario delle naturali difese che si ergono quando l'intento di reclamizzare un prodotto o un servizio è dichiarato. Si tratta di una condotta (...) insidiosa (...) in grado di condizionare impropriamente il destinatario in quanto capace di aggirare o annullare molte delle difese che l'utente di una pubblicità riconoscibile pone in essere».

Nel caso di specie, l'Autorità ha rilevato una violazione del principio di trasparenza nelle omissioni ingannevoli, che «al di là della previsione di cui all'art. 23, comma 1, lett. m) – che ne definisce una specifica ipotesi – rileva l'art. 22, comma 2, che, con una norma di natura generale, considera omissione rilevante il caso del professionista che non indichi l'intento commerciale di una certa pratica, così permettendo di ritenere ingannevoli tutte le ipotesi di pubblicità occulta che non rientrino nella specifica previsione dell'art. 23, comma 1, lett. m)». La *ratio legis* di tale normativa è individuata nell'intento del legislatore di rendere riconoscibili le comunicazioni pubblicitarie, in modo di rendere il consumatore consapevole della finalità promozionale del messaggio e di attivare le più appropriate misure nell'esercizio della propria libertà di autodeterminazione e di tutelare la correttezza del gioco concorrenziale. In particolare, l'Autorità garante ha individuato «la natura pubblicitaria della comunicazione» di determinati prodotti e la realizzazione di una forma di pubblicità occulta per la «non riconoscibilità come tale da parte dei destinatari della stessa» in violazione degli artt. 20 e 22, comma 2, del Codice del consumo.

Nei paragrafi seguenti saranno esposti gli aspetti critici relativi alla pubblicità redazionale, quali l'individuazione degli elementi distintivi del messaggio pubblicitario rispetto alla comunicazione giornalistica, il livello di diligenza richiesto al professionista ed il rapporto tra clausola generale e speciale nell'individuazione di una pratica commerciale sleale, attraverso l'analisi delle antinomie giuridiche determinate dalla successione normativa, della prassi adottata nel tempo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle interpretazioni giurisprudenziali, confermate e criticate dalla dottrina.

2. *L'individuazione e l'accertamento degli elementi costitutivi della pubblicità redazionale.* In merito alla pubblicità l'aspetto più critico riguarda la distinzione dalle comunicazioni, di mero contenuto giornalistico, espressione della libertà di stampa, tutelate dall'art. 21 della Costituzione da quelle forme di comunicazioni scorrette, vietate dal nostro ordinamento, quali la «pubblicità redazionale». L'individuazione della

---

(10) Si v. V. MONTANI, nota a Corte di giustizia UE, Sez. VI 18 ottobre 2012, in causa C-428/11, in *Danno e responsabilità*, 2013, 8-9, 829 e ss.; D'ANTONIO - D. TARANTINO, *Il product placement nell'ordinamento italiano: breve fenomenologia di uno strumento pubblicitario*, cit., 2 e 3. Si v. G. GISTRI, *Il product placement cinematografico. Una forma di comunicazione tra impresa e cultura*, Milano, 2008, 102.

linea di confine tra la comunicazione giornalistica lecita e non lecita si presenta «non sempre agevole ed univoca, anche per il carattere per definizione occulto della pubblicità redazionale» e richiede prudenza nella tipizzazione, a garanzia dell'equilibrio tra la tutela dei consumatori nella percezione e comprensione dei messaggi pubblicitari e la libertà di manifestazione del pensiero nelle sue molteplici espressioni (11).

La pubblicità redazionale presenta una notevole varietà di realizzazioni ed è quindi stata oggetto di numerosi provvedimenti da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e della giurisprudenza, che nelle rispettive competenze hanno individuato alcuni elementi distintivi tra un mero testo giornalistico e le differenti forme di comunicazione pubblicitaria occulta.

L'Autorità garante fin dai primi provvedimenti degli anni '90 ha svolto un importante ruolo di delimitazione della fattispecie, attraverso l'individuazione della natura ingannevole della pubblicità, secondo una valutazione oggettiva della «falsità della comunicazione o idoneità a falsare il giudizio del consumatore medio», che esula dallo «stato soggettivo» del professionista ed è basata sulla prova per presunzioni, ossia elementi indiziari, purché gravi, precisi e concordanti (12).

Il primo criterio distintivo è stato individuato nel rapporto di committenza, che sussiste in presenza di un accordo tra l'editore dell'articolo ed il produttore o distributore del bene o servizio oggetto della comunicazione promozionale (13). Tuttavia, in chiave critica si rileva come l'accertamento di tale criterio presenti delle difficoltà, in quanto la prova può essere nella esclusiva disponibilità di una delle parti, che non intende provare il rapporto di committenza.

Al fine di superare tale criticità, si è concentrata l'attenzione nell'accertamento di un altro criterio relativo allo scopo promozionale del testo giornalistico, valutato in base a dei criteri oggettivi e tipici, quali le specifiche modalità di presentazione, relative alla riproduzione grafica, ai caratteri tipografici, ai colori diversificati, ed il contenuto del messaggio pubblicitario, quali il prezzo, la descrizione non neutrale o descrittiva del prodotto, attuata attraverso l'omessa indicazione di altri prodotti simili e concorrenti (14).

La giurisprudenza amministrativa consolidata ha affermato che «l'enucleazione del rapporto di committenza non formalizzato nell'acquisto di appositi spazi pubblicitari può essere legittimamente affidata ad elementi presuntivi gravi precisi e concor-

---

(11) Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 21 ottobre 2003, n. 8919, cit. In dottrina si v. N. ZORZI, *Le pratiche scorrette a danno dei consumatori negli orientamenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, cit., nota 74, il quale individua alla luce del 'considerando' 6 della direttiva 2005/29/CE tra le pratiche di minore impatto sulle scelte di acquisto «le pratiche pubblicitarie o di *marketing* generalmente ammesse, quali il *product placement* (...), la differenziazione del marchio o l'offerta di incentivi».

(12) Si v. N. ZORZI, *Le pratiche scorrette a danno dei consumatori negli orientamenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, cit., nota 74, il quale rileva una continuità tra il regime antecedente e quello attuale nella valutazione oggettiva della pubblicità occulta nei provvedimenti emessi dall'A.G.C.M.

(13) Si v. provvedimento n.12731 del 2003, in <http://www.agcm.it>.

(14) Si v. Nova Channel - Elenco medici e terapeuti, *Boll.*, 45/2008, dove l'ingannevolezza del messaggio è individuata nelle modalità di presentazione e nel tipo di informazioni rese. Si v. Relazione - 2006 dell'A.G.C.M. in <http://www.agcm.it>.

danti» (15). Tuttavia, nella pluralità dei casi, la dissimulazione del messaggio promozionale nel rapporto di committenza è stata di complesso accertamento per il fatto che quest'ultimo si pone come uno strumento finalizzato all'aggiramento ed all'elusione del divieto di pubblicità ingannevole. Ai fini della prova della sussistenza di una fattispecie di pubblicità redazionale, la giurisprudenza amministrativa ha avallato la prassi dell'Autorità ritenendo «possibile pervenire all'individuazione dello scopo promozionale sulla base di elementi presuntivi gravi, precisi e concordanti, anche in mancanza della prova storica del rapporto di committenza, che solo eccezionalmente può essere acquisita, essendo nella esclusiva disponibilità delle parti» (16). In tale percorso giurisprudenziale il criterio dello scopo promozionale è stato specificato attraverso la valutazione delle singole modalità di esibizione del prodotto, quali l'esibizione reiterata del marchio, le ripetute citazioni o la gestualità dei personaggi (17). Inoltre, nell'accertamento giudiziale dello scopo promozionale hanno assunto rilevanza ulteriori elementi quali la strumentalità, ossia l'utilità dell'esibizione del prodotto in merito alle esigenze narrative e la causalità della comunicazione promozionale rispetto al contesto giornalistico (18).

Il provvedimento in esame è incentrato nell'analisi dei criteri sopra esposti. In merito all'accertamento dello scopo promozionale l'Autorità conferma i suoi precedenti, in quanto afferma che «presuppone normalmente l'individuazione di un rapporto di committenza tra i professionisti ed il mezzo su cui la comunicazione contestata è stata diffusa. Qualora tale rapporto non sia riscontrabile in base ad un accordo o ad altra prova piena e storica, assume rilevanza ai fini probatori l'esistenza di elementi gravi, precisi e concordanti dai quali possa desumersi la natura pubblicitaria del messaggio».

Nella vicenda di specie, non è emerso dalle evidenze istruttorie un accordo esplicito tra le imprese e l'editore in merito al messaggio pubblicitario contestato, ma solo un contratto di cessione in esclusiva dei diritti di immagine alla rivista, riguardanti la grandanza della showgirl. Tuttavia, nel procedimento sono emersi alcuni elementi di natura indiziaria che consentono «di suffragare l'esistenza di un chiaro intento promozionale e quindi la contestazione di pubblicità non trasparente» (19). Nella fattispecie il richiamo nel servizio ai prodotti risulta estraneo al contenuto informativo del servizio, in quanto rilevano in modo autonomo e specifico ed il richiamo a tali prodotti è enfatizzato da immagini ingrandite, riquadri in rosso ed isolate dal contesto dell'articolo.

(15) Si v. Cons. Stato, Sez. VI 11 aprile 2003, n. 1929, in *Foro amm. C.D.S.*, 2003, 4 139.

(16) *Ex multis*, T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 12 marzo 2004, n. 2427, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 704.

(17) Si v. Cons. Stato, Sez. VI 11 aprile 2003, n. 1929, cit., che conferma la legittimità del provvedimento adottato dall'A.G.C.M. nel sanzionare la presentazione di gioielli, attuata attraverso specifiche modalità, quali le inquadrature reiterate e prolungate. Cfr. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 16 novembre 2010, n. 33475, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 10 novembre 2010, n. 33355, cit.; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 9 agosto 2010, n. 30466; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 17 giugno 2010, n. 18462; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 19 maggio 2010, n. 12285, tutte in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(18) Si v. Cons. Stato, Sez. VI 2 marzo 2010, nn. 1193, 1194 e 1195, tutte in <http://www.giustizia-amministrativa.it>; Cons. Stato, Sez. VI 15 aprile 2010, n. 2134, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 4, 1401.

(19) Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 12 marzo 2004, n. 2427, cit.

In terzo luogo, la descrizione delle foto si riferisce in modo puntuale all'utilizzo di prodotti specifici per l'allattamento, e nei riquadri sono evidenziati la marca e il prezzo (20) utilizzati «nelle comunicazioni commerciali al fine di attirare l'attenzione dei consumatori sulle caratteristiche del prodotto, al fine di promuoverne la vendita» (punto 43). In particolare, lo scopo promozionale è individuato «dal fatto che le immagini e le informazioni dei suddetti prodotti non risultano coerenti con il contesto narrativo e fotografico del servizio e (...) non appaiono motivate da alcuna correlata esigenza informativa» (21). Inoltre, la sussistenza di uno specifico scopo promozionale è confermata dalle immagini che risultano differenti e rispetto al *layout*, predisposto in precedenza alla pubblicazione del servizio, che utilizzava espressioni generiche e materiale non attinente al servizio giornalistico originario, inserito in modo strumentale per associare al personaggio il consumo di specifici prodotti (22).

In conclusione, dai profili ricostruttivi di quanto esposto emerge la rilevanza del ruolo svolto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla giurisprudenza nel delineare la sottile linea di confine tra il giornalismo di servizio, espressione del legittimo esercizio del diritto di cronaca, e la pubblicità non trasparente, lesiva degli interessi dei consumatori che delle imprese e come tale sanzionabile. In presenza di una lacuna normativa, relativa al parametro di valutazione dell'osservanza del principio di trasparenza applicabile alle differenti forme di comunicazione, l'individuazione delle fattispecie riconducibili alla pubblicità redazionale è stata effettuata attraverso l'individuazione degli elementi di distinzione tra la comunicazione promozionale e quella giornalistica, al fine di garantire l'adeguatezza informativa, il contenuto editoriale, ove l'immagine di alcuni personaggi noti è legata ad alcuni prodotti commerciali di cui sono *testimonial* o fruiscono nella loro vita comune.

Ad avviso della scrivente sarebbe auspicabile un intervento normativo, in grado di conferire maggiore certezza nei rapporti giuridici tra i soggetti coinvolti ed agevolare l'individuazione dei criteri distintivi della pubblicità redazionale. Una regolamentazione più puntuale consentirebbe di evitare alcune contraddizioni, che per un verso potrebbero costituire una limitazione alla libertà di comunicazione, attraverso un eccessivo rigore nei confronti di forme di pubblicità prive di contenuti promozionali. Per altro verso, alla carenza di riferimenti normativi potrebbero conseguire alcune criticità,

---

(20) Si v. punto 44. Le didascalie recano sia il prezzo che le caratteristiche dei prodotti: «BIBERON: costa 9 euro e 99 ed è della Avent. È un biberon in PES (Polietersulfone) per neonati, riduce al minimo l'aria nella pancia evitando coliche e irritabilità»; e «LATTE ARTIFICIALE: si chiama Neolatte 1 e costa circa 11 euro a confezione, è un tipo di latte in polvere per lattanti con Bifidus naturali, che favoriscono una sana e buona digestione».

(21) Al riguardo si rileva come «il testo dell'articolo ha un contenuto più vario ed ampio, essendo volto (...) [ad] illustrare (...) una pluralità di vicende connesse alla nascita del figlio attraverso affermazioni (...) generiche (...) contenute in altra pagina rispetto a quella in cui compaiono le immagini dei prodotti; le numerose fotografie (...) sono disomogenee rispetto alle due immagini scattate in farmacia e (...) ai primi piani riservati ai due prodotti, che non costituiscono neppure ingrandimento della foto generale».

(22) Si v. punto 46. L'autorità osserva che i documenti addotti dalle parti a prova dell'inesistenza di un rapporto di committenza tra imprese ed editore non appaiono dirimenti, quali la «lettera di diffida di (...) al direttore, successiva all'avvio del procedimento, né l'acquisto presso terzi del materiale fotografico non può escludere lo scopo promozionale delle parti» (si v. punto 47).

quali la presenza di zone d'ombra per fattispecie di complessa tipizzazione, la realizzazione di aggiramenti da parte degli operatori del *market merchandising* e quindi dare luogo a delle interpretazioni ambigue o a trattamenti discriminatori.

3. *La diligenza professionale: il difficile rapporto tra general clause and special clauses.* Nell'individuazione della «scorrettezza delle pratiche commerciali» occorre la sussistenza dei requisiti della contrarietà della pratica alla diligenza professionale e della falsità della pratica o la sua idoneità a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio a cui la pratica è «diretta» (23).

Secondo un orientamento condiviso in dottrina e giurisprudenza, la definizione prevista dalla normativa europea, relativa al requisito della diligenza professionale si distingue dalla nozione prevista dall'art. 1176 c.c., in quanto richiede un «grado di conoscenze specialistiche di cura e attenzione» (24), quale criterio *standard* di valutazione del comportamento del professionista, che esula dal singolo rapporto intercorrente con il consumatore. Secondo un differente orientamento sostenuto da dottrina e giurisprudenza occorre valutare la diligenza professionale prevista dall'art. 18, Cod. cons. in base all'obbligo di correttezza e buona fede (25), quale «parametro di tutela del consumatore». Tale impostazione nell'accertamento della diligenza richiede un *quid pluris* al professionista, ossia «un apporto collaborativo», nel singolo rapporto con il consumatore al fine di garantire una scelta consapevole di quest'ultimo (26). In tale mosaico interpretativo, s'inserisce l'ultimo tassello della prassi seguita dall'A.G.C.M., che ha svolto un rilevante ruolo di tipizzazione della diligenza professionale secondo il parametro dell'«agente modello», rapportato al tipo attività attraverso cui si attua la pratica commerciale, oggetto di valutazione (27).

Nel caso di specie, l'Autorità ha valutato la sussistenza della «riconoscibilità delle stesse come pubblicità» e ha misurato il livello di diligenza attuato nella pubblicazione

---

(23) Secondo l'art. 18 del Codice del consumo lett. h) la diligenza professionale è «il normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività del professionista».

(24) Si v. V. MONTANI, nota a Corte di giustizia UE, Sez. VI 18 ottobre 2012, in causa C-428/11, cit., 833; G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra professionisti e consumatori: il d.lgs. n. 146 del 2 agosto 2007, attuativo della direttiva 2005/29/CE*, in *Studium iuris*, 2007, 1188; P. AUTERI, *Relazione introduttiva*, in GENOVESE (a cura di), *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva*, Padova, 2008; si v. Cons. Stato, Sez. VI 31 gennaio 2011, n. 720, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 423.

(25) Si v. C. LEONE, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, Milano, 2012, 100, la quale rileva come la normativa in riferimento all'accertamento della diligenza professionale ha sostituito il criterio della «pratiche di mercato oneste», con quello di «requisito generale di correttezza». Si v. M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., 77; G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori: la direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Torino, 2007, 122. Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 6 aprile 2009, n. 3692, in *Foro it.*, 2010, III, 141, dove si afferma che occorre accertare diligenza «(...) non alla stregua di criteri rigidi e predeterminati ma tenendo conto delle cautele e degli accorgimenti che le circostanze del caso concreto suggeriscono o impongono».

(26) Si v. V. MONTANI, nota a Corte di giustizia UE, Sez. VI 18 ottobre 2012, in causa C-428/11, cit., 833; G. DE CRISTOFARO (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori: la direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, cit., 122.

(27) Si v. la relazione annuale dell'A.G.C.M., del 16 giugno 2009, 254, in <http://www.agcm.it>.

dell'articolo, attraverso le modalità scelte dai professionisti di promozione dei prodotti, attraverso lo sfruttamento della fiducia del consumatore nelle finalità informative e del contesto narrativo e fotografico in cui tale promozione è stata attuata. In particolare, si rileva per un verso come l'informazione di determinate riviste presenti una sottile linea di confine tra il giornalismo di servizio, espressione del legittimo esercizio del diritto di cronaca e la pubblicità non trasparente, per altro verso dall'attività istruttoria svolta e dagli elementi forniti nel procedimento non risulta che il professionista abbia predisposto accorgimenti e misure organizzative volte a specificare criteri chiari su tale aspetto nonché a verificare e controllare tale profilo e le sue possibili degenerazioni (28).

Una questione interpretativa correlata all'individuazione delle pratiche commerciali ingannevoli riguarda il rapporto tra clausola generale e speciali (29). Al riguardo, il legislatore nel recepimento della direttiva 2005/29/CE ha previsto una struttura definita da parte della dottrina a «cerchi concentrici» (30). Secondo tale impostazione l'art. 20, dopo avere vietato al comma 1 le pratiche commerciali scorrette, al comma 2 individua i requisiti costitutivi nel contrasto alla diligenza professionale e nell'idoneità ad alterare il comportamento del consumatore medio nelle scelte di acquisto, al comma 4 individua le due categorie di pratiche commerciali scorrette ingannevoli ed aggressive, la cui disciplina è prevista dagli artt. da 21 a 23 e dagli artt. da 24 a 26 (31).

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato in adesione ad un orientamento dottrinario attribuisce un ruolo centrale alla clausola generale prevista dall'art. 20, comma 2 del Codice del consumo, applicabile unitamente ai requisiti previsti dalle disposizioni particolari sulle pratiche commerciali ingannevoli degli artt. 21 e 23 del Codice

---

(28) Si v. punto 52 del provvedimento. Al riguardo, si rileva «come non sia stato adottato alcun accorgimento o indicazione che renda evidente ai consumatori la natura promozionale delle immagini (...)». Non risulta alcuna indicazione quale «informazione pubblicitaria», né è usato alcun *format* grafico che renda riconoscibile la diversa natura del messaggio.

(29) Il recepimento della direttiva nel Regno Unito è avvenuto con lo Statutory Instrument n. 1277/2008 «The consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008» (CPUTR), vigente dal 26 maggio 2008. I profili relativi alla diligenza professionale sono stati oggetto di un dibattito, in merito alla compatibilità tra il sistema inglese di *case law* con la disciplina della direttiva relativa all'applicazione della clausola generale in rapporto con le clausole ingannevoli e aggressive e con quelle in ogni caso sleali della *black list*. Si v. COLLINS, *Ec. Regulation of Unfair Commercial Practices*, in COLLINS (a cura di), *The forthcoming EC Directive on Unfair Commercial practices*, The Hague-London, 2004, 26-27.

(30) Si v. M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratto ed impresa*, 2009, 73 e ss.

(31) Si v. N. ZORZI, *Le pratiche scorrette a danno dei consumatori negli orientamenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, cit., par. 3, secondo cui «il parametro della diligenza professionale esprime (...) una superclausola, poiché in essa sembrano confluire una pluralità di clausole generali». Si v. V. MONTANI, nota a Corte di giustizia UE, Sez. VI 18 ottobre 2012, in causa C-428/11, cit., 830, rileva come nel recepimento della direttiva 2005/59/CE, pur essendo rimasti immutati i requisiti indicati, in riferimento alle pratiche commerciali il termine «sleali» è sostituito con «scorrette», «per distinguere la concorrenza sleale disciplinata dal codice civile dalla disciplina speciale delle pratiche commerciali».



del consumo ed «in ogni caso ingannevoli» (ossia le *black list*) (32). In applicazione di tale impostazione, non è sufficiente che una pratica commerciale sia ingannevole ai sensi degli artt. 21 e 23 o dell'allegato, ma è necessario che sia sleale secondo quanto prescritto dall'art. 20, comma 2, attraverso una reciproca integrazione dei requisiti. Tale impostazione è stata confermata dalla giurisprudenza, secondo cui «esiste un rapporto di genere a specie tra la previsione ex art. 20 e le disposizioni dettate dagli artt. 21 e ss.» confermato «(...) dal comma 4 dello stesso art. 20, laddove si stabilisce che “in particolare” sono scorrette le pratiche commerciali ingannevoli (artt. 21, 22 e 23) e aggressive (artt. 24, 25 e 26)» (33).

La Corte di giustizia, in un primo momento in conformità alla dottrina maggioritaria, afferma che se una pratica commerciale rientra tra quelle previste dalla *black list* dell'allegato I della direttiva 2005/29/CE non è necessario l'accertamento relativo all'ingannevolezza in base agli artt. 6 e 7 né la contrarietà alle norme di diligenza secondo quanto previsto dall'art. 5, par. 2 (34). Di recente, la giurisprudenza europea ha proseguito in tale percorso interpretativo a tutela del consumatore, affermando che la natura ingannevole della pratica commerciale deve essere accertata ai sensi dell'art. 6, par. 1 della direttiva 2005/29/CE, qualora ricorrano cumulativamente i criteri ivi elencati, senza verificare il requisito del contrasto alla diligenza professionale, previsto dall'art. 5, par. 2, lett. a) della direttiva» (35).

Tale impostazione ermeneutica conferma la finalità perseguita dalla direttiva 2005/29/CE di garantire il regolare svolgimento del mercato interno ed «un elevato livello di tutela comune dei consumatori» attraverso «un'armonizzazione completa» delle norme relative alle pratiche commerciali sleali (si v. art. 1 e cons. 28) (36). Secondo il giudice europeo tale armonizzazione «piena» è conseguibile attraverso un'in-

---

(32) Si v. la relazione annuale dell'A.G.C.M., del 16 giugno 2009, 253, ed il provv. n. 19981, del 18 giugno 2009, in *Boll.*, n. 25 del 2009, in <http://www.agcm.it>. Si v. N. ZORZI - F. GALGANO, *Il contratto di consumo e la libertà del consumatore*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012, 260.

(33) Si v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 26 marzo 2009, n. 3149, in *Rassegna di diritto farmaceutico*, 2009, 807, secondo cui l'art. 20 del d.lgs. n. 206 del 2005 «pone un obbligo generalizzato di diligenza in capo agli operatori commerciali, a fronte del quale assume carattere di scorrettezza la pratica contraria all'anzidetto fondamentale canone comportamentale che deve ispirare la condotta degli operatori nei confronti della clientela». Si v. M. LIBERTINI, *Le prime pronunce dei giudici amministrativi in materia di pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2009, 880 e ss.

(34) Si v. Corte di giustizia UE, Sez. I 23 aprile 2009, in cause riunite C-261/07 e C-299/07, in *Racc.* 2009, pag. I-02949. Il rinvio pregiudiziale riguarda il nesso tra l'art. 5, par. 2 della direttiva 2005/29/CE, relativo ai requisiti delle pratiche commerciali sleali, rispetto agli artt. 6 e 7 e la lista nera dell'allegato I, ad oggetto gli elementi costitutivi di una pratica ingannevole. Si v. G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 2005/29/CE e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, 1059 e ss.

(35) Si v. punto 45 sentenza Corte di giustizia UE 19 settembre 2013, in causa C-435/11, in *eur-lex.europa.eu*, relativa ad una pratica commerciale di un'agenzia di viaggi austriaca, attuata con una *brochure*, indicante i rapporti in esclusiva con alberghi, contestata da un'altra agenzia, che poteva prenotare presso le stesse strutture turistiche.

(36) Si v. N. ZORZI, cit. par. 1, il quale differenzia la direttiva di armonizzazione minima, che consente agli ordinamenti la previsione «una tutela maggiore e più ampia (o di mantenere una tutela maggiore e più ampia) di quella minima imposta con una direttiva», dalla armonizzazione massima, che «deve limitarsi a recepire la medesima completa tutela accordata dalla direttiva senza poterla incrementare».

terpretazione in grado di attribuire un «effetto utile delle norme particolari previste dagli artt. da 6 a 9», e di «agevolare l'effettiva applicazione dell'art. 6» (si v. punti 40, 46 e 47 della sentenza cit.).

A parere della scrivente, tale impostazione consente la più corretta «*balance*» degli interessi contrapposti, in quanto accerta la natura ingannevole della pratica commerciale, in base ai requisiti previsti dall'art. 6, par. 1 della direttiva 2005/29/CE, senza la necessità di verificare la contrarietà alla diligenza professionale, che nelle differenti tipizzazioni presenti nel nostro ordinamento e negli altri Stati può costituire un limite, in grado di ridurre l'ambito applicativo del divieto di pratiche commerciali «*unfair*» disposto dall'art. 5, par. 1 e quindi creare una frammentazione nella tutela del consumatore (37).

*Maria Carmen Agnello*

---

(37) Si v. N. ZORZI, cit. par. 3, il quale suggerisce di attribuire «carattere (...) residuale al requisito della contrarietà alla "diligenza professionale"», per evitare la conseguenza paradossale di prevedere tale clausola nella direttiva finalizzata all'armonizzazione massima, che «non solo presenta l'inconveniente di assumere significati diversi all'interno di ciascun Paese, ma anche nei diversi Paesi dell'Unione (...)».

## Giurisprudenza civile

(a cura della redazione)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Art. 2 della l. 3 maggio 1982, n. 203 - Portata - Applicabilità ai contratti in corso stipulati ai sensi dell'art. 23 della legge n. 11 del 1971 - Sussistenza.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 2; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Qualifica di coltivatore diretto - Riferimento all'indirizzo produttivo in atto da parte del prelatore e non di terzi, compresi i potenziali acquirenti - Necessità.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 30-5-2014, n. 12267 - Segreto, pres.; Barreca, est.; Basile, P.M. (conf.) - Marchini ed a. (avv. Orlando ed a.) c. Tomasoni ed a. (*Conferma App. Brescia 12 maggio 2008*)

*In tema di contratti agrari, l'art. 2 della l. 3 maggio 1982, n. 203, secondo il quale la durata dei contratti «in corso» alla data di entrata in vigore della legge decorre da tale ultima data, va interpretato nel senso che esso si applica indistintamente a tutti i contratti ancora non scaduti, a prescindere dal fatto che la durata fosse prevista in un contratto stipulato con l'assistenza delle associazioni sindacali di categoria ai sensi dell'art. 23 della l. 11 febbraio 1971 n. 11 (1).*

*In tema di contratti agrari, l'indirizzo produttivo da considerare ai fini del computo della capacità lavorativa dell'avente diritto alla prelazione e della sua famiglia, ai sensi dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, è quello, compatibile con la vocazione naturale del fondo, concretamente praticato al momento dell'esercizio del diritto, o praticabile anche in futuro, da parte del prelatore e non di terzi, ivi compresi i potenziali acquirenti (2).*

---

(1-2) Sulla prima massima v. Cass. Sez. III 28 novembre 1994, n. 10130, in *Foro it.*, 1995, 522, con nota di BEL-LANTUONO e in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 444, con nota di L. RUSSO. Sulla seconda massima v. Cass. Sez. III 9 giugno 2004, n. 10972, in questa *Riv.*, 2005, 241, con nota di G. Busetto; Cass. Sez. III 26 febbraio 1988, n. 2025, in *Giur. agr. it.*, 1988, 484, con nota di R. TRIOLA.



**Imposte e tasse - Esenzioni ed agevolazioni (benefici) - Agevolazioni per la piccola proprietà contadina - Certificato attestante la sussistenza dei necessari requisiti - Disapplicazione da parte dell'Amministrazione finanziaria - Possibilità - Esclusione - Fattispecie.** (L. 6 agosto 1954, n. 604, art. 2)

Cass. Sez. Trib. - 28-5-2014, n. 12008 - Cicala, pres.; Cosentino, est.; Apice, P.M. (diff.) - Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) c. Di Carlo. (*Conferma Comm. trib. reg. Foggia 23 marzo 2010*)

*In tema di agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina, il certificato del competente Ispettorato provinciale agrario che attesti la sussistenza dei necessari requisiti previsti dai numeri 1, 2 e 3 dell'art. 2 della l. 6 agosto 1954, n. 604, non può essere disapplicato dall'Amministrazione finanziaria, nell'esercizio dei propri poteri impositivi, non potendo essa discostarsi da tale accertamento, né sostituirsi all'Ispettorato per la verifica dei presupposti per il godimento del beneficio. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata, dichiarativa dell'illegittimità di un avviso di liquidazione recante l'applicazione dell'imposta nella misura ordinaria benché,*

*al momento dell'emissione dello stesso, la sopravvenuta revoca del menzionato certificato fosse da ritenersi priva di effetti per esserne stata sospesa l'efficacia da un provvedimento cautelare del giudice amministrativo) (1).*

(1) Sul punto, da ultimo, v.: Cass. Sez. V 9 aprile 2014, n. 8326, in questa Riv., 2014, 639; Cass. Sez. V 21 marzo 2014, n. 6689.



**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Onere a carico del convenuto proponente domanda riconvenzionale - Condizioni - Limiti.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. III Civ. - 26-5-2014, n. 11644 - Petti, pres.; Cirillo, est.; Golia, P.M. (diff.) - Scaggion (avv. Pesavento ed a.) c. Scaggion (avv. Manfredi ed a.). (*Cassa con rinvio App. Venezia 22 settembre 2010*)

*In tema di controversie agrarie, il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, deve precedere non solo la proposizione della domanda principale da parte dell'attore, ma anche quella riconvenzionale da parte del convenuto ove, per effetto della nuova domanda, venga ampliato l'ambito della controversia rispetto a quello interessato dal tentativo di conciliazione svolto in relazione alla domanda principale (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 14 novembre 2008, n. 27255, in *Foro it.*, 2010, 1, I, 240.



**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Ipotesi di inadempimento previste dall'art. 5, comma 2, legge n. 203 del 1982 - Tassatività - Esclusione - Fondamento - Fattispecie in tema di esecuzione di costruzioni abusive sul fondo.** (C.c., art. 1455; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 5)

Cass. Sez. III Civ. - 14-5-2014, n. 10538 - Segreto, pres.; Amendola, est.; Basile, P.M. (conf.) - Vono ed a. (avv. Grillo) c. Politi ed a. (*Conferma App. Catanzaro 3 maggio 2008*)

*In tema di contratti agrari, l'elencazione delle ipotesi di grave inadempimento previste dall'art. 5, comma 2, della l. 3 maggio 1982, n. 203, ha carattere solo esemplificativo poiché la norma collega la risoluzione del contratto di affitto a coltivatore diretto al grave inadempimento dell'affittuario, «particolarmente» - e, dunque, non «esclusivamente» - per le violazioni ivi elencate. Ne consegue che ogni comportamento del conduttore che si risolve in una gestione impropria del fondo oggettivamente lesiva degli interessi patrimoniali e non patrimoniali del concedente è suscettibile - ancorché non incida sull'ordinamento culturale del terreno e sul pagamento del canone - a dar luogo alla risoluzione del contratto, ex art. 1455 c.c., per grave inadempimento. (Nella specie, si è ritenuta rientrante nel paradigma di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 203 del 1982, l'ipotesi della realizzazione, da parte dell'affittuario, di una costruzione abusiva sul fondo non autorizzata dal concedente) (1).*

(1) Sul punto v.: Cass. Sez. III 9 marzo 2006, n. 5107, in questa Riv., 2008, 48, con nota di A. GRASSO; Cass. Sez. III 28 novembre 1996, n. 10597, in *Riv. dir. agr.*, 1998, II, 30.

**Contratti agrari - Corte costituzionale - Sindacato di legittimità costituzionale - Giudizio incidentale - Decisioni - Accoglimento (illegittimità costituzionale) - Effetti - Affitto agrario - Risoluzione del contratto o rilascio del bene - Incidenza sulla domanda di pagamento del canone - Esclusione - Conseguenza - Declaratoria di illegittimità degli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 - Applicabilità - Fondamento.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 9 e 62)

Cass. Sez. III Civ. - 8-5-2014, n. 9977 - Segreto, pres.; Ambrosio, est.; Basile, P.M. (conf.) - Forte ed a. (avv. Forte) c. F. ed a. (avv. Testa). (*Conferma App. Bari 7 febbraio 2008*)

*In tema di contratto di affitto agrario, l'intervenuta risoluzione del rapporto per l'esercizio del diritto di ripresa e il rilascio dell'immobile non costituiscono fatti giuridici idonei a valere come causa di esaurimento del rapporto. Ne consegue che il giudice, nel decidere sul diritto al pagamento del canone, deve tenere conto - fino a che il diritto non si sia prescritto ovvero non sia coperto da giudicato negativo - della declaratoria di incostituzionalità degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, di cui alla sentenza n. 318 del 2002, non potendo applicare norme dichiarate illegittime, la cui efficacia retroattiva incontra il solo limite delle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 28 luglio 2005, n. 15809, in questa Riv., 2006, 29, con nota di O. CINQUETTI.



**Imposte e tasse - Tributi erariali indiretti (riforma tributaria del 1972) - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Associazione di produttori agricoli - Cessione di quote di produzione di prodotti agricoli per conto dei propri associati - Prestazione di servizi - Assoggettabilità ad IVA - Fondamento.** (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 34)

Cass. Sez. V Civ. - 2-4-2014, n. 7606 - Cirillo, pres.; Tricomi, est.; Gambardella, P.M. (diff.) - Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) c. Ass. Tabacchicoltori Abruzzesi. (*Cassa con rinvio Comm. trib. reg. Abruzzo, Sez. dist. Pescara 27 marzo 2007*)

*La cessione di quote di produzione di prodotti agricoli effettuata da una associazione di produttori per conto dei propri associati ha ad oggetto il diritto di coltivazione di un determinato prodotto (nella specie, il tabacco) e, pertanto, si configura come una prestazione di servizi strumentali alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico della coltura, restando, soggetta ad IVA. Né assume rilievo il regime speciale di imposizione per i produttori agricoli previsto dall'art. 34 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, che, in sé, concretizza un regime di detrazione senza tradursi in alcuna esenzione, e che, in ogni caso, è inapplicabile alle prestazioni di servizi afferenti beni immateriali, quali le quote, non comprese nelle operazioni da assoggettare ad aliquota ridotta ai sensi della tabella A, allegata al d.p.r. n. 633 cit. (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

### **Sanità pubblica - Rifiuti - PCB - Danneggiamento del terreno conseguente a smaltimento di rifiuti pericolosi.**

Cass. Sez. III Pen. - 25-6-2014, n. 27478 - Fiale, pres.; Ramacci, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Rosafio ed a., ric. (*Conferma App. Lecce 6 luglio 2011*)

*Lo smaltimento su un terreno di fusti contenenti rifiuti pericolosi in condizioni tali da determinare anche il versamento del contenuto sul suolo, con penetrazione dello strato superficiale dello stesso, costituisce attività del tutto idonea a configurare il delitto di danneggiamento, anche se il risultato di tale attività comporti un aggravamento ulteriore delle precedenti condizioni dell'area (1).*

(1) Sul reato di danneggiamento, cfr.: Cass. Sez. II 31 maggio 2012, n. 20930, Di Leo, rv. 252.823; Cass. Sez. II 27 ottobre 2008, n. 41284, Pisetta, rv. 245.245; Cass. Sez. II 5 febbraio 2005, n. 4229, Raiola ed a., rv. 230.700.



### **Sanità pubblica - Rifiuti - Conferimento a terzi - Soggetti autorizzati - Obbligo di controllo - Responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo.**

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2014, n. 19884 (c.c.) - Teresi, pres.; Graziosi, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Parrella, ric. (*Conferma Trib. lib. Benevento 25 settembre 2013*)

*Colui che conferisce i propri rifiuti a soggetti terzi per il recupero o lo smaltimento ha il dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento delle operazioni, con la conseguenza che l'inosservanza di tale regola di cautela imprenditoriale è idonea a configurare la responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo (1).*

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 11 luglio 2013, n. 29727, A.G. ed a., in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 1, 69; Cass. Sez. III 6 maggio 2004, n. 21588, I.G. ed a., in *Riv. pen.*, 2005, 630.



### **Edilizia e urbanistica - Opere di scavo, di sbancamento e di livellamento del terreno - Necessità del titolo abilitativo edilizio.**

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2014, n. 19845 - Teresi, pres.; Orilia, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Reale, ric. (*Annulla in parte con rinvio App. Lecce 10 maggio 2013*)

*In tema di trasformazione dei suoli, versandosi nella materia urbanistica, le opere di scavo, di sbancamento e di livellamento del terreno, finalizzate ad usi diversi da quelli agricoli, in quanto incidenti sul tessuto urbanistico del territorio, sono assoggettate a titolo abilitativo edilizio (1).*

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 20 luglio 2012, n. 29466, B.P., in *Urbanistica e appalti*, 2012, 11, 1218; Cass. Sez. III 24 febbraio 2009, n. 8064, P.G. in proc. Dominelli, rv. 242.741.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Trasporto illecito - Confisca del mezzo - Terzo proprietario estraneo al reato - Buona fede.**

Cass. Sez. III Pen. - 16-4-2014, n. 16665 - Fiale, pres.; Aceto, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Baj, ric. (*Cassa in parte con rinvio G.I.P. Trib. Milano 21 maggio 2013*)

*In caso di trasporto illecito di rifiuti, il terzo proprietario del mezzo estraneo al reato (da intendersi come persona che non ha partecipato alla commissione dello stesso o ai profitti che ne sono derivati) può evitare la confisca se provi la sua buona fede, ossia, che l'uso illecito della res gli sia stato ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente (1).*

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 20 aprile 2010, n. 15105, B.F.; nonché, Cass. Sez. III 2 luglio 2008, n. 26529, Torre, rv. 240.551.

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Reato di cui all'art. 5, lett. b), della legge n. 283 del 1962 - Cattivo stato di conservazione degli alimenti - Prova - Analisi di laboratorio - Necessità - Esclusione - Deducibilità aliunde - Sufficienza - Fattispecie. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b)]**

Cass. Sez. III Pen. - 17-3-2014, n. 12346 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - Chen, ric. (*Conferma Trib. Busto Arsizio 22 ottobre 2012*)

*Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 5, lett. b), della legge n. 283 del 1962, il cattivo stato di conservazione degli alimenti può essere accertato dal giudice di merito senza necessità di specifiche analisi di laboratorio, sulla base di dati obiettivi risultanti dalla documentazione relativa alla verifica (verbale ispettivo, documentazione fotografica, o altro) e dalle dichiarazioni dei verbalizzanti, ed è ravvisabile nel caso di evidente inosservanza di cautele igieniche e tecniche necessarie ad assicurare che le sostanze alimentari si mantengano in condizioni adeguate per la successiva somministrazione. (Fattispecie in cui è stata ritenuta corretta la decisione impugnata che aveva affermato la sussistenza del reato con riferimento a prodotti alimentari - tra cui carni, pasta ripiena e dolci - congelati in proprio conservati in promiscuità con scarti di lavorazione ed alimenti scaduti in recipienti inadeguati, all'interno di elettrodomestici sporchi e, in un caso, con guarnizioni difettose) (1).*

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234, L.G., in *Riv. Polizia*, 2008, 11-12, 808; Cass. Sez. III 21 aprile 2006, n. 14250, C.G., in *Riv. pen.*, 2007, 3, 334; Cass. Sez. III 18 aprile 2013, n. 17704, Petrelli, rv. 255.557.

## *Giurisprudenza amministrativa*

(a cura di FILIPPO DE LISI)

### **Sanità pubblica - Rifiuti - Rimozione, smaltimento e ripristino stato dei luoghi - Ingiunzione - Mediante ordinanza sindacale indirizzata al curatore fallimentare non autorizzato alla prosecuzione dell'attività della società fallita - Illegittimità.**

Cons. Stato, Sez. V - 30-6-2014, n. 3274 - Saltelli, pres. f.f.; Gaviano, est. - Fallimento della Società Marconi di Garzitto Giancarlo & C. S.a.s. (avv.ti Marpillero e Caravita Di Toritto) c. Comune di Pavia di Udine (avv. Paviotti) ed a.

*È illegittima l'ordinanza sindacale che ingiunge la rimozione, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi al curatore di una società fallita, quale avente causa nel contratto di locazione della stessa e disponibilità dell'immobile, nonostante non fosse stato autorizzato alla prosecuzione dell'attività della società fallita (1).*

---

(1) Sul punto, in senso conforme, cfr.: Cons. Stato, Sez. V 16 giugno 2009, n. 3885, in questa Riv., 2010, 138; Cons. Stato, Sez. V 29 luglio 2003, n. 4328, in *Ragiusan*, 2003, 235-6, 270.



### **Produzione, commercio e consumo - Produzione vini - Denominazione d'origine (nella specie, DO Valpolicella) - Ritiro di precedente iscrizione nel registro DO - Esauriente motivazione - Necessità.**

Cons. Stato, Sez. III - 26-5-2014, n. 2681 - Romeo, pres.; Cacace, est. - A.A.A. di B.S. (avv.ti Ruffo e Gattamelata) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon, Zanlucchi, Munari e Manzi) ed a.

*Il ritiro di precedente iscrizione di vigneti nello schedario viticolo per la denominazione d'origine (nella specie, DO Valpolicella), fondato sul mero, sopravvenuto, accertamento tecnico della risalente estraneità di alcune particelle dall'area del disciplinare omonimo, quale atto di annullamento effettuato in sede di autotutela, deve essere sorretto su esauriente motivazione, dovendo l'Amministrazione in concreto valutare l'affidamento da essa stessa ingenerato nell'interessato con la risalente iscrizione, in uno con l'interesse pubblico al ritiro dell'atto stesso, senza pretermettere l'indispensabile valutazione del fondamentale principio, alla base degli ordinamenti giuridici e democratici, della certezza del diritto, richiamato anche dalla giurisprudenza comunitaria (1).*

---

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. II 18 marzo 2013, n. 412, reperibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). La massima va condivisa.



### **Edilizia e urbanistica - Zona agricola - Regione Lombardia - Concessione edilizia - Possibilità - Condizioni - Opere connesse alla conduzione dell'azienda agricola - Necessità. (L.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 93, artt. 2 e 3)**



Cons. Stato, Sez. IV - 14-5-2014, n. 2471 - Giaccardi, pres.; Quadri, est. - M.L.M. (avv. Pillitteri) c. Comune di Teglio (avv.ti Ciabattini e Muffatti A. ed E.).

*Nella Lombardia, ai sensi degli artt. 2 e 3 della l.r. 7 giugno 1980, n. 93, in tutte le zone agricole sono ammesse esclusivamente le opere realizzate in funzione della conduzione del fondo e destinate alla residenza dell'imprenditore agricolo e dei suoi dipendenti, secondo determinati indici di densità fondiaria; perciò il sindaco, nel rilasciare la concessione edilizia, deve accertare l'effettiva esistenza e funzionamento dell'azienda agricola, sulla base della documentazione prodotta, e deve acquisire l'atto di impegno da parte del richiedente di mantenere la destinazione dei beni all'agricoltura, allo scopo di consentire l'accertamento del rapporto di necessaria funzionalità tra il manufatto e l'attività agricola e la certezza che detta funzionalità sia mantenuta nel tempo (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 17 ottobre 2008, n. 5151 (non risulta edita). In materia la giurisprudenza è copiosa; *ex plurimis*, v.: Cons. Stato, Sez. V 9 settembre 2013, n. 4472, in *Riv. giur. edil.*, 2013, I, 1069; 14 febbraio 2012, n.723, in questa Riv., 2012, 423, con nota di LAMOLA L., *Concessione edilizia per costruzione di fabbricato rurale*.



**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Regione Veneto - Insediamento giovani agricoltori - Requisiti - Monte ore lavorative per conduzione dell'azienda - Riferimento all'annata precedente la presentazione della domanda - Esclusione - Riferimento al periodo successivo rispettando programma del giovane.**

Cons. Stato, Sez. V - 16-4-2014, n. 1952 - Torsello, pres. ed est. - Regione Veneto (Avv. gen. Stato) c. M.R. (avv. Sella).

*Ai fini dell'ammissione ai benefici previsti dal reg. CEE 1257/99 per il primo insediamento dei giovani in agricoltura secondo il Piano di sviluppo rurale del Veneto, il requisito del monte ore di lavoro sufficiente a condurre l'azienda va dimostrato non già con riferimento all'annata precedente la domanda, ma al periodo successivo nel rispetto del programma predisposto dal giovane (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. II 6 novembre 2001, n. 3456, reperibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); in proposito è stato osservato che le previste agevolazioni mirano a favorire economicamente i giovani imprenditori in agricoltura che per la prima volta acquistano la titolarità di un'azienda, per cui il possesso del requisito del volume di lavoro necessario a condurre l'azienda «deve essere considerato in un arco temporale che permetta all'azienda medesima non solo di iniziare l'attività ma anche di assestarsi da un punto di vista produttivo».

In argomento v., ROMANELLI C., *In tema di benefici per giovani agricoltori* (nota a Cons. Stato, Sez. V 28 dicembre 2011, n. 6964), in questa Riv., 2012, 713.

La massima va condivisa.

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

### LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Requeijão da Beira Baixa (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 26 marzo 2014, n. 327/2014.* (G.U.U.E. 1° aprile 2014, n. L 98)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Miele Varesino (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 26 marzo 2014, n. 328/2014.* (G.U.U.E. 1° aprile 2014, n. L 98)

Modifica e rettifica del regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli. *Reg. esecuzione Commissione 8 aprile 2014, n. 354/2014.* (G.U.U.E. 9 aprile 2014, n. L 106)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Beurre de Bresse (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 2 aprile 2014, n. 383/2014.* (G.U.U.E. 15 aprile 2014, n. L 111)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Crème de Bresse (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 3 aprile 2014, n. 384/2014.* (G.U.U.E. 15 aprile 2014, n. L 111)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Elbe-Saale Hopfen (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 3 aprile 2014, n. 385/2014.* (G.U.U.E. 15 aprile 2014, n. L 111)

Modifica della direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 16 aprile 2014, n. 2014/52/UE.* (G.U.U.E. 25 aprile 2014, n. L 124)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Noisette de Cervione - Nuciola di Cervioni (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 11 aprile 2014, n. 434/2014.* (G.U.U.E. 29 aprile 2014, n. L 126)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Piranska sol (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 23 aprile 2014, n. 436/2014.* (G.U.U.E. 30 aprile 2014, n. L 128)

Modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 16 aprile 2014, n. 421/2014.* (G.U.U.E. 30 aprile 2014, n. L 129)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Lonzo de Corse/Lonzo de Corse - Lonzu (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 28 maggio 2014, n. 580/2014.* (G.U.U.E. 29 maggio 2014, n. L 160)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse - Prisuttu (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 28 maggio 2014, n. 581/2014*. (G.U.U.E. 29 maggio 2014, n. L 160)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Coppa de Corse/Coppa de Corse - Coppa di Corsica (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 28 maggio 2014, n. 582/2014*. (G.U.U.E. 29 maggio 2014, n. L 160)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. *L. 7 aprile 2014, n. 56*. (G.U. 7 aprile 2014, n. 81)

Designazione di 123 ZSC della regione biogeografica alpina insistenti nel territorio della Provincia autonoma di Trento. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 28 marzo 2014*. (G.U. 23 aprile 2014, n. 94)

Abrogazione dei decreti del 31 gennaio 2013 recanti il sesto elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria (SIC) relativi alla regione alpina, continentale e mediterranea. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 2 aprile 2014*. (G.U. 23 aprile 2014, n. 94)

Iscrizione della denominazione «Miele Varesino» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 7 aprile 2014*. (G.U. 26 aprile 2014, n. 96)

Disciplina delle modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire, *ex art. 188 ter*, comma 1 e 3 del decreto legislativo n. 152 del 2006. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 24 aprile 2014*. (G.U. 30 aprile 2014, n. 99)

Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive 79/117/CEE e 91/414/CEE, nonché del regolamento (CE) n. 547/2011 che attua il regolamento (CE) n. 1107/2009 per quanto concerne le prescrizioni in materia di etichettatura dei prodotti fitosanitari. *D.Lgs. 17 aprile 2014, n. 69*. (G.U. 6 maggio 2014, n. 103)

Modifiche al decreto 29 luglio 2009, recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 7 marzo 2014*. (G.U. 13 maggio 2014, n. 109)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### ABRUZZO

Modifica alla l.r. 4 agosto 2009, n. 11 recante «Norme per la protezione dell'ambiente, decontaminazione, smaltimento e bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto». *L.R. 17 marzo 2014, n. 11*. (G.U. 19 aprile 2014, n. 16)

### LIGURIA

Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative

al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti. *L.R. 24 febbraio 2014, n. 1.* (G.U. 26 aprile 2014, n. 17)

Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra. *L.R. 11 marzo 2014, n. 4.* (G.U. 10 maggio 2014, n. 19)

#### **PIEMONTE**

Regolamento regionale recante: «Attuazione dell'art. 33 della l.r. 29 giugno 2009, n. 19 relativo alla gestione faunistica all'interno delle aree protette». *D.P.G.R. 24 marzo 2014, n. 2.* (G.U. 12 aprile 2014, n. 15)

#### **TOSCANA**

Modifiche all'art. 2 della l.r. 12 novembre 2013, n. 65 (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»). *L.R. 28 febbraio 2014, n. 10.* (G.U. 19 aprile 2014, n. 16)

Regolamento di attuazione dell'art. 5 della l.r. 27 dicembre 2012, n. 80 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000) relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti. *D.P.G.R. 4 marzo 2014, n. 13.* (G.U. 26 aprile 2014, n. 17)

Modifiche al regolamento emanato con d.p.g.r. 1° marzo 2007, n. 12/R (Regolamento di attuazione della l.r. 16 novembre 2004, n. 64 «Tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario, zootecnico e forestale»). *D.P.G.R. 2 aprile 2014, n. 17.* (G.U. 24 maggio 2014, n. 21)