

# Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente

Mensile diretto da Giovanni Galloni



GENNAIO 2013 - ANNO XXII

EDIZIONI

TELLUS

**DIRETTORE**  
GIOVANNI GALLONI

**VICE DIRETTORI**  
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

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

**COMITATO DI REDAZIONE**

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

**COORDINAMENTO REDAZIONALE:** STEFANO MASINI

**SEGRETERIA DI REDAZIONE:** SALVATORE ALTIERO

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
PAOLA MANDRICI

**Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma**  
**Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865**  
**Internet: [www.rivistadga.it](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**

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



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

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2013**

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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

Altre sentenze di interesse sono reperibili sul sito:  
[www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

INNOCENZO GORLANI: L'uso agricolo del suolo tra mutamenti di destinazione e strumenti di tutela ..... 7

#### STUDI E DOCUMENTI

STEFANO MASINI: Qualità e trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini (commentario breve della l. 14 gennaio 2013, n. 9) ..... 16

#### NOTE A SENTENZA

ALESSANDRO M. BASSO: Realizzazione e gestione di impianti di energia da fonti rinnovabili tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale: presupposti e criteri di legittimità tra normativa extranazionale ed ordinamento interno ..... 26

GLORIA G. GIAMMARELLI: Zone di riserva generale orientata: le Sezioni Unite chiariscono la portata del divieto posto dalla legge quadro n. 394/1991 in ordine al regime delle acque ..... 29

EMANUELE GUERRIERI CIACERI: Rifiuto di accettazione del pagamento e offerta reale ex art. 1208 e ss. c.c. .... 32

ALBERTO PIEROBON: Primo commento alla sentenza della Corte Suprema di cassazione, Sez. III Pen. 11 luglio 2012, n. 27413 ..... 35

PATRIZIA MAZZA: Sulla detenzione di testuggini appartenenti a specie protetta ..... 37

NICOLETTA RAUSEO: Il diritto di prelazione e la vendita di fabbricato di civile abitazione ..... 40

STEFANO MASINI: Sull'iniziativa del giudice di «rovesciamento» del precedente nella vicenda di coltivazione di OGM ..... 42

MARCO MORELLI: L'utilizzo di aree agricole per scopi diversi: attenzione a non esagerare ..... 45

BIAGIO BARBATO: Aree naturali protette: il difetto di motivazione sul diniego del nulla-osta ex art. 13, legge n. 394/1991 ..... 47

LUIGI CENICOLA: Un caso di fabbricato rurale abusivo ..... 50

VINCENZO PERILLO: Impianti eolici: autorizzazione unica ed applicazione della disciplina transitoria ..... 52

LIBERA LAMOLA: Aiuti comunitari per cooperativa formata da giovani agricoltori soci cooperatori e soci finanziatori persone giuridiche ..... 55

ALESSANDRO M. BASSO: Rifiuti melmosi e tutela della sanità pubblica tra rimedi ordinari ed ordinanze contingibili ed urgenti: presupposti e criteri di legittimità di un'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento .. 57

CRISTINA ROMANELLI: Dell'obbligo del Ministero dell'ambiente di pronunciarsi sulla denuncia di danno ambientale ..... 61

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Aiuti comunitari - Insediamento di giovani agricoltori - Cooperativa di soci cooperatori e soci sovventori - Soci sovventori rappresentati da persone giuridiche - Requisito dell'età - Irrilevanza per queste. *T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 27 marzo 2012, n. 542*, con nota di L. LAMOLA ..... 54

Aiuti comunitari - Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Indebita percezione - Esposizione di dati non veritieri - Indicazione di ubicazione aziendale diversa da quella effettiva nei cento giorni successivi al termine di scadenza della domanda - Rilevanza - Accertamento successivo alla data di scadenza dei cento giorni dalla presentazione della domanda - Irrilevanza. *Cass. Sez. II Civ. 12 luglio 2012, n. 11846 (M)* ..... 62

Riforma fondiaria - Assegnazione - Vendita del fondo assegnato a soggetto, condizioni o prezzo diversi da quelli stabiliti dall'art. 4 della legge n. 379 del 1967 - Stipulazione successiva all'entrata in vigore della legge n. 386 del 1976 ed al pagamento della quindicesima annualità di prezzo - Annullabilità assoluta - Configurabilità - Prescrizione quinquennale

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

pag.	pag.		
dell'azione - Decorrenza. <i>Cass. Sez. II Civ. 25 giugno 2012, n. 10577(M)</i> .....	62	Danno ambientale - Denuncia di danno ambientale - Obbligo del Ministero dell'ambiente di pronunciarsi - Mancata risposta - Ipotesi di silenzio inadempiamento - Sussiste. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 8 febbraio 2012, n. 676</i> , con nota di C. ROMANELLI .....	60
Aiuti comunitari - Indebita percezione - Adozione provvedimenti sanzionatori - Competenza. <i>Cons. Stato, Sez. II 21 marzo 2012, n. 5650/2010 (quesito) (M)</i> ..	64	Danno ambientale - Costituzione di parte civile - Rispettiva legittimazione di Stato ed enti territoriali. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 maggio 2012, n. 19437(M)</i> .....	63
<b>AMBIENTE</b>		<b>ANIMALI</b>	
Energia - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia di impianti fotovoltaici a terra e di impianti alimentati da biomassa, biogas e bioliquidi - Divieto transitorio al Consiglio regionale di rilasciare autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di potenza superiore ad un certo limite - Lamentato ostacolo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, in contrasto con la normativa nazionale e gli impegni internazionali e comunitari assunti dallo Stato. <i>Corte cost. 12 aprile 2012, n. 85</i> , con nota di A.M. BASSO .....	24	Detenzione abusiva di animali appartenenti a specie protette - Reato di cui all'art. 1, lett. f), della legge n. 150 del 1992 - Condanna per il diverso reato previsto dall'art. 21, lett. e), della legge n. 157 del 1992 - Errata qualificazione giuridica - Interesse a ricorrere - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 novembre 2011, n. 41408</i> , con nota di P. MAZZA .....	37
Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che l'installazione e l'esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, siano assoggettati alla procedura abilitativa semplificata solo per i soggetti ivi indicati - Contrasto con la normativa statale che pone limiti per l'accesso alla procedura semplificata, solo in relazione alla diversa configurazione dell'impianto e non del soggetto richiedente l'autorizzazione. <i>Corte cost. 20 aprile 2012, n. 99</i> , con nota di A.M. BASSO .....	24	<b>BELLEZZE NATURALI</b>	
Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Contrasto con la normativa nazionale di riferimento. <i>Corte cost. 20 aprile 2012, n. 99</i> , con nota di A.M. BASSO .....	24	Parchi nazionali - Modifica del regime delle acque e opere di trasformazione del territorio nei parchi naturali - Divieto ex artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991 - Portata - Fattispecie relativa ad impianto idroelettrico nel Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 9 novembre 2012, n. 19389</i> , con nota di G.G. GIAMMARELLI .....	27
Impianto di stoccaggio e trattamento di fanghi biologici - Autorizzazione alla realizzazione ed esercizio dell'impianto - Zone a destinazione agricola - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 28 giugno 2012, n. 3818</i> , con nota di M. MORELLI .....	43	<b>CONTRATTI AGRARI</b>	
Energia - Impianti eolici - Autorizzazione unica - Autorizzazione per numero ridotto di aerogeneratori - Richiesta di inserimento anche dei restanti aerogeneratori - Applicazione r.r. n. 16 del 2006 dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale - Applicazione disciplina transitoria - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 16 luglio 2012, n. 1296</i> , con nota di V. PERILLO .....	52	Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di rilascio di un fondo detenuto senza titolo - Esperimento del tentativo di conciliazione ex art. 46, legge n. 203 del 1982 - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. VI Civ. 21 giugno 2012, n. 10347, ord. (c.c.) (M)</i> .....	62
Danno ambientale - Denuncia di danno ambientale - Obbligo del Ministero dell'ambiente di pronunciarsi - Mancata risposta - Ipotesi di silenzio inadempiamento - Impugnazione - Competenza del T.A.R. del Lazio - Esclusione. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 8 febbraio 2012, n. 676</i> , con nota di C. ROMANELLI ....	60	<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b>	
Danno ambientale - Denuncia di danno ambientale - Soggetti legittimati - Sono quelli indicati nell'art. 309, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (Regioni, Province autonome, enti locali anche associati, persone fisiche o giuridiche). <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 8 febbraio 2012, n. 676</i> , con nota di C. ROMANELLI .....	60	Area a destinazione agricola - obbligo specifico di utilizzazione agricola effettiva - Esclusione. <i>T.A.R. Sardegna, Sez. II 9 maggio 2012, n. 438</i> , con nota di M. MORELLI .....	43
		Immobile abusivo destinato al ricovero degli attrezzi agricoli - Esistenza - Agenzia del Territorio - Conoscenza - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 28 marzo 2012, n. 1856</i> , con nota di L. CENICOLA .....	50
		Titolo abilitativo per realizzazione di opere in zona agricola - Qualifica di bracciante agricolo - Non è determinante. <i>Cass. Sez. III Pen. 24 maggio 2012, n. 19653 (c.c.) (M)</i> .....	63
		Concessione edilizia - Concessione in deroga - Strutture private - Provincia autonoma di Trento - Condizione - Sussistenza di finalità di interesse pubblico - Opere di aziende agricole - Sono comprese. <i>Trib. reg. giust. amm. Trento, Sez. Un. 10 novembre 2011, n. 283 (M)</i> .....	64
		Concessione edilizia - Concessione in deroga - Costruzione di stalla - Presenza di sorgenti idropotabili - Rischio di dispersione di materiali inquinanti - Diniego di concessione - Legittimità. <i>Trib.</i>	

	pag.		pag.
<i>reg. giust. amm. Trento, Sez. Un. 10 novembre 2011, n. 283 (M)</i> .....	64	Rifiuti - Impianto di compostaggio e lombrico-compostaggio - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione - Diniego - Difetto di motivazione. <i>Cons. Stato, Sez. V 25 maggio 2012, n. 3067</i> , con nota di B. BARBATO .....	46
Concessione edilizia - Concessione in deroga - Provincia autonoma di Trento - Concessione del nulla-osta - Competenza della Giunta provinciale - Sussiste. <i>Trib. reg. giust. amm. Trento, Sez. Un. 10 novembre 2011, n. 283 (M)</i> .....	64	Rifiuti - Rimozione e smaltimento di depositi di rifiuti melmosi riconducibili a combustibile BTZ (combustibile liquido a basso tenore di zolfo) - Ordinanza - Illegittimità. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 9 febbraio 2012, n. 172</i> , con nota di A.M. BASSO .....	56
<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>			
Espropriazioni speciali - Espropriazione parziale - Nozione e presupposti - Impoverimento maggiore rispetto a quello correlato al valore della parte di suolo in sé considerata - Necessità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 giugno 2012, n. 9541 (M)</i> .....	62	Rifiuti - Trasporto illecito - Restituzione del mezzo sequestrato. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 giugno 2012, n. 25204 (M)</i> .....	63
		Rifiuti - Imballaggi in plastica - Disciplina giuridica applicabile - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 giugno 2012, n. 25203 (M)</i> .....	63
<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>			
Riscatto - Tempestività del pagamento del prezzo - Condizione sospensiva - Versamento del prezzo di acquisto - Rispetto dei termini indicati per la prelazione - Rifiuto da parte del creditore di accettare il pagamento - Deposito liberatorio della somma da parte del retraente - Necessità - Equipollenza tra versamento del prezzo e offerta non formale - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 2 marzo 2012, n. 3248</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI .....	31	Rifiuti - Inosservanza delle prescrizioni del titolo abilitativo - Permanenza del reato. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 giugno 2012, n. 24100 (M)</i> .....	63
		Residui da demolizione - Qualità di rifiuto - Regime delle materie prime secondarie o dei sottoprodotti - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2012, n. 17823 (M)</i> .....	63
Riscatto - Mancato versamento del prezzo nel termine di tre mesi - Deposito della somma mediante apertura di un libretto di risparmio al portatore. <i>Cass. Sez. III Civ. 2 marzo 2012, n. 3248</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI .....	31	Rifiuti - Abbandono di rifiuti - Rifiuti di imprenditore fallito - Obbligo di bonifica - Responsabilità della curatela - Esclusione. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. IV 29 giugno 2012, n. 1872 (M)</i> .....	64
		Rifiuti - Rifiuti abbandonati - Obbligo di bonifica - Responsabilità del proprietario dell'area - Accertamento - Sussistenza di condotta dolosa o colposa - Necessità. <i>T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 18 giugno 2012, n. 493 (M)</i> .....	64
Riscatto - Confinante - Riscatto parziale - Esercizio - Fabbricato rurale - Iscrizione catasto urbano - Rilevanza - Esclusione - Inammissibilità riscatto. <i>Corte d'app. L'Aquila 23 maggio 2012, n. 706</i> , con nota di N. RAUSEO .....	39	<b>MASSIMARIO</b>	
		- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	62
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>			
Prodotti alimentari - Messa a coltura di varietà GM - Specifica autorizzazione nazionale - Necessità - Ommissione - Rinvio pregiudiziale Corte di giustizia UE. <i>Trib. Pordenone, Sez. Pen. 12 novembre 2012, ord.</i> , con nota di S. MASINI .....	41	- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	63
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	64
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>			
Prodotti agricoli - Film plastici - Natura - Rifiuti. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 luglio 2012, n. 27413</i> , con nota di A. PIEROBON .....	33	<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA</b>	
		GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna di legislazione regionale ..	65
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>dell'Unione europea</i> .....	71
		- <i>regionale</i> .....	72
		<b>LIBRI</b>	
Spedizioni transfrontaliere di rifiuti - Mancato rispetto della disciplina del Paese destinatario - Abusività delle esportazioni - Sussistenza - Reato ex art. 260, d.lgs. n. 152 del 2006 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 luglio 2012, n. 27413</i> , con nota di A. PIEROBON .....	33	DONATO CALABRESE: La prelazione agraria (volume primo) e I patti agrari (volume secondo) ( <i>Nicoletta Rauseo</i> ) .....	72

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2011</b>					
<i>NOVEMBRE</i>					
10	Trib. reg. giust. amm. Trento, Sez. Un. n. 283 (M) .....	64			
14	Cass. Sez. III Pen. n. 41408 .....	37			
<b>2012</b>					
<i>FEBBRAIO</i>					
8	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I n. 676 .....	60			
9	T.A.R. Piemonte, Sez. II n. 172 .....	56			
<i>MARZO</i>					
2	Cass. Sez. III Civ. n. 3248 .....	31			
21	Cons. Stato, Sez. II n. 5650/2010 (quesito) (M) .....	64			
27	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 542 .....	54			
28	Cons. Stato, Sez. VI n. 1856 .....	50			
<i>APRILE</i>					
12	Corte cost. n. 85 .....	24			
20	Corte cost. n. 99 .....	24			
			<i>MAGGIO</i>		
			9	T.A.R. Sardegna, Sez. II n. 438 .....	43
			11	Cass. Sez. III Pen. n. 17823 (M) .....	63
			23	Cass. Sez. III Pen. n. 19437 (M) .....	63
			23	Corte d'app. L'Aquila n. 706 .....	39
			24	Cass. Sez. III Pen. n. 19653 (c.c.) (M) .....	63
			25	Cons. Stato, Sez. V n. 3067 .....	46
			<i>GIUGNO</i>		
			12	Cass. Sez. I Civ. n. 9541 (M) .....	62
			18	Cass. Sez. III Pen. n. 24100 (M) .....	63
			18	T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I n. 493 (M) .....	64
			21	Cass. Sez. VI Civ. n. 10347 ord. (c.c.) .....	62
			25	Cass. Sez. II Civ., n. 10577 (M) .....	62
			26	Cass. Sez. III Pen. n. 25203 (M) .....	63
			26	Cass. Sez. III Pen. n. 25204 (M) .....	63
			28	Cons. Stato, Sez. V n. 3818 .....	43
			29	T.A.R. Lombardia, Sez. IV n. 1872 (M) .....	64
			<i>LUGLIO</i>		
			11	Cass. Sez. III Pen. n. 27413 .....	33
			12	Cass. Sez. II Civ. n. 11846 (M) .....	62
			16	T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I n. 1296 .....	52
			<i>NOVEMBRE</i>		
			9	Cass. Sez. Un. Civ. n. 19389 .....	27
			12	Trib. Pordenone, Sez. Pen. ord. .....	41

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

## PARTE I - DOTTRINA

# L'uso agricolo del suolo tra mutamenti di destinazione e strumenti di tutela (\*)

di INNOCENZO GORLANI

**1. Il suolo quale bene comune. - 2. Il senso della locuzione. - 3. Le vicende normative del suolo agricolo. - 4. Il decreto agricoltura 228 del 2001. - 4. Il potere conformativo dei suoli agricoli. L'istanza produttiva e il documento del Ministero per le politiche agricole e forestali. - 5. L'istanza paesaggistico-ambientale. - 6. Ripartire dalla urbanistica (ma cambiando l'ordine delle parti). - 7. Il destino dei suoli agricoli ed il ruolo della giurisprudenza. - 8. Conclusione.**

1. - Il programma del convegno prevede un tema urbanistico-territoriale perché – come diceva Antonio Carrozza – il diritto agrario nella sua nuova caratterizzazione è un *diritto territoriale* (1). Che è quanto dire: *non c'è agricoltura senza territorio*. La mia indagine corre tra i due termini suggeriti dal titolo e indaga, da un lato, sulla resistenza dell'uso agricolo *del suolo, grazie agli strumenti di tutela*, dall'altro, sulla sua cedevolezza *ai mutamenti di destinazione*. A ben vedere entrambi gli sviluppi alludono alla *fragilità* di un territorio arrendevole alle destinazioni d'uso introdotte dalla strumentazione urbanistica, sia direttamente (mediante previsioni incompatibili), sia indirettamente (per effetto, ad esempio, della approvazione di opere pubbliche). Focalizzerò l'attenzione sulla situazione lombarda perché paradigmatica rispetto alla situazione italiana.

La l.r. Lombarda 28 dicembre 2011, n. 25, all'art. 4 *quater*, intitolato *Tutela del suolo agricolo*, contiene disposizioni del seguente tenore:

«1. La Regione riconosce il suolo quale bene comune. Ai fini della presente legge il suolo agricolo costituisce la coltre, a varia fertilità, del territorio agricolo, per come esso

si presenta allo stato di fatto. S'intende *suolo agricolo* ogni superficie territoriale, libera da edifici e strutture permanenti non connesse alla attività agricola in essere, *interessata in modo permanente dalla attività agricola, da attività connesse e dalla eventuale presenza di elementi che ne costituiscono il corredo paesaggistico-ambientale* quali reticolo idraulico, fontanili, siepi, filari, fasce boscate, aree umide, infrastrutture rurali». «2. La Regione riconosce il suolo agricolo quale spazio dedicato alla *produzione di alimenti*, alla *tutela della biodiversità*, all'*equilibrio del territorio e dell'ambiente*, alla produzione di utilità pubbliche quali *la qualità dell'aria e dell'acqua*, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale» (2).

Il legislatore lombardo, con l'inciso «*ai fini della presente legge*», non pretende di dettare un nuovo statuto del suolo (3) [spettando allo Stato la competenza in materia di diritti civili: art. 117, comma 2, lett. D, Cost.], ma abbozza una nozione di *suolo*, e di suolo agricolo in particolare, con riguardo agli obiettivi del comma 2 appena trascritto (4). Vien fatto di chiedersi, innanzitutto, se la definizione di

(\*) Relazione tenuta al convegno dell'A.I.C.D.A., *Il fondo rustico: destinazione, gestione, circolazione*, a Brescia, 23-24 novembre 2012.

(1) Si veda A. CARROZZA, *La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle «zone verdi» intorno alle città)*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1980, 199. L'illustre agrarista osservava che «gli operatori del diritto agrario sono tradizionalmente affezionato alla «terra» come fattore principale della produzione agricola (...) ma è venuto il tempo di allargare il proprio orizzonte e di guardare con maggiore interesse al «territorio» come sede di vita e di attività di una data popolazione (...) il diritto agrario può essere definito come il diritto che si occupa della porzione agricola del territorio (...) ma questo territorio è in gran parte opera dell'uomo agricoltore» (201).

(2) La disposizione si articola in altri tre commi:

«3. La Regione considera il *sistema rurale* una componente fondamentale del suo sistema territoriale e ritiene che le criticità emergenti *sul consumo di suolo agricolo* devono essere affrontate con adeguate politiche finalizzate a salvaguardare le destinazioni di uso di suoli e territori agricoli indispensabili all'esercizio delle attività agricole, in una sempre crescente ottica di *multifunzionalità*.

4. La sospensione temporanea o continuata della attività agricola sul suolo agricolo non determina in modo automatico la perdita dello *stato di suolo agricolo*.

5. La Regione elabora politiche per il contenimento del *consumo di*

*suolo agricolo* finalizzate ad *orientare* la pianificazione territoriale regionale».

(3) Parla di «statuto delle aree agricole» P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in *Trattato di diritto agrario*, Milano, 2011, vol. III, cap. XVI, 602.

(4) Il dibattito in Consiglio regionale, nel corso della seduta conclusiva del 21 dicembre 2011, rivela una nuova consapevolezza della tutela del suolo agricolo. L'Assessore all'agricoltura, chiudendo il dibattito, osserva: «Suolo sì, ma l'aggettivo «agricolo» non era mai citato (...) chi si è occupato di urbanistica sa che (...) il suolo agricolo non era neanche considerato degno di un retino di riconoscimento. Tant'è vero che venivano lasciate le zone agricole in bianco (...)». E aggiunge alquanto sbrigativamente: «(...) *gli amministratori locali* che (...) si arroccano dietro al fatto che la Regione non ha ancora emanato un testo legislativo (...) per tutelare adeguatamente il suolo agricolo hanno a disposizione uno strumento molto semplice da utilizzare. *Non devono aspettare che la Regione faccia ulteriori approfondimenti*, facciano ulteriori norme precise e decise che vadano a tutela del suolo agricolo. *Hanno il Piano delle Regole, che è uno dei tre elementi fondanti del Piano di governo del territorio, per cui basta che aggiungano due righe*, una decina di battute all'interno delle regole *che il suolo agricolo presente nel Comune di loro competenza è immediatamente tutelato il giorno dopo* (...)». Ma è proprio così? Ma bastano due righe nel Piano delle Regole?

*bene comune*, in ragione della pluralità e specificità dei fini appena nominati, determini la nascita di un vincolo pubblico (e a contenuto espropriativo) sui suoli agricoli inseriti nel piano regolatore generale: quesito non secondario, che si accompagna alla *indennizzabilità* del vincolo. La questione non è nuova.

Nel passato la dottrina è pervenuta a conclusioni negative sul presupposto che le zone agricole, siccome comprensive delle parti di territorio destinate agli usi agricoli, avevano un basso indice di edificabilità, pur se contemporaneamente funzionali alla conservazione degli equilibri ambientali (5). La giurisprudenza, a sua volta, è arrivata alla medesima conclusione sul presupposto che «*la destinazione a zona agricola contenuta in un piano regolatore non concretizza un vincolo a contenuto espropriativo*: rispondendo la stessa all'esigenza di *conformare il diritto di proprietà*, attraverso la definizione dell'utilizzazione del suolo, consentita al proprietario e, pertanto, la relativa prescrizione non è indennizzabile, né soggetta al limite temporale d'efficacia dell'art. 2 della l. 19 novembre 1968, n. 1187» (6).

Ma questi approdi sono ancora validi? La prospettiva potrebbe rovesciarsi se si aderisse alla tesi di una «scoperta nuova» del *bene suolo* per la quale «non è importante il profilo della appartenenza», ma la «destinazione, cioè la disciplina d'uso» del bene (7).

2. - Nella intenzione della Regione – quale si desume dai lavori preparatori e dalla dichiarazione dell'Assessore – la locuzione *bene comune* scaturisce dall'idea di territorio quale sinonimo di *terra* (8) e, dietro di essa, di una precisa identità lombarda da tutelare. E la definizione ben potrebbe figurare in testa alla nuova legge lombarda sul governo del territorio dell'11 marzo 2005, n. 12 o, per lo meno, al suo titolo III, «*Norme in materia di edificazione nelle aree destinate all'agricoltura*» (artt. 59-62 *bis*) per il quale le aree destinate all'agricoltura sono edificabili esclusivamente per fini di conduzione agricola e per lo svolgimento delle attività di coltivazione del fondo e delle attività connesse di cui all'art. 2135 c.c., comprese le abitazioni dell'imprenditore agricolo, ma tali aree non oppongono alcuna resistenza alla pianificazione urbanistica del territorio per fini diversi da

quelli agricoli (9) perché «nella logica del piano urbanistico gli interessi agricoli non sono organizzati come quelli edilizi, residenziali o terziari, essendo per definizione interessi «deboli» o «cedevoli» (10)».

Ma che cosa significa *bene comune* riferito al *suolo agricolo*? Il quesito è stringente: nella moderna teoria dei beni, anche nella versione più aggiornata (11), i beni comuni non compaiono (più), al loro posto c'è la categoria dei *beni pubblici*; ma è improponibile l'identificazione con i beni di proprietà pubblica ed in particolare con i beni del demanio pubblico e del patrimonio indisponibile, il cui regime è disciplinato dalle disposizioni del codice civile (artt. 822 e 826) (12).

Anche per il diritto romano un conto erano le *res communes omnium* quali la selvaggina e i pesci, altro conto i beni comuni o di uso pubblico appartenenti alla comunità la cui appartenenza ai privati era preclusa (13). Un tentativo di assimilazione di *bene comune* potrebbe richiamare, caso mai, la nozione di *comunanze, usi civici* o, più in generale, di *proprietà collettive* (14).

La problematicità della definizione ci induce a perseguire nozioni meno elaborate, riconducendo la nozione di *bene comune* a quella di *bene pubblico*, che, peraltro, «in ambito europeo» connota lo spazio rurale nel suo complesso (15). A questo scopo fondamentali sono i contributi di Autori che indagano «sull'utilizzo del suolo inteso quale terra produttiva, *res frugifera*, funzionale alla produzione di beni necessari per soddisfare il bisogno dell'autosufficienza alimentare presente in ogni epoca (...), ma particolarmente avvertito nella fase post-bellica» e per i quali il fine «conservativo della terra prevale (...) su quello economico dello sfruttamento produttivo ed emergono perciò modalità di utilizzo della terra diverse da quelle immediatamente percepibili nel dettato costituzionale ma altrettanto legittime» (16); nonché di Autori attenti ai profili civilistici delle tematiche agricole che sono all'origine della inattesa (ma valida) definizione della legge lombarda (17).

Non è questa la sede per una disamina approfondita del tema in chiave definitoria del regime giuridico, meglio pubblicistico, dei *suoli agricoli* in quanto destinati agli scopi del comma 2 dell'art. 4 *bis*. Nella patria di Agostino

(5) Cfr. P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, 4 ss.; S. CASTELLAZZI, *La destinazione a verde agricolo tra potere di pianificazione e vincolo di inedificabilità*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 389, spec. pag. 401 ss.

(6) Così Cons. Stato, Sez. IV 6 marzo 1998, n. 382, in *Foro amm.*, 1998, 658.

(7) P. MADDALENA, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *Federalismi*, 2012, 14, 2, a proposito della *scoperta*, esprime un avviso opposto. Per lui «decidere dell'appartenenza, cioè stabilire se si tratta di beni in proprietà dei singoli ovvero in proprietà comune e collettiva di tutti, è, invece, importantissimo. Infatti è evidente che non esiste nessun'altra possibilità di difendere un bene di uso comune, se non quella di considerarlo fuori commercio, siccome appartenente alla collettività e non al patrimonio di alcuno, «*nullius in bonis, sed universitatis*»».

(8) Di *terra* come *bene agrario* parla L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, II ed., Milano, 2004, 51 e di *bene terra* parla F. ALBISINNI, *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 210.

(9) Nel commento del titolo III della legge lombarda esprime una valutazione positiva per la sostituzione della locuzione «aree agricole» con «destinate all'agricoltura» A. BERTACCO, in *Governo del territorio*, Milano, 2005, sub art. 59, 629-634, che, quanto alla possibilità di soddisfare il fabbisogno abitativo dell'imprenditore, osserva: «il comma 3 dell'art. 59 impone un criterio limitativo con la verifica della impossibilità di soddisfarlo attraverso interventi sul patrimonio esistente».

(10) Così P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *www.astrid-online.it*.

(11) Si veda A. GAMBARO, *I beni*, Milano, 2012, 338: «(...) la categoria dei

beni pubblici è pensata in direzione delle risorse che le cose possono generare e la sua esistenza dipende dall'ipotesi che alcune di tali risorse siano meglio fruite mediante usi collettivi piuttosto che mediante usi individuali».

(12) A. GAMBARO, *op.cit.*, 198 ss.; sulla nozione dei quali si veda ancora P. MADDALENA, *op. cit.*, 28 ss.

(13) Chiarissima la distinzione in P. MADDALENA, *op. cit.*, 35. In tema L. PAOLONI, *La tutela dell'aria*, in *L'agricoltura nel sistema della produzione dei beni sicuri*, Università del Molise, 2008, 69 ss. Di *bene comune* riferito all'ambiente parla S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010, 242, che precisa: «Se l'ambiente è un bene comune, l'interesse pubblico dello Stato coincide con il diritto individuale, fondamentale e inviolabile, alla sua fruizione e alla sua tutela».

(14) Ma la nozione è equivoca, come avverte P. GROSSI, nel bellissimo saggio *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, pubblicato in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, Università degli studi di Firenze, 1990, 505 ss. (l'avvertenza è a pag. 507), ripubblicato in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, 247 ss. Dello stesso Autore *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, *ivi*, 1997, I, 261 ss.

(15) Così A. DI GENNARO, *Tempo da Lupi per il territorio rurale italiano*, in *La controriforma urbanistica*, Firenze, 2005, 119.

(16) Così L. PAOLONI, *L'uso sostenibile della terra*, in *Scritti per la Costituzione del Dipartimento giuridico della Università del Molise*, 2012, 2-3.

(17) L. FRANCARIO, *La proprietà fondiaria*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato. La proprietà fondiaria*, vol. 7, II ed., 2005, 425, propone una «rilettura dell'art. 44 Cost. che assicuri al termine suolo una accezione più ampia di quella di terreno agricolo»; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2007, 1.



Gallo, agronomo-umanista bresciano del Cinquecento (18) – che parlava di *Madre Terra* e per il quale i poderi erano *possessioni* (e i fondi, *terreni*) per gli usi agricoli allora praticati – l’iniziativa legislativa regionale trova riscontro: parlo di quell’insieme di luoghi e di paesaggi che compongono la Pianura Padana fino al Po (e all’Oltrepò pavese) e di cui è parte integrante la Bassa Bresciana (19). Problematico, semmai, calare la nozione appena sfornata dalla Regione nell’assetto dei rapporti agrari ed in particolare della proprietà fondiaria, indagati dal punto di vista storico (20), ma impermeabili ad un inquadramento sistematico del tipo promosso dalla legge lombarda. C’è chi propone il *territorio* come *regola* (21), cui si è tentati di dare una personalità al punto da imputarle diritti: appunto, *i diritti della terra* (22).

Il senso della riforma, insomma, è ancora tutto da scoprire. Nell’assenza di indicazioni puntuali (la relazione che accompagna la proposta di legge non ne fa menzione), ma nella consapevolezza del Consiglio regionale di avere votato una vera riforma (23), si intuisce che *il suolo* quale *bene comune* non è locuzione meramente declamatoria, ma rivela l’intento di proteggerlo (24): il che per la Lombardia non è obiettivo di poco conto. La norma – si riconosce – ha un valore *ideale*, ma nell’atto di proclamare il nuovo «regime», lo stesso Consiglio non avverte alcuna contraddizione ad auspicare in un apposito o.d.g. *consumi massimi consentiti*, Comune per Comune riproponendo in tal modo l’approccio della c.d. legge Lupi del 2005».

L’Assessore chiude il dibattito consigliare in questi termini: «non basta declinare la parola *suolo*, bisogna aggiungere la parola “*agricolo*”, che non era mai citato (...)». Ricorda come nei vecchi P.R.G. «il suolo agricolo non era neanche considerato degno di un retino di riconoscimento. *Tant’è vero che venivano lasciate le zone agricole in bianco*». E aggiunge significativamente, esortando (meglio, sfi-

dando) gli amministratori locali – che si arroccano dietro al fatto che la Regione non ha ancora emanato un testo legislativo – in questi termini: «Non devono aspettare che la Regione faccia ulteriori approfondimenti (...). Hanno il Piano delle Regole che è uno dei tre elementi fondanti del Piano di governo del territorio. Per cui basta che aggiungano due righe. Una decina di battute all’interno del Piano delle Regole che il suolo agricolo presente nel territorio di loro competenza è immediatamente tutelato il giorno dopo. *Basta che lo inseriscano nel Piano delle Regole* (...) i sindaci che vogliono tutelare il loro suolo non hanno paraventi dietro i quali nascondersi (...)» (25).

La dichiarazione dell’Assessore non è incoraggiante: soprattutto per chi crede che la riforma sia il punto di arrivo di un meditato itinerario politico-culturale finalizzato ad un intransigente rispetto del suolo agricolo. Come a dire: è legittimo il dubbio che si tratti di una *riforma preterintenzionale*, ma sarà la norma nella sua oggettività a tracciare la rotta per i fini dichiarati nell’art. 4 *quater* (26). Non si tratta, infatti, della tutela della generica *conduzione agricola*, ma di una nozione dilatata di uso del suolo agricolo per fini anche non propriamente agricoli, purché *connessi* con l’attività agricola, per una finzione legislativa, secondo la quale il prodotto dell’attività connessa è equiparato a quello agricolo, anche se intrinsecamente non lo è (27). La *multi-funzionalità* – locuzione di ascendenza europea – legittima le *attività connesse* dilatatesi oltre misura e non sempre coerentemente con gli indici di connessione dettati dal nuovo art. 2135 c.c. (28).

**3.** - La sorte dei suoli agricoli è legata alla attribuzione alle Regioni dell’*urbanistica* quale materia concorrente dell’art. 117 Cost. (in versione *ante* riforma del 2001), come l’esperienza ha dimostrato (29). La legislazione regionale coincide con l’estendimento dell’efficacia del piano regolatore previsto dalla

(18) È autore delle *Giornate dell’agricoltura*, pubblicate a Venezia in rapida successione con il titolo *Le dieci giornate della vera agricoltura e dei piaceri della villa*, seguite dalle *Tredici giornate*, per concludersi con le *Venti giornate* edite nel 1569, queste ultime ristampate nel 1775 e accresciute con annotazioni ed una aggiunta. Coevo del Gallo un altro illustre agronomo bresciano, Camillo Tarello, autore di *Ricordo d’agricoltura*, stampato in onore della Signoria veneta il 18 novembre 1565.

(19) Senza dimenticare le altre declinazioni geografiche lombarde quali Bassa Mantovana, Bassa Cremonese, ecc.

(20) Si veda F. SINATTI D’AMICO, *Agricoltura e istituzioni nella storia*, in *Cultura e agricoltura. Atti del convegno tenutosi in Cremona il 26 settembre 1980*, Milano, 1989, 91 ss.

(21) Alludo al titolo del cap. VIII del testo di F. ALBISINI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, 27 ss.

(22) Suggestivo in questo senso il saggio di M. TAMPONI, *I diritti della terra*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 481, che, però, in esordio, avverte: «Esclusa la prospettività di diritti soggettivi imputabili alla terra (cosa, e non già titolare di situazioni giuridiche)». Precisazione ovvia, a ben vedere, ma non inutile.

(23) Nella sessione del 21 dicembre 2011 il relatore Saffiotti osserva: «Dicevo prima, la discussione (...) sul tema del suolo agricolo, che viene per la prima volta riconosciuto come bene comune, ed è prevista tutta una serie di interventi della Regione funzionali a questo obiettivo» (pag. 90 del verbale). Il consigliere Santantonio dichiara: «Guardiamo, in particolare, con attenzione e con soddisfazione ad alcune novità che anch’io ricordo, in particolare quella del titolo dell’inserimento del riconoscimento del suolo agricolo come bene comune: un elemento che per noi rappresenta un approccio *ideale* al tema, che ha bisogno, però di qualche sforzo in più, che chiaramente non poteva essere riconosciuto all’interno di questa legge» (pag. 91).

(24) Nella stessa seduta il consigliere Prina «rende atto all’assessore di avere avuto il coraggio di introdurre per la prima volta in un testo di legge, sia a livello regionale che nazionale, la tutela del suolo agricolo (...) che è il problema dei problemi (...) il consumo del territorio è un grande problema (...). Siamo tutti contenti che questo articolo contenga il riconoscimento del suolo come bene comune (...) la Regione Lombardia considera l’agricoltura e il territorio agricolo come tutela per la biodiversità (...) questa Regione non arriva mai a definire appunto quali sono gli strumenti che prescrivono il risparmio di consumo di suolo o comunque dà degli stru-

menti a Province e Regioni perché questo obiettivo diventi cogente (...)». E rivolto all’assessore De Capitani dice: «Abbiamo detto che dobbiamo produrre strumenti cogenti, ci chiediamo: quando? Attraverso quali strumenti? Ecco allora che l’o.d.g. n. 550 indica lo strumento e lo strumento è la legge n. 12, la legge urbanistica» (pag. 120). Lo stesso consigliere segnala: «l’o.d.g. n. 550 che mira a modificare la legge n. 12 al più presto introducendo un parametro, una misura quantitativa di consumo del suolo massimo da far recepire ai P.T.C.P. affinché ogni Comune, attraverso i singoli P.G.T., debbano obbligatoriamente sottostare (...)». Passa poi ad illustrare l’o.d.g. n. 551 che impegna la Giunta a predisporre un T.U. sul valore del suolo come bene comune, in particolare sulla tutela del suolo agricolo (pag. 122). Anche il consigliere Colucci inneggia all’o.d.g. n. 551 che impegna Consiglio e Giunta a predisporre un intervento legislativo sul valore del suolo come bene comune. E ancora Prina riprende la parola per sottolineare la volontà di raggiungere «l’obiettivo comune di questo grande articolo (...)». L’o.d.g. n. 550 concerneva il quantitativo massimo di occupazione di suolo agricolo.

(25) Si veda il verbale della seduta del Consiglio regionale, pag. 131-132.

(26) È insomma materia di interpretazione sulla quale, però, si accumulano equivoci (ben quattro per R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, in A. CICU - F. MESSINEO - L. MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012, 13-32).

(27) Si veda L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, cap. II, 158 ss.

(28) Si veda in tema il commento dell’art. 1 del d.lgs. n. 228/2001 di M. GILDON, *Commento al d.lgs. n. 228 del 2001*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2002, 213 ss. e degli artt. 1 e 2 di E. CASADEI, *Commento al d.lgs. n. 228 del 2001*, in *Leggi civ. comm.*, 2001, 724 ss. Per gli aspetti fiscali v. M. CARDILLO, *Le attività qualificate fiscalmente redditi agrari*, in questa Riv., 2012, 541.

(29) In tema lucidamente P. URBANI, *Governo del territorio*, cit., 1-3; L. SCANO, *Due perniciosi aspetti di un brandello di legge*, in M.C. GIBELLI (a cura di), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge «Principi in materia di governo del territorio»*, Assago, 85 ss.; O. CANOVA, *L’attuazione della pianificazione comunale, la rilevanza del tempo nel processo pianificatorio, la tutela delle zone agricole e del centro storico: linee di tendenza nella legislazione regionale*, in *Riv. dir. urb.*, 1991, 327 ss. e 401 ss.; S. MASINI, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulla riforma delle autonomie locali*, Milano, 2000, spec. cap. III.

l. 19 novembre 1968, n. 1187 e con l'introduzione, ad opera della legge ponte del 6 agosto 1967, n. 765, dell'obbligo della licenza edilizia su tutto il territorio comunale. Tuttavia – stante la visione *panurbanistica* del territorio che si andava diffondendo – non ne è derivato quel rilievo specifico delle aree agricole, auspicato da A. Carrozza (30), secondo cui esse avrebbero cessato di essere una riserva di suoli buoni per tutti gli usi. Infatti le aree agricole sono rimaste «porzioni di territorio in attesa di trasformazione: in breve la disciplina dell'assetto dei suoli comunali in rapporto alla crescita urbana e periurbana considera la aree agricole intese come *verde agricolo per sottrazione* rispetto a quelle oggetto di potenziale trasformazione» (31). D'altro canto la Corte costituzionale ha scardinato l'impianto della legge Bucalossi n. 10 del 1977, quando, con la sentenza 30 gennaio 1980, n. 5, ha affermato che «le norme che disciplinano lo *jus aedificandi*, introducendo il sistema della concessione edilizia, non comportano che la relativa facoltà non inerisca più al diritto di proprietà poiché la concessione, al pari della precedente licenza, non è attributiva di diritti nuovi, ma presuppone facoltà preesistenti, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste nell'ordinamento per l'esercizio del diritto nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza» (32).

Le Regioni a statuto ordinario si sono poste il problema della pianificazione territoriale (33) in un quadro normativo segnato dalla legge fondamentale del 1942, ma privo di saldi riferimenti alla questione dei vincoli a contenuto espropriativo (34). Esempio di questo indirizzo è stata la l.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 93, il cui art. 1, comma 2, recitava «Al fine di limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli, i piani regolatori devono: a) prevedere il soddisfacimento dei bisogni abitativi prioritariamente mediante il recupero degli edifici esistenti e l'uso delle aree anche parzialmente inedificate e site in zone già urbanizzate; b) evitare, in ogni caso, la destinazione ad usi *extra* agricoli di suoli a coltura specializzata, irrigui o ad elevata produttività ovvero dotati di infrastrutture ed impianti a supporto dell'attività agricola, salvo che manchino possibilità di localizzazioni alternative per interventi strettamente necessari alla realizzazione di servizi pubblici e di edilizia residenziale pubblica o per altre eccezionali esigenze, da motivarsi in modo circostanziato».

Come si vede, la norma esigeva una *circostanziata motivazione* per giustificare il sacrificio di suoli agricoli a coltura specializzata, irrigui o ad elevata produttività, per impieghi *non*

*agricoli* (35); ma è rimasta senza seguito. In effetti la giurisprudenza ordinaria e, segnatamente, amministrativa si è posta il problema dell'applicazione della norma lombarda attenuando il rigore della salvaguardia del suolo agricolo a fronte di dichiarate esigenze pubbliche (36). Questo indirizzo si spiega con il processo inarrestabile di urbanizzazione che ha travolto le fragili difese delle aree agricole: in Lombardia, come e più che altrove, benché sulla legge lombarda si registri la pronuncia che, per i riferimenti ai valori agricoli, rappresenta l'episodio più significativo della giurisprudenza costituzionale in materia (37). La legge mostrava, però, i suoi limiti nella misura in cui la realizzazione di interventi edilizi nelle zone agricole destinati ad attrezzature ed infrastrutture aziendali ed alle abitazioni dell'imprenditore e dei salariati non erano soggetti ad un sindacato di adeguatezza e congruità, essendo sufficiente la dimostrazione della qualità di imprenditore (fatta salva l'osservanza degli indici massimi di edificabilità e dei rapporti di copertura) (38). È certo che la tutela non è stata efficace dal momento che i suoli agricoli lombardi hanno registrato il più alto tasso di trasformazione urbana rispetto a quelli delle altre Regioni: segno della inadeguatezza delle difese legislative e della impotenza regionale a disciplinare e contenere uno sviluppo urbano che si realizzava con il sacrificio dei suoli agricoli.

4. - La legge delega in materia di agricoltura 5 marzo 2001, n. 57 (che ha filiato i d.lgs. nn. 226, 227 e 228 del 2001) non ha cambiato il corso degli eventi, pur se non mancano nella legge delega riferimenti al territorio, come dimostrano: a) l'attenzione alle «*vocazioni produttive del territorio*», b) il riconoscimento esplicito di una generalizzata relazione fra attività produttive in agricoltura e la «tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale», c) il favore per «lo sviluppo dell'ambiente rurale», d) l'individuazione, fra gli obiettivi e insieme fra gli strumenti dell'azione legislativa così intrapresa, della «cura e manutenzione dell'ambiente rurale» e della «*conservazione della destinazione agricola dei terreni*» (39).

Critico il giudizio sull'art. 11 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, in cui è espressamente richiamata la legislazione urbanistica ma dove la destinazione agricola si rivela cedevole rispetto a destinazioni non agricole nel settore sensibile della formazione della piccola proprietà contadina: con il risultato che un vincolo di destinazione agricola già depotenziato, sia revocato tosto che «sia mutata la destinazione

(30) A. CARROZZA, *La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata*, cit., 199 ss., lamentava la mancata considerazione della specificità dei suoli agricoli rispetto al fenomeno travolgente della urbanizzazione. La locuzione «panurbanistica» è sua. In una visione più ampia, P. URBANI, *Osservazioni sul testo di riforma in materia di principi fondamentali del governo del territorio*, in *La controriforma urbanistica*, cit., 103 e ss., nonché *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, 4 ss.

(31) Ancora P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura*, loc. ult. cit.

(32) La sentenza si legge in *Giur. cost.*, 1980, 21 con osservazioni di N. LIPARI e M. LUCIANI. Sul tema è intervenuto M.A. SANDULLI, *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte*, in *Riv. giur. edil.*, 1980, II, 89 ss.

(33) Si vedano in linea generale P. URBANI, voce *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, 868 ss., spec. par. 2; N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2000, cap. I; A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977, III ed., cap. I e II; con specifico riguardo alla legislazione regionale F. SALVIA - F. TERESI, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1998, 43 ss.

(34) La carenza è denunciata da P. STELLA RICHTER, *Il nodo irrisolto dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 324, in cui solleva il problema «della legittimità di una destinazione agricola di piano dettata all'esclusivo fine di impedire una radicale trasformazione della zona».

(35) L'art. 2, comma 1, a sua volta, completando il quadro, recitava «In tutte le aree destinate dagli strumenti urbanistici generali a zona agricola sono ammesse esclusivamente le opere realizzate in funzione della conduzione del fondo e destinate alle residenze dell'imprenditore agricolo e dei

dipendenti dell'azienda, nonché alle attrezzature e infrastrutture produttive quali stalle, silos (...)».

(36) È il caso di Cons. Stato, Sez. IV 25 febbraio 1988, n. 99, in *Riv. giur. edil.*, 1988, I, 322, per il quale «(...) la tutela promessa alle zone agricole e alle connesse attività produttive ai sensi della l.r. n. 93/1980 subordinatamente alla previa classificazione delle zone agricole stesse non preclude che specifiche statuizioni di P.R.G. imprimano ad un'area agricola una diversa destinazione (nella specie attrezzature civiche comunali) in connessione all'ubicazione baricentrica delle aree rispetto al contesto urbano». La breccia era aperta. Più severo T.A.R. Lombardia, Brescia 27 giugno 1991, n. 490, in *T.A.R.*, 1991, 2898, nel tracciare un limite di tutela valicabile soltanto in presenza di eccezionali esigenze, da motivarsi in modo circostanziato.

(37) Si tratta della ordinanza della Corte cost. 16 maggio 1995, n. 167, che si legge in *Giur. cost.*, 1995, 1402, commentata da F. ALBISINNI, *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 201 ss.

(38) T.A.R. Lombardia, Milano 28 ottobre 1986, n. 307, in *T.A.R.*, 1986, I, 4019.

(39) L'elenco è tratto da F. ALBISINNI, *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in questa *Riv.*, 2001, 566 ss., che precisa «L'insistenza sulla relazione fra agricoltura (attività agricola, prodotti agricoli) e territorio, ed in generale sui temi territoriali, largamente presenti negli enunciati della legge n. 57/2001, sembra insomma accompagnarsi ad una non piena consapevolezza degli snodi attraverso i quali si qualifica e costruisce l'identità-relazione agricoltura-territorio; laddove la configurazione come relazione risulta per sé sola inadeguata a designare un fenomeno che nell'oggi è in larga parte di inerente identità».

agricola del fondo per effetto degli strumenti urbanistici»: non che rinforzare il vincolo a protezione dell'interesse per la formazione della piccola proprietà contadina, si realizza l'effetto opposto, di indebolirla a discrezione della autorità preposta alla pianificazione urbanistica (40). Ma questo si spiega (forse) con il limite proprio della pianificazione urbanistica che guarda ai beni e non alle attività (41).

Ad analoghe riflessioni induce l'art. 21 del d.lgs. n. 228 del 2001, che ripropone la tutela dei territori agricoli concentrata su prodotti tipici, cioè delle aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell'agricoltura biologica e delle zone che vantano uno specifico interesse agrituristico (comma 1). Nel commento della norma si è evidenziato che «l'attività agricola è collocata nel territorio con la consapevolezza delle funzioni che essa può svolgere e svolge a favore della integrità di questo e, viceversa, con riguardo alle esigenze dell'agricoltura, tenendo in debita considerazione lo stretto legame che esiste tra le sue potenzialità e la vocazione dei suoli» (42). Ne esce rafforzato il «ruolo della indifferenza per le istanze ma anche e soprattutto per le valenze dell'agricoltura nel più ampio contesto del governo del territorio e delle risorse. Indifferenza contrassegnata dalla considerazione del territorio *come entità neutra, a totale disposizione dell'uomo per le sue esigenze, ancorché misurate al contemperamento degli interessi confliggenti in cui l'agricoltura, quando non è stata sacrificata dal mancato riconoscimento di entità produttiva, è stata del tutto mortificata nelle componenti socio-culturali dal disconoscimento della sua identità storica*» (43).

Discorso realistico, che scoraggia le prospettive di conservazione dei suoli agricoli nell'atto di riconoscere le potenzialità dell'agricoltura come attività di produzione di beni perché, nel contempo, ne evidenzia la fragilità, quale si desume dall'idea del territorio come *entità neutra* e, come tale, suscettibile di essere sacrificato ad interessi anche non primari o, peggio, contingenti: una concezione che delude le aspettative di un territorio – quello agricolo – fortemente connotato da vocazioni produttive di per sé idonee a rifiutare l'idea stessa di *neutralità*. Nello stesso ordine concettuale si pone la teoria della *residualità* della zona agricola «come zona adatta e dedicata genericamente agli

“usi agricoli”, intesi come destinazione residuale in mancanza di utilizzazioni ritenute più remunerative» (44). Ma questo è l'approdo cui giunge una lunga sequenza giurisprudenziale secondo cui «la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone, *in positivo*, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, *in negativo*, ha lo scopo soltanto di evitare insediamenti residenziali, e quindi non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale e che, per contro, si rivelino per ovvi motivi incompatibili con zone abitate e quindi necessariamente da realizzare in aperta campagna: così, ad esempio, sono stati ritenuti via via compatibili, con zone agricole, impianti di derivazione di acque pubbliche (45), attività di cava (46), depositi di esplosivi (47), discariche per rifiuti solidi urbani» (48) e in generale l'installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale e che, per contro, siano incompatibili con zone abitate (49).

Come si vede, per la giurisprudenza amministrativa la vocazione produttiva agricola non era connaturata alla destinazione propria di aree agricole, negandone in tal modo la funzione principale (50), anche se trovava la propria giustificazione normativa nell'art. 216 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che, a proposito delle lavorazioni insalubri, prevedeva per le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti, la compilazione di un elenco diviso in due classi: nella prima erano comprese «quelle che *debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni*»: dove affiorava una concezione del territorio agricolo come zona di riserva per gli usi urbani e, specialmente, di quelli più inquinanti.

La giustificazione imperniata sull'art. 216 non è più condivisa, «perché va letto tenendo conto delle modifiche legislative intervenute in materia di pianificazione del territorio, in base alle quali non risulta più possibile applicare la disposizione che impone alle industrie insalubri di prima classe di essere isolate nelle campagne, dato che non è più consentita la realizzazione di edifici anche industriali, al di

(40) Ancora F. ALBISINNI, *Territorio e impresa agricola*, cit., 571.

(41) Lo rileva P. URBANI, voce *Urbanistica*, cit., 868 ss.

(42) Così E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 228/01*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 261.

(43) E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 228/01*, cit., corsivo nostro. E prosegue con un auspicio: «Questi ed altri provvedimenti sono il segnale di una nuova stagione, in cui è tuttavia visibile l'incendere incerto del legislatore, anche se gli obiettivi e gli strumenti contenuti nella legge delega e nei decreti offrono ampi spunti per ritenere l'interesse agricolo nelle sue componenti economiche e sociali come interesse giuridicamente protetto, suscettibile di incidere nelle scelte di governo del territorio quanto più marcatamente visibile sarà in grado di apparire la sua fisionomia composita, permettendo ai fattori storico-culturali di sovrastare su quelli economici».

(44) Così E. PORRI, *La legittimazione a costruire in zona agricola tra proprietà, impresa e potere pubblico*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 308, che prosegue «Nell'aver dunque definito le zone agricole solo quelle “destinate ad usi agricoli” e caratterizzate in sostanza da una bassa volumetria, il legislatore del 1968 ha permesso da un lato che vi fosse una indifferenza per il soggetto legittimato a costruire, e dall'altro che nei fin troppo generici “usi agricoli” rientrassero tutte le utilizzazioni ritenute non propriamente “urbanistiche” (abitative, industriali, ecc.), ma ben diverse da quelle proprie dell'impresa agricola». Di zonizzazione agricola con carattere residuale, salvo l'esistenza di un espresso divieto nello strumento urbanistico che prescrive l'utilizzo produttivo agricolo in via esclusiva, salvaguardando espressamente la relativa vocazione, parla T.A.R. Campania - Napoli, Sez. II 17 febbraio 2011, n. 255, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 600. Sul punto cfr. P.M. GAMBA, *Sulla concessione a edificare in zona agricola*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, 69 ss., a commento di Cons. Stato, Sez. V 13 aprile 1989, n. 204, secondo cui «la tutela del verde agricolo (...) non è preordinata esclusivamente

alla salvaguardia degli interessi dell'agricoltura, e consente, quindi, in relazione ad interventi finalizzati allo sfruttamento delle risorse naturali della zona, la realizzazione di un impianto di itticultura, in quanto economicamente e funzionalmente collegato ad essa, e compatibile con le relative prescrizioni urbanistiche», *ivi*, 67.

(45) Trib. sup. acque pubbliche 18 febbraio 1991, n. 7, in *Cons. Stato*, 1991, II, 120, secondo cui «la destinazione agricola nel P.R.G. esclude la formazione di un insediamento residenziale; pertanto il rifiuto di concessione edilizia per la realizzazione di opere necessarie per l'utilizzazione di una derivazione di acque pubbliche, è illegittimo qualora sia motivato con la destinazione agricola della zona».

(46) Cons. Stato, Sez. VI 19 febbraio 1993, n. 180, in *Riv. giur. urb.*, 1993, 476 secondo cui «le aree agricole rappresentano un ambito potenziale di insediamenti estrattivi (...)». La sentenza è commentata di seguito da G. GARZIA, *Attività estrattiva in corso e vincoli paesaggistici sopravvenuti*.

(47) Cons. Stato, Sez. V 28 settembre 1993, n. 968, in *Foro amm.*, 1993, 1846.

(48) Cons. Stato, Sez. V 26 gennaio 1996, n. 85, in *Foro amm.*, 1996, 125.

(49) Così Cons. Stato, Sez. V 15 giugno 2001, n. 3178, in *Foro amm.*, 2001, 1557.

(50) Ma Cons. Stato, Sez. IV 27 luglio 2011, n. 4505, pur ribadendo la non necessaria associazione dell'attività produttiva ai terreni agricoli, ha bandito da una zona agricola impianti non compatibili precisando che «la prevista destinazione agricola di un suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione e quindi essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno, potendo tale destinazione essere concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ma tali assunti interpretativi non valgono a far propendere per l'ammissibilità della realizzazione e dell'esercizio di un impianto di frantumazione di inerti in zona agricola (...)».

fuori delle zone destinate dai piani regolatori alla edificazione» (51). E in una recente pronuncia l'attitudine produttiva dell'area agricola è espressamente evocata: vi si legge, infatti, che «(...) le aree agricole (che il polo logistico dovrebbe sostituire) svolgono sul piano urbanistico la doppia funzione di essere (da un lato) attività economiche che producono reddito e concorrono a creare il benessere della collettività locale, (dall'altro) fattore di riequilibrio dei valori ambientali che vengono compromessi dalle esigenze di sviluppo della stessa comunità» (52).

4. - La sorte dei suoli agricoli è legata al potere *conformativo* dei suoli che la legislazione vigente riserva alle Regioni e che dalle Regioni è delegata, più o meno latamente, ai Comuni (53). In Lombardia la delega è ampia a tal punto che nel Comune si concentra il potere pianificatorio, nel rispetto (beninteso) dei superiori vincoli programmatori statali, regionali e provinciali ed in particolare di quelli contenuti nel Piano territoriale regionale (con valenza di piano paesaggistico) e nel Piano territoriale di coordinamento provinciale aventi carattere prescrittivo e prevalente, che riguardano anche le aree agricole strategiche che, a livello comunale, devono avere una corrispondente valutazione.

Il panorama non è soltanto lombardo, anche se la Lombardia ha conosciuto un regime delle aree agricole suscettibile di resistenza (54). Come si è visto, infatti, la legge n. 93/1980 è stata una risposta della Regione a più alta vocazione agricola a quel processo: una vera e propria legge urbanistica che dettava criteri di priorità dei suoli agricoli nella organizzazione territoriale rispetto a istanze non compatibili con la loro salvaguardia, e tanto più significativa in quanto la Regione si era data, sullo scorcio della prima legislatura, una «Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico», contenuta nella l. 15 aprile 1975, n. 51, che distingueva le aree all'interno del territorio comunale in: *a)* i centri edificati; *b)* le restanti parti del territorio comunale; ma *nulla di specifico per le aree agricole*. La legge n. 93/1980 è sopraggiunta a colmare una grave lacuna (55).

In questa prospettiva l'esigenza produttiva, evocata nella locuzione *uso agricolo del suolo* (56), rappresentava un argine al cambio di destinazione. La normativa lombarda costituiva, da una parte, un utile supporto alla teoria del primato produttivo e del suo valore di rango costituzionale (57), dall'altra, però, l'esperienza depone per la incapacità di resistenza dei suoli agricoli alle trasformazioni imposte dalla logica del mercato immobiliare e dalle esigenze di infrastrutture che hanno lasciato tracce imponenti e solchi profondi nel territorio lombardo: benché dotata del necessario apparato amministrativo (come si è visto), la legge n. 93/1980 non ha impedi-

to la trasformazione su vasta scala dei suoli agricoli, incoraggiando semmai (per una sorta di eterogenesi dei fini) l'edificazione anche in zona agricola in funzione delle esigenze abitative e produttive dell'imprenditore agricolo (58). La sua finalità protettiva orientata a salvaguardare territori agricoli di pregio è stata sostanzialmente ignorata dai Comuni a cui spettava l'elaborazione della proposta di piano regolatore e dalla Regione che li approvava.

L'istanza produttiva o – per dirla con le parole della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo – il *ruolo primario dell'agricoltura* [che] è quello di produrre alimenti e quindi di garantire l'approvvigionamento alimentare (59) – si è ripresentata con vigore nel recentissimo documento redatto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali intitolato *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione* (60). Secondo il Ministero i fenomeni che incidono sulla perdita di superficie agricola possono essere ricondotti a due macrofenomeni: l'abbandono dei terreni da parte degli agricoltori e l'avanzamento delle aree edificate. Se l'abbandono riguarda la porzione più ampia dei terreni *sottratti all'agricoltura* (specialmente di montagna), tuttavia la cementificazione o impermeabilizzazione del suolo è il fenomeno che desta maggiore preoccupazione (...) perché interessa i terreni migliori sia in termini di produttività che di localizzazione, terreni pianeggianti, fertili, facilmente *lavorabili e accessibili*. Nel linguaggio corrente ricorre l'espressione *consumo di suolo*: a suo modo evocativa della distruzione non tanto fisica (come si potrebbe desumere dalla parola «consumo»), quanto di perdita di suolo agricolo. Il termine corretto è *irriproducibilità* del suolo con allusione alla fine della sua vocazione agricolo-produttiva, ed evocativa del potere distruttivo dell'uomo nella scelta di impieghi incompatibili con la conservazione delle potenzialità produttive e *riproducibili* della terra.

L'*impermeabilizzazione* sostituisce il termine più usato di consumo (61) sì che si è determinato un *deficit* di suolo agricolo: «infatti l'Italia, come tutti i Paesi di prima industrializzazione in diversa misura consuma più di quanto il proprio suolo agricolo è in grado di produrre (...). Un Paese in cui la superficie agricola utilizzata su scala nazionale (SAU) è inferiore, per estensione, al suolo agricolo necessario a produrre il cibo, i prodotti tessili, e i biocarburanti viene considerato deficitario ovvero dipendente per il sostentamento della propria popolazione dalla produttività del suolo agricolo di un altro Paese (...). L'Italia attinge dalla produzione dei terreni agricoli di altri paesi ponendosi nella condizione di profonda dipendenza dalle dinamiche economiche, demografiche, sociali e geopolitiche dei Paesi di approvvigionamento» (62).

(51) Così T.A.R. Piemonte, Sez. I 15 febbraio 2010, n. 844, in *Riv. giur. edil.*, 2010, I, 956.

(52) Così T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 16 novembre 2011, n. 1568, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 2402.

(53) Circa il potere di *conformazione* delle proprietà interessate cfr. A. GERMANÒ, *Il ruolo della pubblica amministrazione nella «creazione» dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 389.

(54) Si tratta della legge n. 93 del 1980, di cui ho parlato *supra*, nota 35.

(55) Sulla legge lombarda si veda E. PORRI, *op. cit.*, 318 ss. e, di seguito, la disamina di analoghi testi legislativi regionali.

(56) F. SINATTI D'AMICO, *op. cit.*, 94, parla di «*gestione della terra come del rapporto che si instaura fra l'uomo e il bene terra dal momento di acquisizione di essa per tutto il processo di organizzazione della produzione per la società*».

(57) In questi termini si esprime F. ALBISINNI, *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 201 ss., a proposito della ordinanza della Corte cost. 23 giugno 1995, n. 167, cit.

(58) La legge è stata abrogata dalla *legge di governo del territorio* n. 12 del 2005, che, nel suo articolato (gli artt. 59-62) prevede un regime di favore per gli imprenditori agricoli in funzione delle esigenze abitative e produttive, ma non ripropone le disposizioni del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 93/1980.

(59) Esordisce così A. GERMANÒ, *Le nuove sfide del diritto dell'agricoltura. Nuovi cibi e nuove norme*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 589 ss.

(60) Il sottotitolo recita: *Perdita di terreni agricoli, approvvigionamento alimentare e impermeabilizzazione del suolo*, senza data, ma databile nei primi mesi del 2012.

(61) «Per impermeabilizzazione del suolo (*soil sealing*) si intende la copertura del suolo con materiali «impermeabili» quali cemento, metallo, vetro, asfalto, plastica in modo tale da inibire la funzionalità ecologica del suolo», così nel documento redatto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali intitolato *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*, 2012, 39.

(62) Documento redatto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali intitolato *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*, cit., 8-9

A questo riguardo può essere utile il dato comparativo a livello europeo per scoprire che analogo (se non più grave) problema affligge la Germania che ha elaborato un piano per la riduzione del consumo di suolo dagli attuali 130 ha giornalieri [contro i 100 italiani] a 30. La Gran Bretagna, che già protegge il verde del Paese per una estensione di un milione e mezzo di ettari pari al 12 per cento del territorio, ha scelto la strada del riuso delle aree urbane esistenti per nuove costruzioni definita localmente, e non inferiore comunque al 50-60 per cento; mentre la Francia impone che la nuova edificazione avvenga in continuità con i nuclei esistenti.

A commento di questi dati impressionanti si legge: «tali strategie, pur con le debite aperture ad aspetti di negoziazione e partecipazione pubblica, presuppongono un ruolo forte della pubblica amministrazione come garante della sostenibilità complessiva delle scelte, nonché del rispetto degli interessi diffusi, oltre che quelli particolari degli *stakeholders*» (63). Lungi dal credere che simili strategie siano efficaci rispetto all'obiettivo perseguito, è però degno di nota l'impegno di questi Stati a frenare o quanto meno a correggere il *trend* di consumo delle aree agricole e, con esse, dell'impoverimento del territorio nazionale. L'Italia non sembra intenzionata a cambiare registro: ma c'è una ragione, anche se non esaustiva. È di ordine contributivo, che il documento ministeriale segnala: il 75 per cento delle risorse introitate dai Comuni per oneri di urbanizzazione finanzia la loro spesa corrente (64). Si capisce allora che, in assenza di altri cespiti, la monetizzazione delle aree agricole rappresenta un cespite importante dei bilanci locali!

Potrebbe sembrare un discorso autarchico, ma non lo è: infatti la preoccupazione europea matura in un contesto socio-economico lontanissimo dai miti del ventennio mussoliniano e dalla mistica della *battaglia del grano* (che a Brescia e dintorni ha segnato l'apice dei traguardi cerealicoli) e delle *bonifiche* (65). È il dato inerente alla impermeabilizzazione dei suoli agricoli a suscitare allarme e, per converso, a dare il giusto risalto all'uso del suolo agricolo come terreno (innanzitutto) produttivo in ragione di insopprimibili e crescenti esigenze alimentari e, contemporaneamente, di conservazione di suoli agricoli irriproducibili. Senza dire che recenti statistiche assegnano al settore agricolo un incremento della occupazione che non si registra in altri comparti economici sia per l'ingresso dei giovani nella conduzione (4 per cento), sia nella creazione di posti di lavoro subordinato (10 per cento).

5. - Non può cadere nel vuoto il contenuto dell'art. 4 bis della l.r. Lombardia n. 25/2011; al contrario bisogna dividerne gli obiettivi nell'intento di proporre un regime

dei suoli agricoli derivante dall'esercizio combinato degli interessi che, a vario titolo, si esercitano sul territorio. Fra questi i valori ambientali perché il suolo agricolo si identifica nel paesaggio, componente essenziale dell'ambiente, percepito come bene culturale (66). Se fin qui si è dato spazio ad una *agricoltura produzione* (67), è tempo di ragionare di *agricoltura intesa come paesaggio*: le due nozioni, formulate da Massimo Severo Giannini nel 1976, devono concorrere nell'intento di salvaguardare i suoli agricoli.

Il tema ci porterebbe lontano e non potremmo esimerci dall'affrontare la tematica del paesaggio agrario che ha ascendenze illustri in campo nazionale: basti la citazione di Emilio Sereni e della sua *Storia del paesaggio agrario italiano*, uno studio insuperato per livello scientifico e letterario. Il riferimento, però, richiede una precisazione: infatti la nozione di paesaggio del Sereni trova nel *paesaggio toscano* l'apice di una narrazione evocativa di valori culturali, storici e socio-economici fortemente localizzati. Non sfugge nel raffronto con il Sereni un personaggio domestico – il grande naturalista bresciano Valerio Giacomini (68), anche se il tema ha un orizzonte più vasto – a cui è congeniale la nozione di paesaggio elaborata da Alberto Predieri per il quale *paesaggio è la forma visibile del territorio* (69). È superata la nozione elitaria che aveva generato la legge Bottai n. 1497 del 1939, ora sostituita – dopo la breve parentesi del T.U. n. 490 del 1999 – dal decreto Urbani n. 42 del 2004 e dalle sue integrazioni e modificazioni (70).

La generalizzazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica ha trasformato il piano paesistico di antica memoria in uno strumento di pianificazione del territorio. Di più: in uno strumento che si pone al vertice della gerarchia dei piani. Se il paesaggio è elevato a valore assoluto dall'art. 9 Cost. (71) e ricondotto alla competenza esclusiva dello Stato a' sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. (72), ogni ambito territoriale è soggetto a valutazione paesaggistica: *in primis* il suolo agricolo quale componente essenziale. Un territorio è paesaggio in quanto esprime una *identità* e dà volto e storia alla comunità che ci vive e ci lavora, definito così: «*Parallelamente, in sede scientifica e poi anche giurisprudenziale, si afferma una nozione di paesaggio come valore etico-culturale, realtà quindi non solo, o comunque non tanto, estetica, ma anche e soprattutto etica, perché risultante dell'incontro tra l'uomo e la natura. Come espressione della storia umana, il paesaggio non è più solo quello della natura incontaminata e del quadro naturale, ma è anche e soprattutto quello costruito e modificato dall'uomo*» (73). Si tratta di una identità complessa, ma riconoscibile per la mano dell'uomo che l'ha modellata (74).

(63) Così A. Di GENNARO, *Tempo da Lupi per il territorio rurale italiano*, in *La controriforma urbanistica*, cit., 119-120.

(64) Di anno in anno nella legge di bilancio statale compare la proroga dell'art. 2, comma 8 della l. 24 dicembre 2007, n. 224: per l'anno in corso si veda l'art. 2 della legge n. 10/2011 di conversione del d.l. n. 225/2010.

(65) Si veda A. PACE, *Le «zone umide»: dalla bonifica integrale alla Convenzione di Ramsar*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, 186 ss., spec. pag. 196, a proposito della *bonifica delle terre* promossa dall'art. 44 Cost. in rapporto con gli obblighi assunti dal nostro Paese con la Convenzione di Ramsar.

(66) In questo senso N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO - A. GERMANO - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, 2011, vol. III, 175 ss., e pag. 202 ss. dove si legge: «L'agricoltura (...) è considerata dagli studiosi del paesaggio la matrice del paesaggio agrario, che rende i paesaggi in cui si svolge realtà vive e dinamiche, mai nate per essere conservate nel tempo, dove le modificazioni continue che gli agricoltori hanno impresso al paesaggio nel corso della storia sono legate non solo al buon gusto, ma anche all'esigenza di rispettare precise esigenze tecnico-economiche del momento (...)».

(67) E non più soltanto ad una *agricoltura-protezione*: così F. ALBISINNI, *Territorio e impresa agricola*, cit.

(68) V. GIACOMINI, è autore (tra l'altro) di *Uomini e parchi*, Milano,

1992, V ed., a cura del suo allievo V. ROMANI.

(69) La nozione è stata compiutamente esposta nella voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, vol. XXXI, 503 ss., spec. pag. 507, dove si legge: «Il paesaggio è fatto fisico, oggettivo, ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo, continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile».

(70) In tema con particolare riguardo alla evoluzione del concetto di paesaggio v. R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici. Guida ragionata*, IV ed., Milano, 2009, 179 ss.

(71) Per l'esegesi del testo costituzionale cfr. F. MERUSI, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, sub art. 9, Bologna, 1975, I, 442 ss.

(72) Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 14 dicembre 2001, n. 9, in *Foro amm.*, 2001, 3112.

(73) Questa splendida nozione di paesaggio è di P. STELLA RICHTER, *Relazione generale al convegno di Trento del 8-9 ottobre 2010*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 14, cit.; cfr. anche N. FERRUCCI, *op. cit.*, 182 ss. e bibliografia alla nota 9.

(74) Del carattere identitario dei luoghi quale (nuovo) oggetto della disciplina vincolistica della legge Galasso parla P. STELLA RICHTER, *Relazione generale al convegno*, cit., e R. TAMIOZZO, *La legislazione*, cit., 202 ss.; di identità dichiarata per il territorio agricolo ragiona F. ALBISINNI, *Territorio e impresa*, cit., 568.

Riflesso di questa concezione del paesaggio è la sovraordinazione del Piano territoriale regionale (P.T.R.) a qualsiasi altro piano nel senso che le sue previsioni sono *coagenti* per gli strumenti urbanistici locali, con il conseguente obbligo di adeguamento dei piani locali alle previsioni del P.T.R. Nessun ragionamento può esprimere meglio questa valenza: l'immedesimazione del Piano territoriale regionale nel Piano paesaggistico regionale. La Lombardia ne è fornita ed i Comuni, a loro volta, lo hanno recepito adeguandolo alle previsioni paesaggistiche dei singoli ambiti (75). A questo esito si è giunti per l'emergere delle c.d. *tutele parallele* che sanciscono «il carattere limitato della pianificazione urbanistica che “non può esaurire la disciplina di tutta la gamma degli interessi pubblici riferibili al territorio” (76)».

Si può dunque parlare di valore paesaggistico-ambientale dei suoli agricoli perché il territorio agricolo è intrinsecamente paesaggio e, come tale, *identitario* in quanto esprime le caratteristiche, la storia, la qualità dei luoghi. Per la sua identificazione basta percepire gli elementi che ne definiscono la specificità: le forme, i corsi d'acqua, gli avvicendamenti, le alberature, le strade, gli edifici rurali, nel variare delle stagioni. Nella legislazione regionale, peraltro, è invalsa una scala di sensibilità – la Lombardia ha individuato cinque classi – per la classificazione dei contesti paesaggistici. Infatti, anche là dove manchino vincoli specifici per la tutela dei valori paesaggistici – i c.d. *interessi differenziati* (77) – la Regione attraverso il Piano paesaggistico regionale individua gli elementi che consentono di classificare il territorio da destinare ad usi compatibili, cominciando da quello agrario. Questo piano (impropriamente chiamato *di settore*) è destinato a prevalere sulla pianificazione urbanistico-territoriale. A' sensi dell'art. 145, comma 3, del Codice «il Piano paesaggistico è infatti un provvedimento generale a contenuti precettivi. *Generale* nel senso che è diretto all'intera collettività che risiede o ha interessi qualificati – non solo economici – nell'ambito del territorio/paesaggio da esso considerato. *A contenuti precettivi* (...) nel senso che detta regole di comportamento per una ampia serie di soggetti, sia pubblici che privati» (78). E infatti «il rapporto con la pianificazione paesaggistica è stato ribaltato dal Codice Urbani (...), che all'art. 143 ha previsto una prevalenza delle disposizioni del Piano paesaggistico e del Piano urbanistico con valenze paesaggistiche sugli altri strumenti di pianificazione, anche con riferimento agli atti di pianificazione di “gestori delle aree naturali”» (79).

6. - Se l'ordine stabilito dal d.m. 1° aprile 1968, n. 1444 – un ordine gerarchico – colloca al quinto e ultimo posto (lett. E) «le parti del territorio destinate ad usi agricoli», mentre al primo posto (lett. A) colloca «gli agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di esso (...)», al secondo (lett. B) «le parti di territorio totalmente o parzialmente edificate», al terzo posto (lett. C)

«le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi che risultino inedificate», al quarto posto (lett. D) «le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali», la nuova concezione del paesaggio ne suggerirebbe il rovesciamento, collocando al primo posto i territori agricoli e, a seguire, gli altri. L'effetto sarebbe la riscrittura del criterio di priorità fermo (dalla legge ponte del 1967) ad una logica di sviluppo urbano più che alle esigenze conservative del territorio, specie di quello agricolo. Non ne soffrirebbe la gerarchia dei valori urbanistici, che anzi balzerebbe al primo posto – un posto non meramente simbolico – il territorio conservato in quanto agricolo-paesaggistico, mentre il territorio urbanizzato trarrebbe vantaggi concreti dalla salvaguardia del territorio circostante destinato a riserva strategica sia dal punto di vista produttivo che ambientale.

Il legislatore dovrebbe assumere una iniziativa forte: dubito, infatti, che gli istituti (urbanistici) della perequazione, compensazione e incentivazione (su cui si è concentrata la sua inconcludente attenzione) offrano soluzioni adeguate al problema: la loro applicazione accentuerebbe il fenomeno consumistico di cui si è parlato fin qui. Il discorso è complicato e la soluzione difficile, ma l'obiettivo va posto. Ebbene: in queste settimane si discute se la TAV nella tratta Milano-Venezia debba attraversare la zona di produzione del Lugana distruggendo un paesaggio unico delle colline moreniche del Garda caratterizzato da vigneti di altissima qualità e sicuramente irriproducibile. La modernità non può lasciare alla logica unilaterale del progresso tecnologico (e, nella specie, della mobilità) la soluzione di problemi di questo tenore: l'approccio deve cambiare.

A questa impostazione non fa riscontro una soddisfacente soluzione giuridica che surroghi la mancanza di strumenti di tutela diretti (come i vincoli paesaggistici) o quelli propri di un'area protetta. Il *deficit* strutturale del regime dei suoli agricoli (la *fragilità* e *residualità* di cui si è parlato) può essere colmata da una legislazione che mutui l'ispirazione originaria di strumenti risultati inefficaci (come la l.r. n. 93/1980), ma supportata da una nuova consapevolezza culturale. Il carattere della *agrarità* dei suoli balzerebbe al primo posto nella gerarchia dei valori, anche se non sufficiente, per la loro promozione al rango di beni tutelati.

Si tratterebbe di un salto di qualità nella gerarchia degli interessi da privilegiare e nella applicazione dell'effetto *conformativo* dei suoli agricoli ad opera degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale: tanto nella direzione produttiva quanto in quella paesaggistico-ambientale.

7. - Per un simile traguardo occorre, però, il cambiamento di un indirizzo giurisprudenziale *pietrificato*. La giustizia amministrativa si esprime già in questi termini: «La zona agricola possiede anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire

(75) L'art. 76 della l.r. n. 12/2005 (sostituito dalla l.r. n. 4/2008) recita: «1) Il P.T.R., nella sua valenza di Piano territoriale paesaggistico, individua gli obiettivi e le misure generali di tutela paesaggistica da perseguire nelle diverse parti del territorio regionale, attivando la collaborazione pianificatoria degli enti locali; 2) Le prescrizioni attinenti alla tutela del paesaggio contenute nel P.T.R. sono cogenti per gli strumenti di pianificazione dei Comuni, delle città metropolitane, delle Province e delle aree protette e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti di pianificazione». In tema si veda il commento di G. ZUCCHINI, *Governo del territorio*, cit., sub art. 76 e 77.

(76) Così N. GULLO, *Il coordinamento tra la pianificazione dei parchi e*

*delle aree naturali protette e la pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 236. Il testo virgolettato è di S. CIVITARESE MATTEUCCI. In tema di pianificazione del paesaggio v. V. ROMANI, *Il paesaggio. Teoria e pianificazione*, Milano, 1986, 142 ss.

(77) Per la definizione si veda P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 14.

(78) Così S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010, 188. Si vedano M.A. SANDULLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, sub artt. 143 ss., nonché R. TAMIOZZO (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, d.lgs. n. 42/04. *Commento coordinato*, Milano, 2005, 658 ss.

(79) Così N. GULLO, *Il coordinamento*, cit., 251.

un polmone dell'insediamento urbano e assumendo per tale via la funzione di decongestione e di contenimento dell'aggregato urbano. Siffatto convincimento è espresso dalla giurisprudenza di questo consiglio da molti lustri» (80). E non deflette da questa linea ribadendo che «La classificazione di un'area come destinata a verde agricolo non deve rispondere necessariamente alla esigenza di promuovere l'insediamento di specifiche attività agricole, in quanto siffatta destinazione ben può trovare il suo motivo ispiratore nella discrezionale volontà dell'amministrazione locale preposta al governo del territorio di sottrarre parte del territorio comunale a nuove edificazioni; di conseguenza il sindacato del giudice su tale scelta si limita ai profili di abnormità e illogicità della stessa». E ancora: «La destinazione di un'area a verde agricolo può anche essere funzionale ad un uso non strettamente agricolo della stessa, ma all'esigenza di conservazione dei valori naturalistici ed ambientali ed al contenimento del fenomeno di espansione dell'aggregato urbano» (81). Non diversamente si esprime un'altra massima secondo cui «la destinazione a zona agricola può essere utilizzata a salvaguardia del paesaggio o dell'ambiente, e non presuppone necessariamente che l'area stessa venga utilizzata per colture tipiche o sia già in possesso di tutte le caratteristiche previste dalla legge per tale utilizzazione, rientrando nell'ampia discrezionalità del Comune di orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni, ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell'assetto territoriale» (82).

Come si vede, l'istanza paesaggistico-ambientale affiora, anche se in via residuale o complementare (se non occasionale), a discrezione dell'ente pianificatore. E si capisce: la giurisprudenza si è formata sulle aspettative deluse di privati proprietari di aree circa la variazione della loro destinazione agricola in edificabile; non viceversa. In altre parole non è dato trovare controversie promosse da proprietari decisi a mantenere la destinazione agricola dei propri suoli: donde l'apprezzamento del giudice amministrativo che ha posto un argine alla trasformazione urbana dei suoli agricoli in difesa di

valori ambientali (anche se complementari od occasionali), mentre ha negato la vocazione agricolo-produttiva, specialmente rispetto ad appezzamenti di ridotte proporzioni, residuali o interstiziali e, come tali, privi di attitudini agricole, come nel caso di aree ricomprese fra insediamenti industriali, rimaste agricole, ma in attesa di una sorte urbanistica diversa (83).

La stessa giurisprudenza non è rimasta insensibile al tema della tutela dei suoli agricoli, che interseca quello della indennizzabilità dei vincoli (agricoli), come nel caso deciso da Cons. Stato, Sez. V 7 agosto 1996, n. 881, ma ha ricondotto al potere conformativo locale la statuzione pianificatoria, negando «una particolare limitazione delle facoltà dominicali private» (84).

Ma ciò non basta: e non tanto perché ignora l'agricoltura-produzione, quanto perché, a ben vedere, è inadeguato anche sotto il profilo dell'agricoltura paesaggio. «La prevista destinazione agricola di un suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione e quindi essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno, potendo tale destinazione essere concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni» (85). Come si vede, il giudice amministrativo, mentre nega la vocazione (necessariamente) produttiva del suolo agricolo, considera quella ambientale meramente strumentale alla sua tutela: in una parola si è arreso al pianificatore locale che decide discrezionalmente la sorte della terra. La traccia culturale sottesa a queste pronunce è datata: ma si può sperare in un orientamento diverso, che, coniugando la valenza produttiva primaria con quella paesaggistico-ambientale, opponga resistenza alle tentazioni trasformative (86).

**8.** - Se non c'è agricoltura senza territorio, si può affermare che non c'è territorio senza agricoltura. Valgano i versetti di Quolet 1.4 «Una generazione va, una generazione viene, eppure la terra resta sempre per quello che è». Il rischio attuale è di una terra che le generazioni attuali non sono (più) in grado di conservare per le generazioni successive. □

(80) Così Cons. Stato, Sez. IV 10 dicembre 2003, n. 8146, che si legge in *Foro amm.*, 2003, 3624. Tra i precedenti della stessa Sezione richiamati nella sentenza, compaiono, fra le altre, Cons. Stato, Sez. IV 19 gennaio 2000, n. 245, *ivi*, 2000, 51; 24 dicembre 1999, n. 1943, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 506; 1° ottobre 1997, n. 1059, in *Cons. Stato*, 2001, I, 509; 1° giugno 1993, n. 581, in *Foro amm.*, 1993, 1241; 17 gennaio 1989, n. 5, *ivi*, 1989, 62.

(81) Così Cons. Stato, Sez. IV 16 aprile 2010, n. 2166, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 1290.

(82) Cons. Stato, Sez. IV 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 162 ss.

(83) Cons. Stato, Sez. V 29 novembre 1995, n. 1645, in *Foro amm.*, 1995, 2630.

(84) La sentenza, che ha riformato T.A.R. Lombardia, Sez. II 4 agosto 1992, n. 562, si legge in massima in *Foro amm.*, 1996, 2286.

(85) Cons. Stato, Sez. IV 27 luglio 2011, n. 4505, cit., 405. Per una nozione dilatata della destinazione agricola di un terreno compatibile con tutte quelle attività integrative, aggiuntive e migliorative che non si ponga-

no insanabilmente in contrasto con la sua destinazione v. T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 16 dicembre 2011, n. 2214, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 242.

(86) Non va in questa direzione il d.d.l. Catania approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 16 novembre 2012, intitolato «Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo»: basti dire che, contrariamente all'auspicio qui formulato, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (in concerto con quello dell'ambiente e delle infrastrutture e trasporti) determina l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale per un decennio che le Regioni si ripartiscono in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; i terreni agricoli sono quelli qualificati in base agli strumenti urbanistici. Il d.d.l. meriterà una indagine approfondita, ma un Ministro (se pure in concerto) deve dettare regole, non assegnare edificabilità e volumetria contingentata. E i suoli sono agricoli non perché classificati dal piano regolatore, ma per le loro caratteristiche oggettive in quanto agricolo-paesaggistico-produttive.

# Qualità e trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini (commentario breve della l. 14 gennaio 2013, n. 9)

di STEFANO MASINI

**1. Mercato degli oli di oliva vergini: criticità e proposte di tutela. - 2. Indicazione dell'origine e classificazione. - 3. Trasparenza e tutela del consumatore. - 4. Funzionamento del mercato e concorrenza. - 5. Contrasto delle frodi. - 6. Ridefinizione delle relazioni di filiera.**

**1.** - La libertà di scambio nel settore degli oli vergini di oliva ha richiesto, nel tempo, l'abolizione di ostacoli all'integrazione del mercato, rimuovendo pretesi svantaggi competitivi per i produttori, in una logica economico-efficientistica, che ha finito con il provocare un'erosione delle tutele riconosciute ai consumatori, se non in termini di potenzialità lesive della salute, per quanto riguarda, invece, l'affidabilità dei prodotti in ragione della mancata corrispondenza tra quanto atteso e percepito, da un lato e quanto occultato con frodi e contraffazioni al consumatore, dall'altro lato.

Per quanto sia disponibile un sistema informativo molto articolato, in ragione di un elevato grado di integrazione tra le norme sull'etichettatura, sulla pubblicità e sui segni distintivi che ha portato con facilità all'accesso di rimedi in sede processuale (1), un flusso continuo e aggiornato di innovazioni tecnologiche ha dimostrato di poter modificare composizione e qualità dei prodotti in esame destinati al consumo di massa.

Di fronte alle difficoltà della politica, del tutto evidenti sul piano regolativo ma pure rappresentative, nel compito di selezione delle domande sociali, si è da ultimo, sostenuto che non sarebbe per essa opportuno rincorrere una impossibile legislazione, composta da un inventario di norme ordinate a consolidare un modello di relazioni economiche e giuridiche all'inseguimento di qualsiasi novità, in quanto «operazione incompatibile con i tempi parlamentari e destinata a perdere l'insostenibile sfida con quel mutamento continuo che può far risultare superata una norma nel momento stesso in cui viene approvata» (2).

Una prima ricognizione della l. 14 gennaio 2013, n. 9 *Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini* – che può solo ambire a formulare un abbozzo di riflessione assai sintetico – tradisce, non di meno, l'interesse a tener conto delle *chances* di effettivo *enforcement* per quanto riguarda le finalità e l'efficienza delle singole previsioni rispetto alla regolazione delle dinamiche assunte dai processi e dai protagonisti della competizione nel settore al confronto con le ben note sofferenze dei cittadini-consumatori (3).

In effetti, rispetto all'iniziale impostazione è da registrare subito un sostanziale svuotamento dei contenuti proposti a presidio della correttezza delle operazioni della filiera, tenuto conto che il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito, con modificazioni, con l. 7 agosto 2012, n. 134 *Misure urgenti per la crescita del Paese* ha già anticipato la scelta di sistema attraverso la messa a fuoco di due strumenti essenziali alla correzione delle distorsioni che si vanno da tempo consumando nel settore.

Non vi è dubbio, però, che l'approccio scelto per la riscrittura della filiera degli oli di oliva non solo fa i conti ma dà prova di dilatare decisamente i confini dell'innovazione giuridica, il cui vitalismo è da tempo evocato per connotare la traiettoria di sviluppo della intera materia dell'alimentare (4).

Lo stimolo normativo si pone, in effetti, ben al di là di una semplice razionalità strumentale posta a servizio del pieno dispiegamento degli strumenti recentemente abbozzati e contiene un'ampia congerie di previsioni per molti aspetti inedite ed espressione di un disegno di piena valo-

(1) Per una rassegna ordinata, si veda ALBISINI F., voce *Olio di oliva*, in *Banca dati on line Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, diretta dallo stesso A., [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), 1 e ss.

(2) In questi termini, si legga RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 60.

(3) Le ragioni dell'opportunità dell'intervento legislativo sono formulate, in termini generali, nella relazione al disegno di legge n. 3211 d'iniziativa dei senatori Mongiello ed altri comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 20 marzo 2012 *Norme sulla qualità e la*

*trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini*: «l'esigenza di ostacolare la commissione di attività fraudolente e pratiche commerciali scorrette nell'ambito della filiera degli oli di oliva vergini richiede, a tutela dei consumatori e della leale concorrenza tra le imprese, l'introduzione di norme che preservino l'autenticità del prodotto e la trasparenza delle informazioni fornite sia in etichetta che nell'ambito delle pratiche commerciali».

(4) Sul tema, si vedano le anticipate e generali osservazioni di ALBISINI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2009, 3.



rizzazione degli oli di oliva vergini (5) attraverso l'utilità che un mercato regolamentato è in grado di assicurare sul piano di una offerta di qualità.

Il trapianto di una serie di regole apparentemente disomogenee in un testo organizzato non senza difetti di unità ma rivolto, con obiettiva coerenza, alla disciplina del settore in vista della rimozione degli *scostamenti* che l'attuale realtà concorrenziale segnala come veicolo di ripetuti abusi nella trasparenza di comportamenti e nella affidabilità degli operatori ne fanno, dunque, un provvedimento corredato di una significativa robustezza pratica e, insieme, simbolica, lasciando intendere che il diritto non è il *seguito* dell'economia.

2. - Il capo I (*Norme sulla indicazione dell'origine e classificazione degli oli di oliva vergini*) fa i conti con l'esigenza di disciplinare, in modo tendenzialmente completo, istituti che già risultano caratterizzati da una precisa opzione d'intervento, da parte del legislatore, *recente*, nei limiti della temporaneità, ma *bloccata* nel suo pieno dispiegarsi.

Con la previsione dell'art. 1 (*Modalità per l'indicazione di origine*) l'attenzione si spinge subito verso il concreto vissuto del consumatore affinché, dopo aver ottenuto – a seguito della propensione interventista dello Stato e della successiva adesione europea alla oggettiva valenza della indicazione obbligatoria dell'origine (6) – la *conquista* del diritto, non debba andar disgiunta da una effettiva considerazione delle modalità del suo esercizio.

Del resto, il 'considerando' 26 del nuovo regolamento europeo in materia di fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori (7) stante la rilevanza di appositi studi ha anticipato, testualmente, che «la buona leggibilità costituisce un elemento importante per far sì che l'informazione contenuta nell'etichetta possa influenzare al massimo il pubblico e che le informazioni illeggibili sul prodotto sono una delle cause principali dell'insoddisfazione dei consumatori nei confronti delle etichette alimentari».

Viene, dunque, precisato che l'indicazione dell'origine degli oli di oliva vergini disciplinata dal d.m. 10 novembre 2009 *Disposizioni nazionali relative alle norme di commercializzazione*, che figura attraverso la menzione del nome dello Stato, dell'Unione europea o di un Paese terzo, debba essere indicata in modo da risultare facilmente visibile e, cioè, evidenziata con una dicitura che non si *disperda* tra le altre informazioni oltre che chiaramente leggibile, nel campo visivo anteriore dell'imballaggio o dell'etichetta appostavi, utilizzando caratteri non troppo piccoli, di colore adeguato rispetto allo sfondo e non deformabili.

Si dispone, inoltre, che la stessa dicitura posta nel campo dedicato sia stampata in caratteri la cui parte mediana sia pari o superiore a 1.2 mm, così da presentare un significativo contrasto tra la scrittura e lo sfondo, anticipando l'applicazione delle modalità di presentazione delle indicazioni obbligatorie sugli alimenti introdotte, in via generale, dal regolamento n. 1169 cit.

I caratteri riservati all'indicazione dell'origine degli oli

di oliva vergine possono, comunque, essere stampati, con libera scelta della comunicazione commerciale, da parte del confezionatore, in dimensioni uguali a quelle utilizzate per la denominazione di vendita, all'interno dello stesso campo visivo e con uguale rilevanza cromatica.

Per evidenziare la diversità di composizione dei prodotti in quanto ottenuti attraverso l'assemblaggio di partite trasformate in altre zone geografiche, europee o meno, è, infine, previsto che l'indicazione dell'origine sia immediatamente preceduta dall'indicazione della dicitura *miscela* stampata secondo le alternative modalità geografiche sopra precisate ma con differente e più marcata evidenza cromatica rispetto allo sfondo, alle altre informazioni ed alla stessa denominazione di vendita.

L'art. 2 (*Comitato di assaggiatori*) traduce, a sua volta, l'esigenza di rendere pienamente operativa la disciplina europea in ordine ai così detti *panel test*.

Com'è noto, il regolamento (CEE) 11 luglio 1991, n. 2568 della Commissione *relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti* considera la necessità di distinguere i vari tipi di olio in base alle caratteristiche fisico-chimiche di ciascuno e, al fine di garantire la qualità e la purezza degli oli vergini, introduce l'ulteriore definizione delle caratteristiche organolettiche in funzione dell'intensità dei difetti percepiti, del *flavour* fruttato e degli altri attributi positivi.

Il *Metodo del consiglio oleicolo internazionale per la valutazione organolettica degli oli d'oliva vergini* contenuto nell'allegato XII del regolamento precisa attraverso uno specifico vocabolario tali attributi, sia positivi (*fruttato, amaro, piccante*) che negativi (ad esempio: *riscaldamento, muffa-umidità, avvinato-agro, metallico, rancido*), mentre provvede alla verifica della corrispondenza di un olio di oliva vergine, sotto il profilo delle sue caratteristiche, alla categoria dichiarata, un apposito *panel di assaggiatori*, riconosciuto da ogni singolo Stato membro, la cui decisione resta suscettibile di revisione mediante incarico ad altri comitati di assaggio, in modo da confermare la classificazione secondo le risultanze combinate delle controanalisi.

Al fine di assicurare la piena funzionalità di tali comitati risulta, quindi, completata la disciplina di organizzazione e di funzionamento della verifica delle predette caratteristiche contenuta nel d.m. 28 febbraio 2012 *Criteri e modalità per il riconoscimento dei panel di assaggiatori ai fini della valutazione e del controllo delle caratteristiche organolettiche degli oli di oliva vergini di cui al regolamento (CEE) n. 2568/91, nonché per l'iscrizione nell'elenco nazionale di tecnici ed esperti degli oli di oliva vergini ed extravergini*.

Appare chiaro, per quanto interessa approfondire in ordine all'obiettivo di una corretta funzionalità dei comitati di assaggio, che la minuziosa descrizione di mansioni, competenze e procedure dell'esame tenda all'affermazione della neutralità dell'esito dell'analisi, in quanto se bene – come si è detto – sia utilizzato ai fini della ricognizione delle caratteristiche organolettiche per confermare la classificazione merceologica degli oli di oliva vergini è sul piano

(5) Per oli di oliva vergini si intendono gli oli di oliva di cui all'allegato XVI punto I del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 *recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)*.

(6) Per una sommaria ricognizione della successione delle fonti europee e domestiche, si rinvia al mio *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011, 204-207. In dottrina, ancora, oltre al mio *Etichettatura dell'olio di oliva (Osservazioni alla l. 3 agosto 1998, n. 313)*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, 491, si vedano *amplius* ALBISINI F., *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, *ivi*, 1998, 465; *Id.*, *Ma l'Europa è dalla parte dei consumatori? Il caso della legge sull'etichettatura dell'olio d'oliva*, in questa *Riv.*, 1999, 73; *Id.*, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 77 non

che COSTATO L., *L'olio vergine di oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, *ivi*, 1998, I, 553 e *Id.*, *Etichettatura dell'olio di oliva*, in questa *Riv.*, 2001, 135.

(7) Cfr. regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2003/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione*, su cui si veda GERMANÒ A., *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 207.

processuale che il *panel* non è stato, fino ad ora, impiegato al fine di risolvere in sede contenziosa le non conformità dei risultati di verifica.

Rimosse le smagliature operative e considerato lo strumento necessario per la messa in commercio di oli di caratteristiche conformi può, perciò, trovare applicazione la recente previsione contenuta nell'art. 43, comma 1 *ter*, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito, con modificazioni, con l. 7 agosto 2012, n. 134 *Misure urgenti per la crescita del Paese* che attribuisce alla verifica dei comitati di assaggio, istituiti sia su iniziativa della pubblica amministrazione che di enti o di associazioni professionali e riconosciuti, il valore probatorio di test.

Ai fini della conferma della classificazione proposta in commercio degli oli il ricorso all'esame organolettico si presenta, del resto, uno strumento complementare di indubbia utilità, nel confronto con alcuni parametri analitici.

In specie, ai fini della rintracciabilità di oli così detti *deodorati* – e, cioè, sottoposti ad operazioni di tecnologia alimentare mediante trattamento termico idoneo ad eliminare sentori sgradevoli – è riscontrabile come, al termine del procedimento, non siano di norma percepibili i difetti organolettici, ma resta, comunque, elevato il limite di alchil esteri, così che sia lecito presupporre che la partita sia stata fraudolentemente manipolata.

Invero, il contenuto di metil esteri degli acidi grassi in base al parere degli esperti chimici e in conformità dei lavori svolti nell'ambito del consiglio oleicolo internazionale è stato, di recente, aggiornato dal regolamento (CE) della Commissione del 24 gennaio 2011, n. 61 *che modifica il regolamento (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli di oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi d'analisi ad essi attinenti* e stabilito in corrispondenza a 75 mg/kg (8).

Tali composti, che si formano a causa della combinazione tra acidi grassi liberi, alcol metilico ed etilico sono riconducibili ai processi fermentativi in atto nella fase di conservazione delle olive o in quella antecedente della relativa trasformazione a gradi di maturazione avanzata per l'inveterata consuetudine di procedere alla raccolta a terra.

Si ritiene per tanto, che «un alto valore di alchil esteri è, come lo sono l'acidità libera e la presenza di difetti sensoriali, un indice di filiera che evidenzia una scarsa attenzione verso le corrette pratiche agronomiche e tecnologiche di produzione, che male si concilia con la qualità che dovrebbe avere un olio extravergine di oliva» (9).

La circostanza accennata che, negli oli di buona qualità, il contenuto di alchil esteri sia trascurabile e che, invece, aumenti nei prodotti ottenuti a partire da olive che abbiano subito accentuati fenomeni fermentativi di degradazione ha portato, dunque, a contemplare un valore-limite diverso, pari a 25 mg/kg, per gli oli di oliva di categoria superiore – e, cioè, extravergini – nell'art. 43, comma 1 *bis*, d.l. n. 83 del 2012.

È da sottolineare, però, come non sia vietata la commercializzazione di oli che presentino un contenuto di alchil esteri superiore a tale ridotto parametro quando sia, comunque, conforme al diverso contenuto misurato a livello europeo poiché – com'è evidente – un limite alla

circolazione derivante da una regola nazionale diversa prefigurerebbe una inaccettabile violazione della disciplina di mercato.

In realtà, la rivisitazione del parametro riguarda esclusivamente gli oli di oliva extravergini che sono etichettati con la dicitura *Italia* o *italiano* o che, comunque, evocano una provenienza nazionale ai sensi della disciplina precitata, senza alcun effetto discriminatorio o restrittivo per la circolazione degli oli aventi una diversa caratterizzazione analitica, prodotti in altri Stati membri.

Il superamento determina, piuttosto, l'avvio di un *piano di sorveglianza* che consiste in un'intensificazione dei controlli, da parte delle autorità competenti, sia di natura documentale che fisica, nei confronti dell'impresa responsabile della produzione e della immissione in commercio del prodotto *irregolare*, in modo da verificare, rispetto all'origine designata in etichetta, le cause che ne hanno compromesso la qualità attesa.

Degli accertamenti condotti a partire dalla tracciabilità dell'olio sono, quindi, resi noti gli esiti, a cura delle stesse autorità di controllo, tramite la pubblicazione e l'aggiornamento in una sezione dedicata del portale *internet* del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, introducendo, per questa via, modalità inedite di informazione diretta grazie alla tecnologia della rete, che attiva un messaggio *interattivo e partecipativo* con i consumatori.

Si assegna, infatti, all'opinione dei consumatori un'effettività diversa da quella tradizionalmente sperimentata con la fornitura delle informazioni in etichetta delle caratteristiche di qualità degli alimenti, in quanto la messa in rete delle analisi degli oli di cui sia accertato il superamento del valore-soglia di alchil esteri, sembra configurare una vera e propria *sanzione informale* capace di indurre gli operatori del settore a considerare necessaria, per la propria azione economica, una riconversione spontanea delle tecniche di produzione.

La valutazione comparativa dell'accertamento finisce, cioè, per risolversi, di fronte all'offerta ancora conforme alla disposta classificazione categoriale, in una *disapprovazione*, da parte dei consumatori, traducibile, in ultima istanza, nella rinuncia consapevole all'acquisto di prodotti che rivestono un valore diverso in base ad una esperienza ottimale di acquisto.

**3.** - La conferma dell'abbandono di una logica astratta per spingere il livello di tutela al concreto vissuto delle condizioni del consumatore, si rintraccia anche nella struttura del Capo II (*Norme sulla trasparenza e sulla tutela del consumatore*) che introduce una disciplina articolata diretta a rimuovere il *deficit* informativo nella dimensione negoziale.

Non ostante l'affinarsi della strumentazione giuridica conseguenza dell'elaborazione di parametri di valutazione e di apprezzamento di comportamenti contrattuali scorretti in riferimento proprio agli oli vergini (10), si può ben dire che non sia stato, ancora, messo a punto un sistema di effettiva garanzia per i consumatori oltre che per qualche smagliatura nell'operato dei giudici anche per la configurazione di questo segmento di mercato come arena inesorabilmente condizionata da elementi soprafattori di *marketing*.

(8) Si vedano, in argomento, MARIANELLA R.M. - FABERI A. - DI CICCO M.G., *Un nuovo parametro di qualità per gli oli extra vergini di oliva: gli alchil esteri*, in *Alimenta*, 2011, 53.

(9) COSÌ SERVILI M., *Osservazioni sul contenuto in alchil esteri degli oli extravergini di oliva*, Parere *pro veritate* formulato a Confederazione nazionale coltivatori diretti, Perugia, 4 ottobre 2012.

(10) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254, in questa Riv., 2001, 396, con nota di ALBISINNI F., *Anche per il Consiglio di Stato l'origine*

*dell'olio è quello delle olive* non che Trib. Torino, Sez. IX Civ. 9 dicembre 2004, n. 36282/04, *ivi*, 2005, 665, con richiamo ad ALBISINNI F., *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale*, *ivi*, 621; Trib. Alba 20 giugno 2005, n. 270, *ivi*, 2006, 259, con una mia nota, *Licetità della concorrenza e origine dell'olio: prassi economica ed esperienza sociale* non che Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2006, n. 12452, Grassi, *ivi*, 2006, 525, con nota di ALBISINNI F., *Anche per la Corte di cassazione l'origine dell'olio è quella delle olive*.

Uno dei risvolti positivi della legge in esame può, sotto questo profilo, allacciarsi all'obiettivo di ridisegnare con nettezza il quadro di regole già utilizzabili dal consumatore per la verifica dell'opportunità di giocare le proprie carte sul mercato senza indebito condizionamento, superando le incertezze, i vuoti o i silenzi che accompagnano quella misura di *normalità* risultante dalla media statistica dei comportamenti, estranea ad ogni logica di confronto con la variabilità individuale e sociale.

Può trovare, così, conferma l'ispirazione di fondo dell'innovazione legislativa: il consumatore astratto scompare e cede alla concretezza dell'individuo che, di fronte allo scaffale, nelle scelte quotidiane di consumo, percepisce il bisogno di un'effettiva conoscenza delle caratteristiche del prodotto, a partire dalla sua origine, senza che possa più considerarsi sufficiente il soccorso offerto dalla serie di riferimenti a cui rinvia il *filtro* dell'etichettatura.

L'art. 4 (*Divieto di pratiche commerciali ingannevoli*) codifica, in specie, il criterio di identificazione dell'origine degli oli vergini con il territorio di raccolta delle olive, così da ritenere mendace l'affermazione attraverso diciture, immagini e simboli della provenienza da una diversa zona geografica perché suscettibile di veicolare l'erroneo convincimento che il prodotto possiede determinate caratteristiche (11).

Deve conseguentemente presumersi che anche la relativa omissione di indicazioni rilevanti circa la zona geografica di origine possa indurre in errore il consumatore circa la provenienza territoriale delle olive, alterando la reale percezione.

Costituisce un ulteriore pressione atta a limitare notevolmente la capacità decisionale del consumatore di oli di oliva – diversi da quelli extravergini – anche la indicazione di valutazioni organolettiche riconducibili alla lista degli attributi positivi enumerati nel regolamento (CEE) n. 2568 del 1991, in quanto idonea a generare un effetto confusorio sul contenuto reale del prodotto nel termine di raffronto con la tipologia commerciale di qualità superiore.

Poiché nella prospettiva del controllo delle attività economiche la comunicazione della provenienza geografica rappresenta uno strumento in grado di influenzare da sola il collocamento dei prodotti anche quando coincida con il marchio di impresa l'art. 5 (*Illiceità dei marchi*) interviene, a sua volta, a chiarirne la funzione significativa.

La precisazione presenta un'indubbia utilità posto che, non ostante un indirizzo che sembrava consolidato, volto ad ammettere la decettività del marchio inclusivo di un'indicazione geografica capace di confondere il consumatore sulla vera origine dell'olio, il giudice amministrativo ha, da ultimo, escluso l'ingannevole rappresentazione del messaggio pubblicitario con riferimento alla diversa provenienza delle olive (12).

Per gli stessi motivi, si dispone che il vizio sopra descritto precludente il valido costituirsi del segno ne faccia venir meno la protezione, in ragione della sopravvenuta carenza della condizione di localizzata provenienza delle olive dall'area geografica che forma oggetto del marchio.

Il rinvio alla procedura che disciplina l'azione diretta ad ottenere la dichiarazione di decadenza prevista dall'art. 122 del *codice della proprietà industriale* fonda, quindi, la legittimazione di chiunque abbia interesse ovvero del pubblico ministero, in contraddittorio di tutti coloro che sono annotati nel registro quali aventi diritto in quanto titolari del marchio e dispone l'annotazione della decisione nello stesso a cura dell'*Ufficio italiano brevetti e marchi*.

Nel caso in cui sia dichiarata la decadenza del segno distintivo è previsto, inoltre, che sia assicurata la conoscibilità attraverso la pubblicazione della notizia almeno su due quotidiani a diffusione nazionale anche in ragione del non trascurabile periodo concesso ai fini del completamento delle operazioni di ritiro dei prodotti.

Sempre per rafforzare la struttura competitiva del mercato degli oli di oliva vergine, contrastando la veicolazione di informazioni riconducibili all'uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, con modalità tali da fuorviare il processo volitivo del consumatore in base alla provenienza italiana, viene prevista, a carico del contravventore, la penalizzazione del reato. Ai sensi dell'art. 6 (*Ipotesi di reato connesse alla fallace indicazione nell'uso del marchio*) si configura, infatti, in forza del collegamento operato all'art. 4, comma 49 *bis*, della l. 24 dicembre 2003, n. 350 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)* una fallace indicazione nell'uso del marchio con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana, da determinarsi – per quanto sopra detto – non solo in riferimento alla località di molitura (il frantoio), ma in riferimento anche al luogo di raccolta delle olive (l'oliveto).

Per altro, dopo aver proposto la più intensa tutela dell'indicazione *Made in Italy* per gli oli prodotti integralmente nel territorio nazionale, è disposta, nel caso di violazione, una previsione sanzionatoria di nuovo conio, con il rinvio all'art. 517 c.p., in luogo dell'addebito della mera sanzione amministrativa pecuniaria.

Una grave carenza riscontrata dal legislatore nei confronti della comunicazione ai consumatori delle caratteristiche essenziali degli oli di oliva inerenti alla garanzia della buona conservazione sotto il profilo igienico-sanitario, in modo da evitare i pericoli di degradazione o alterazione, concerne, ancora, ai sensi dell'art. 7 (*Termine minimo di conservazione e presentazione degli oli di oliva nei pubblici esercizi*) l'accertamento di una data entro la quale è consigliata la consumazione.

(11) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, provv. n. 1078 (Rif. PI/42) 21 aprile 1993, Turri/Oleificio Viola, in *Boll.*, n. 8/1993; provv. n. 2488 (PI370) 23 novembre 1994, Turri olio, *ivi*, 12 dicembre 1994, n. 47; provv. n. 4150 (PI804) 9 agosto 1996, Consorzio tutela olio del Garda, *ivi*, 29 agosto 1996, n. 32-33; provv. n. 4970 (PI1230) 30 aprile 1997, Bertolli Lucca, *ivi*, 19 maggio 1997, n. 18; provv. n. 5168 (PI1378) 3 luglio 1997, Frantoio Calmasino olive, *ivi*, 21 luglio 1997, n. 27; provv. n. 5563 (PI1518) 18 dicembre 1997, Olio Carli, *ivi*, 7 gennaio 1997, n. 51; provv. n. 5564 (PI1519) 18 dicembre 1997, Olio Monini, *ivi*; provv. n. 5562 (PI1517) 18 dicembre 1997, Olio Carapelli, *ivi*; provv. n. 5890 (PI1743) 15 aprile 1998, Oleificio sociale Bardolino, *ivi*, 4 maggio 1998, n. 16; provv. n. 5713 (PI1589) 19 febbraio 1998, Olearia del Garda, *ivi*, 9 marzo 1998, n. 8; provv. n. 5932 (PI1742) 23 agosto 1998, Frantoio per olive veronesi, *ivi*, 11 maggio 1998, n. 17; provv. n. 7619 (PI2570) 13 ottobre 1999, Cooperativa agricola Trevi, *ivi*, 2 novembre 1999, n. 41. In relazione ai precedenti citati il T.A.R. Lazio, Sez. I 26 giugno 2004, n. 6292, in questa Riv., 2005, 258, con nota di MINELLI M., *L'olio Chianti è solo quello del Chianti*, ha dichiarato illegittima l'archiviazione disposta dalla stessa Autorità garante della con-

correnza e del mercato per manifesta infondatezza di fattispecie analoga (commercializzazione di olio extra vergine di oliva in bottiglie contrassegnate dal marchio *Azienda olearia del Chianti* senza che il prodotto sia ottenuto dalla lavorazione di olive raccolte nella zona del Chianti) anziché dare avvio al procedimento di verifica in contraddittorio per gli approfondimenti del caso. La tutela delle qualità e delle caratteristiche del prodotto in relazione alla effettiva provenienza, è stata confermata anche in sede di appello (cfr. Cons. Stato, Sez. VI 17 febbraio 2006, n. 660, *ivi*, 2007, 131, con nota di RAUSEO N., *Pubblicità ingannevole ed uso illecito dell'indicazione geografica nel commercio dell'olio extravergine d'oliva*) non che nel provvedimento n. 15770 (PI5289), Azienda Olearia del Chianti, deliberato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, *ivi*, 2007, 418, con una mia nota, *Perseverare non è (sempre) diabolico: l'origine dell'olio resta quella delle olive*.

(12) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 23 febbraio 2012, n. 1012, in questa Riv., 2012, 203, con una mia nota, *La logica del precedente, l'arbitrio del giudice e l'inganno del consumatore: ancora sull'origine dell'olio e delle olive*.

I termini temporali rilevano oltre che per indicare con sufficiente certezza la conservazione delle caratteristiche di qualità del prodotto anche al fine di dimostrare che gli oli vergini, negli esercizi di somministrazione al pubblico, non siano proposti con etichetta alterata o sostituita, così da prevedere la dotazione di uno specifico dispositivo di chiusura dell'imballaggio.

L'obbligo di utilizzare il così detto *tappo anti rabbocco* risponde, infatti, alla necessità che, nei pubblici esercizi, non si possa procedere alla vera e propria sostituzione dell'olio contenuto senza che l'imballaggio sia aperto o alterato, evitando una violazione di quei doveri minimi di lealtà indispensabili nell'offerta commerciale ma comunemente compromessi dai gestori di ristoranti o bar (13).

Sotto questo profilo non sembra, quindi, convincente la previsione alternativa della semplice menzione, nell'etichettatura del prodotto, della dicitura dell'origine geografica ovvero del lotto di produzione che, invece di svolgere una funzione di riassicurazione dell'identità e dello stato di conservazione nei confronti dei consumatori, sembra avere una diversa utilità nel contrasto alle frodi ove sia utilizzata con valore indiziario in sede di specifici controlli.

4. - L'obiettivo di integrare le misure di tutela dei consumatori con l'operatività della disciplina riguardante il processo competitivo è realizzato nel capo III, dedicato alle *Norme sul funzionamento del mercato e della concorrenza*, che riflette una visione di *policy* convergente (14).

L'accertamento di fenomeni di artificiosa concentrazione del potere economico nel settore ha spinto il legislatore con l'art. 8 (*Poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di intese restrittive nel mercato degli oli di oliva vergini*) al rafforzamento della vigilanza per evitare comportamenti abusivi o lesivi della sicurezza e dell'interesse generale.

In particolare, è previsto uno specifico intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato con finalità di monitoraggio delle dinamiche dei prezzi alla produzione ed al consumo degli oli di oliva vergini non che di repressione di illeciti (abuso di posizione dominante o intese) incompatibili con un funzionamento concorrenziale del mercato.

Al fine di garantire agli operatori idonee condizioni competitive e correggere le distorsioni che possono essere prodotte specialmente attraverso il flusso delle importazioni che si registrano dai Paesi dell'area mediterranea (15) è prerogativa dell'Autorità il coordinamento degli indirizzi di regolazione degli scambi sulla base delle informazioni rese disponibili dall'Agenzia delle dogane riguardo alle anomalie del valore di transazione dichiarato al momento delle importazioni.

L'art. 9 (*Ammissione al regime di perfezionamento attivo per gli oli di oliva vergini*) procede, quindi, a subordinare la richiesta di ammissione al regime doganale speciale relativo agli oli di oliva vergini ad una procedura rafforzata di verifica che coinvolge, insieme all'autorità amministrativa competente ad esaminare l'osservanza delle condizioni previste per la sospensione o il rimborso dei dazi doganali, il comitato di coordinamento costituito dall'art. 6 del d.l. 18

giugno 1986, n. 282 convertito, con modificazioni, con l. 7 agosto 1986, n. 462 *Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari*.

Le misure tariffarie riconosciute alle imprese del settore hanno, infatti, largamente favorito l'approvvigionamento da Paesi non facenti parte del territorio doganale dell'Unione europea di partite di oli destinate ad essere *tagliate* o semplicemente confezionate per essere riesportate, al di fuori del mercato interno, sotto forma di prodotti compensatori.

Le distorsioni di mercato, che hanno determinato un'evadente svantaggio competitivo per le imprese concorrenti, richiede, per tanto, che il controllo delle operazioni di perfezionamento attivo – che trovano il proprio inquadramento nel regolamento (CE) n. 450/2008 del parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 *che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato)* – accanto all'accertamento del presupposto di esenzione delle obbligazioni doganali abbia riguardo alle specifiche varianti operative, come il *traffico triangolare*, in cui la dichiarazione dei prodotti per il perfezionamento attivo sia presentata ad un'autorità doganale diversa da quella, situata in un altro Stato membro, attraverso la quale è avvenuta l'esportazione anticipata dei prodotti compensatori. A seguito dello scambio di posizione doganale, l'operatore che esporta prodotti equivalenti può essere, infatti, un soggetto diverso da quello che procede alla successiva importazione degli oli in regime di perfezionamento, interessato alla relativa *sostituzione*, ai fini della immissione in libera pratica nel territorio europeo.

Per quanto non necessario in ragione del generale rinvio alla normativa doganale viene, comunque, richiesta l'integrazione della procedura di autorizzazione anche per le operazioni di lavorazione per conto di committenti stabiliti in Paesi non facenti parte dell'Unione europea, destinate facilmente ad eludere la disciplina sulla designazione di origine attraverso la sostituzione delle partite di olio sulla base delle relazioni tra imprese, di norma, costituite in forma societaria anonima, ma, pur conservando la loro autonoma soggettività giuridica, capaci di agire secondo una logica economica comune.

La *ratio* dell'art. 10 (*Norme contro il segreto delle importazioni alimentari*) si spiega considerando, da un lato, l'area degli scambi che neutralizza le differenze concernenti l'origine e introduce la presunzione di equivalenza sulla quale si regge l'accesso al mercato e, dall'altro lato, la comune percezione della irriducibilità di alcune caratteristiche dipendenti dalle tecniche di produzione e dal radicamento nella tradizione di una comunità oltre che della rilevanza della relativa reputazione, trasformando l'origine in un canone di identità.

Ammesso che la concorrenza sia, comunque, un elemento cruciale per la costruzione e la salvaguardia del mercato così che sarebbe arbitrario introdurre qualsiasi segmentazione territoriale resta, non di meno, essenziale per non pregiudicare il suo svolgimento disporre di un sistema di dati inerenti alla tracciabilità degli oli di oliva che le autorità competenti possono, prima di tutto, organizzare a beneficio dell'efficacia del monitoraggio dei flussi.

Poiché gli Uffici di sanità marittima, aerea e di confine (16) operativi con personale dipendente dal Ministero della salute

(13) Si sottolinea, per altro, che già un'apposita circolare del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 9 giugno 2006, rubricata L. 11 marzo 2001, n. 81, art. 4, comma 4 quater, *conversione in legge con modificazioni del d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, proposta al consumo di olio di oliva da parte dei pubblici esercizi* aveva stabilito l'esclusione della «possibilità di utilizzare le cosiddette "oliere" o altri contenitori riempiti direttamente dall'esercente, sia pure muniti delle indicazioni fornite dal produttore».

(14) Significativa è la lettura dei contributi presentati alla tavola rotonda dal titolo *Market freedoms and consumer protection: two conflicting aims?* da parte di Autori vari e raccolti in *Merc. conc. reg.*, 2009, n. 2, 381 e ss.

(15) Il rinvio è alle analisi dei flussi commerciali contenute in *Agromafie. 1° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, direzione scientifica FARA G.M. - CEGLE D. - MASINI S., Roma, 2012, 84-86.

(16) Si ritiene opportuno rinviare alla disciplina contenuta nel d.p.r. 21 luglio 1980, n. 614 *Riorganizzazione e potenziamento degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e degli uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna* (art. 7 della legge n. 833/1978) non che nel d.m. 22 maggio 1985 *Direttive alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di profilassi internazionale e di sanità pubblica*.

sono incaricati di svolgere negli ambiti portuali, aereoportuali e di confine terrestre compiti inerenti alla profilassi internazionale e alla sanità pubblica anche attraverso il controllo documentale viene regolato l'accesso alle informazioni in modo da escludere l'eventuale configurazione di disvelamenti distorsivi per la concorrenza e per il funzionamento del mercato e, al di fuori delle ipotesi coperte da segreto istruttorio, si predispongono anche gli strumenti necessari per il controllo sociale delle informazioni detenute attraverso l'accesso disciplinato a banche dati elettroniche.

La garanzia che la concorrenza, nel settore degli oli di oliva, si svolga in modo leale e fisiologico richiede, infine, di attivarsi in corrispondenza di iniziative commerciali dirette a promuovere, presso il pubblico dei consumatori, condizioni particolari di offerta come nella vendita sottocosto a cui si riferisce l'art. 11 (*Disciplina sulla vendita sottocosto degli oli di oliva extra vergini*).

Per rintracciare la definizione occorre far riferimento al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59* che, nell'ambito delle vendite straordinarie in cui l'operatore commerciale offre condizioni favorevoli, reali ed effettive, di acquisto, contempla il trasferimento di prodotti ad un prezzo inferiore a quello risultante dalle fatture di acquisto maggiorato dell'imposta sul valore aggiunto.

Al fine di censurare eventuali condotte *predatorie*, tenuto conto specialmente delle difficoltà di effettuare un'ideale verifica comparativa dell'effettivo costo di produzione degli oli vergini di oliva, in ragione della frammentazione della filiera e delle tecnologie di assemblaggio di partite aventi caratteristiche non omogenee, si stabilisce, anzi tutto, un procedimento – per altro *alleggerito* di oggettivi intralci – che coinvolge la pubblica amministrazione, funzionale al controllo dei vincoli imposti ed espressione della domanda sociale di trasparenza.

Ogni operatore alimentare può, infatti, porre in essere vendite sottocosto di oli di oliva di categoria superiore mediante un'unica offerta annuale per non estendere abusivamente la sua posizione in altri mercati potenzialmente concorrenziali e con il limite imposto dal controllo di una quota superiore al dieci per cento della superficie di vendita complessiva computabile nella circoscrizione provinciale in cui ha sede l'esercizio, al fine di rimuovere ambiti di monopolio o di scoraggiare l'ingresso di nuovi concorrenti.

5. - Non solo in termini di ausilio alla conservazione di un efficiente assetto concorrenziale del mercato vanno, infine, considerate le *Norme sul contrasto delle frodi* contenute nel capo IV, in gran parte estranee al tradizionale bagaglio repressivo applicato nella materia alimentare ed espressive di una forza di coesione capace di compattare, in modo originale ed attuale, istituti giuridici diversi (17).

L'art. 12 (*Responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato*) prevede ad estendere l'ambito del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della l. 29 settembre 2000, n. 300* agli enti che operano nell'ambito della filiera degli

oli vergini di oliva con riguardo ad una lista di nuovi reati presupposto.

Le fonti della normativa da cui dipende la responsabilità dell'ente che sia operativo in una o più fasi della produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione rinviano, per altro, alle più significative fattispecie espressive della criminalità dell'impresa alimentare contenute nel codice penale tra i delitti contro l'incolumità pubblica (artt. 440, 442 e 444), contro la fede pubblica (473 e 474) non che contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio (515, 516 e 517 *quater*).

La norma riproduce la differenziazione della responsabilità dell'ente secondo il ruolo aziendale svolto dall'autore del reato a seconda, cioè, che sia un soggetto in posizione apicale ovvero sottoposto all'altrui direzione, evitando, per altro, che sia utilizzato come schermo dietro al quale agiscono soggetti che utilizzano la compagine sociale come semplice strumento per fini personali.

In ogni caso, l'ente risponde anche quando l'autore del reato non è stato identificato e non è imputabile per non aver predisposto quell'insieme di accorgimenti preventivi idonei ad evitare l'imputazione dell'illecito realizzato nel suo ambito operativo.

Dalla disciplina generale discende, ancora, l'esclusione della responsabilità dell'ente che, in chiave preventiva, abbia adottato ed efficacemente applicato un modello organizzativo gestionale idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi, nel senso che, solo nel caso in cui la disfunzione organizzativa ne abbia agevolato la commissione e i difetti del modello predisposto abbiano avuto efficacia causale, l'ente è chiamato a rispondere (18).

Quanto ai contenuti del modello di organizzazione concretamente adottato è evidente che occorre tener conto delle diversificazioni imposte dalle specificità operative e strutturali degli enti che sono tenuti all'osservanza di prassi operative rispondenti alla prevenzione di illeciti tipicamente configurabili nelle diverse fasi della filiera.

In particolare, frantoi, imprese di condizionamento e commercianti di olio sfuso sono obbligati ai sensi dell'art. 7 del d.m. 10 novembre 2009 – citato con riferimento alla disciplina della designazione dell'origine – alla tenuta di un registro per ogni stabilimento e deposito, nel quale annotare le produzioni, i movimenti e le lavorazioni.

Per permettere ai consumatori di essere messi a conoscenza delle condotte illecite *ex art. 517 quater c.p.* viene, quindi, prevista all'art. 13 (*Sanzioni accessorie alla condanna per il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*) la pubblicazione della sentenza a spese del condannato, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, in modo da modulare il presidio repressivo in un disegno razionale di politica punitiva.

Consapevole è, infatti, l'aggravamento della sanzione prevista in ragione dell'esposizione degli assalti dei *mass media*, dei quali la logica del sistema impone un uso sempre più aggressivo in termini di *marketing*, facendo leva con enfasi sui consumatori per riorientarne il comportamento di acquisto una volta compromessa la fiducia rispettata all'esito del controllo giudiziario.

Dalla condanna comminata negli stessi casi di contraffazione delle indicazioni geografiche o delle denominazioni

(17) Spunti, in questa direzione, si rinvencono nella *Relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare. Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale* (Doc. XXII-bis n. 2). Approvato dalla Commissione nella seduta del 6 dicembre 2011, XVI legislatura, Camera dei Deputati, 2012.

(18) Soprattutto, nella materia dell'alimentare, è, in realtà, individuata una linea di tendenza che PELISSERO M., *La progressiva espansione dei reati - presupposto*, in *Giur. it.*, 2009, IV, 1836, registra con «la presenza

di linee di spostamento dalla *responsabilità per l'evento (il reato non impedito)*, alla *responsabilità per la condotta (prescrizioni del modello non adottate)*, segnale di una anticipazione del meccanismo punitivo ben «al di qua» della soglia del reato commesso dalla persona fisica, segnale forse, da un lato, della eccessiva complessità dell'attuale meccanismo di corresponsabilizzazione dell'ente e, dall'altro lato, di quella logica di anticipazione che a volte si giustifica in relazione agli interessi da tutelare, altre volte è figlia di una politica non sempre razionale di estensione dello strumento punitivo».

di origine degli oli di oliva vergine discende, ancora, il divieto di instaurare, per un congruo periodo, modalità o tecniche di comunicazione commerciale o di attività pubblicitaria preordinate anche indirettamente alla promozione di oli di oliva vergini, con ciò arrestando il rilancio della crescita dell'impresa attraverso la conquista di nuove quote di mercato senza che si ricostituisca prima quel rapporto di fiducia – a cui si è fatto cenno – alla base del contesto di mercato.

Preso atto dell'inadeguatezza dell'attuale modello di intervento l'art. 14 (*Rafforzamento degli istituti processuali ed investigativi*) si impone all'attenzione per la ricostruzione tipologica dell'adulterazione o della frode di oli di oliva vergini come comportamenti eventualmente frutto di un disegno criminale di vasto respiro riconducibile all'organizzazione di cui all'art. 416 *bis* c.p.

Dalla descrizione della condotta accompagnata dalla rilevanza di precisi requisiti strutturali idonei a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira con effetti estremamente perniciosi per l'ordine economico e la tutela dei consumatori trova conferma sia la richiamata sospensione dei termini delle indagini preliminari stabilita dalla l. 7 ottobre 1969, n. 742 *Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale* sia la determinazione della durata massima delle stesse indagini – che non può, comunque, superare venti mesi – in deroga all'art. 407 c.p.p.

Anche la risposta sanzionatoria è, inoltre, inasprita dalla previsione di un efficace strumento ablativo dei beni e delle disponibilità economico-finanziarie dei responsabili, la così detta confisca *per sproporzione*, la cui applicazione scaturisce automaticamente dalla sentenza di condanna ovvero dall'applicazione della pena su richiesta delle parti e, cioè, in epilogo al patteggiamento conseguente all'accertamento definitivo del reato di associazione per delinquere.

Tale misura di sicurezza patrimoniale disciplinata dall'art. 12 *sexies* del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, con l. 7 agosto 1992, n. 356 *Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità organizzata* consiste, in specie, in un provvedimento ablatorio con cui sono devolute allo Stato le somme di denaro e qualsiasi altra utilità materiale di cui il condannato non possa giustificare la provenienza o di cui, anche per interposta persona risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo, in misura sproporzionata rispetto al reddito percepito e all'attività economica o professionale svolta, così da ritenere che esista, comunque, una correlazione diretta con il reato accertato.

Senza un programma di tutela capace di mettere in campo strumenti adeguati al contrasto di pratiche commerciali avvertite con sempre più allarme dalla comunità rimarrebbe, infatti, priva di sufficiente efficacia, nei confronti di strutture organizzate che operino con disponibilità di mezzi adeguati per la necessaria commissione di una serie reiterata di condotte illecite, la scelta di garantire le condizioni per un assetto equilibrato e trasparente di mercato.

Completa l'intervento del legislatore – al di fuori della peculiare connotazione degli illeciti perseguiti nel settore degli oli vergini di oliva – l'estensione dell'ammissibilità di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche nei procedimenti relativi ai reati di *Commercio di sostanze alimentari nocive* (art. 444 c.p.), *Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali* (art. 473 c.p.), *Introduzione nello*

*Stato e commercio di prodotti con segni falsi* (art. 474 c.p.), *Frode nell'esercizio del commercio* (art. 515 c.p.), *Vendita di sostanze alimentari non genuine* (art. 516 c.p.) operata con l'inserimento di un'apposita lettera nell'elenco dei delitti contemplati dall'art. 266 c.p.p.

Si riconosce, per altro, in linea con la prevalente dottrina (19), come si tratti di un istituto del tutto avulso dal sistema processuale penale, tenuto conto della reale funzione dello strumento investigativo che, essendo legato esclusivamente ad una fase di prevenzione, non può avere alcuna incidenza, per quanto indiretta, sull'attività di indagine che si avvia dopo la commissione di un fatto di reato.

Per altro, incontestabili sono le potenzialità investigative insite nelle intercettazioni telefoniche, pure a prescindere dall'esistenza di una *notizia criminis* e dall'obiettivo di raccogliere prove utilizzabili in giudizio, essendo legate – come si è detto – ad una fase di prevenzione in cui lo svolgimento di operazioni resta ancorato all'esistenza di sospetti e può ricevere impulso, a fini esplorativi, prima di avviare le necessarie indagini.

Si sottolinea, in ogni caso, la necessità del concorso di due presupposti rappresentati, da un lato, dai gravi indizi di reato per il quale sia giustificata l'intercettazione e, dall'altro lato, dall'assoluta indispensabilità della stessa ai fini della prosecuzione delle indagini.

La condanna definitiva per le svariate forme di offesa alla fede pubblica ed all'ordine economico determina, ancora, ai sensi dell'art. 15 (*Sanzioni accessorie in caso di condanna per il delitto di adulterazione e contraffazione*) un rilevante condizionamento delle scelte produttive delle imprese che, nel settore degli oli di oliva vergini, non possono né risultare destinatarie del rilascio di singoli strumenti procedurali che assicurino, a qualsiasi titolo, l'avvio o il potenziamento dell'attività né avere accesso a contributi, finanziamenti o mutui agevolati o altre erogazioni pubbliche di fonte europea, nazionale o regionale.

Collocato in ultimo, nella sistemazione del capo, è l'art. 16 (*Obbligo di costituzione e aggiornamento del fascicolo aziendale*) che stabilisce, a carico degli imprenditori agricoli, al fine di garantire la piena rintracciabilità delle produzioni di oli vergini immesse sul mercato, l'obbligo di costituzione e di aggiornamento del fascicolo aziendale elettronico come integrato ai sensi dell'art. 13, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 *Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee) della l. 7 maggio 2003, n. 38*.

L'estensione della previsione è rivolta, infatti, a colmare la lacuna nel sistema di rilevazione dei dati che i titolari dei frantoi e gli altri operatori di filiera devono formare in base alle richiamate disposizioni per la tutela delle indicazioni dell'origine in etichetta, posto che gli *olivicoltori* sono stati, fino ad ora, esonerati da qualsiasi adempimento per l'immissione in commercio di prodotti sfusi o confezionati, ottenuti esclusivamente dalle olive provenienti da impianti aziendali, molite presso il proprio frantoio o di terzi, in quanto l'obbligo si intendeva assolto dall'insieme delle informazioni disponibili nel sistema informativo geografico (GIS), operativo nell'ambito del sistema informativo agricolo, non che da quelle desumibili dalla relativa documentazione commerciale ed amministrativa.

Si è, pertanto, consolidata, da parte degli olivicoltori, privi di alcun interesse alla diretta commercializzazione degli oli, la prassi di conferire al frantoio intere partite di

(19) Sulla funzione di prevenzione e scoperta degli illeciti penali delle intercettazioni di comunicazione, si vedano FILIPPI L. - CORTESI

M.F., voce *Intercettazione preventiva di comunicazione*, in *Enc. giur.*, Agg., 2003, 6.

olive, senza che ne risultasse documentata la provenienza delle superfici dichiarate di origine, con facilità di sostituzione con prodotti aventi differenti caratteristiche nella fase successiva della commercializzazione.

6. - A parte il profilo di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica, che l'unica previsione contenuta nel capo V (*Norme finali*) introduce, sembra riassuntivamente dover riproporre, in esito ad un esame del tutto sommario e privo di ogni profilo di completezza, il valore, che il provvedimento riveste, di schema ordinato attraverso la tessitura, pragmatica e concettuale, di norme capaci di abbozzare una nitida fisionomia del mercato degli oli di oliva vergini.

La messa a fuoco di una trama coerente, a fronte del mutato apprezzamento sociale del rango degli interessi in gioco e del grado di un'eventuale offesa, ci mette al riparo dagli effetti provocati da una pretesa ipertrofia legislativa determinata dal particolarismo dell'oggetto inaugurando, piuttosto, il sostegno, nei singoli ambiti del diritto alimentare, ad un'efficiente e proporzionata riorganizzazione in risposta a bisogni collettivi di fiducia e di sicurezza.

Sopra tutto, con riguardo alle prospettive ed aperture, sotto il profilo politico-criminale, di nuove forme di tutela degli interessi coinvolti sembra che sia proposta un'attuazione, per così dire *sperimentale*, in vista di valutarne la portata e l'efficacia, nell'ambito della produzione e del commercio degli oli vergini di oliva, prima di procedere alla relativa estensione all'intero settore agro-alimentare, con effetti sicuramente più incisivi sul piano della comprensione delle opzioni metodologiche sottese.

Ad un'analisi finale dell'intero impianto regolativo non può restare, in ogni caso, estranea la segnalazione del fatto che la regolarità degli scambi e il funzionamento del merca-

to sono accompagnati dal *ribaltamento* delle relazioni tra i diversi soggetti portatori di interessi, talvolta, antagonisti lungo la filiera (20).

L'insistito riferimento alla provenienza geografica nell'intrecciarsi delle pratiche commerciali, con la dilatazione dell'areale delle transazioni supportate dall'insediamento delle nuove tecnologie della comunicazione, ha richiesto, in realtà, di rendere effettiva la tutela del canone territoriale e del suo potenziale *generativo* di valore per la componente agricola della filiera, di contro alla neutralità congeniale all'esercizio, in forma anonima, delle successive fasi di trasformazione e commercializzazione.

La possibilità di prospettare sanzioni attraverso il filtro dell'autorità giudiziaria e di esigere la trasparenza dei comportamenti, da parte di soggetti che frequentano il mercato al riparo di regole adeguate – comportamenti giudicati, ormai, socialmente inaccettabili per la sottrazione ad un obbligo di *verità* dirompente in una società onnivora di informazioni – hanno, però, la loro profonda ragione nel consapevole ripensamento della fisionomia del consumatore: persona reale, con pretese giustificabili di gusto e di conoscenza di tutti i dati identificativi degli alimenti oltre che di igiene e di sicurezza.

Nella rappresentazione corretta della concorrenza misurata con una logica finalmente diversa da quella *darwiniana* è il consumatore ad essere dotato di un arsenale di strumenti che riflettono l'interesse a compiere scelte informate e consapevoli in ordine alle caratteristiche di qualità ed alla origine degli oli vergini di oliva, individuando con maggiore concretezza le condizioni di fatto in cui tale interesse possa, invece, entrare in una situazione di consistente e manifesta *sofferenza*, così da richiedere la più adeguata risposta sanzionatoria. □

(20) Per una visione sistematica del *conflitto* nella disciplina delle relazioni agroalimentari, si veda *amplius* JANNARELLI A., *Cooperazione e conflitto*

*to nel sistema agro-alimentare*, in *Riv. dir. giur.*, 2008, I, 328.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

## I

Corte cost. - 12-4-2012, n. 85 - Gallo, pres.; Mazzella, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Veneto

**Ambiente - Energia - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia di impianti fotovoltaici a terra e di impianti alimentati da biomassa, biogas e bioliquidi - Divieto transitorio al Consiglio regionale di rilasciare autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di potenza superiore ad un certo limite - Lamentato ostacolo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, in contrasto con la normativa nazionale e gli impegni internazionali e comunitari assunti dallo Stato.**

*È illegittima la norma regionale che, seppur con validità temporale predeterminata e limitata, escluda la possibilità di rilasciare autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe (1).*

## II

Corte cost. - 20-4-2012, n. 99 - Quaranta, pres.; Cartabia, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione autonoma Sardegna

**Ambiente - Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che l'installazione e l'esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, siano assoggettati alla procedura abilitativa semplificata solo per i soggetti ivi indicati - Contrasto con la normativa statale che pone limiti per l'accesso alla procedura semplificata, solo in relazione alla diversa configurazione dell'impianto e non del soggetto richiedente l'autorizzazione.**

**Ambiente - Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Contrasto con la normativa nazionale di riferimento.**

*È illegittima la norma di una Regione a statuto speciale che limiti a determinate categorie di soggetti la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas (2).*

*I consorzi di bonifica possono realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga all'autoconsumo: la norma regionale non può, però, introdurre principi o concetti nuovi ed incompatibili con quelli stabiliti dalla legislazione statale (3).*

## I

(Omissis)

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 15,

commi 1 e 2, della l.r. Veneto 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011), in riferimento agli artt. 41 e 117 della Costituzione.

1.1. - Ad avviso del ricorrente, l'art. 4, comma 1, della citata legge regionale, disponendo che, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico di cui all'art. 8 bis del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della l. 27 febbraio 2009, n. 13, e dell'approvazione di uno specifico stralcio del Piano energetico regionale di cui all'art. 2 della l.r. Veneto 27 dicembre 2000, n. 25 (Norme per la pianificazione energetica regionale, l'incentivazione del risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), relativo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, da parte del Consiglio regionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, non possono essere rilasciate autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe, viola: a) l'art. 117, comma 1, Cost., perché prevede un limite alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale, in contrasto con le norme internazionali contenute nel Protocollo di Kyoto e con la normativa comunitaria che incentivano, invece, lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuando soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo; b) l'art. 117, comma 3, Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, perché contrasta con il principio fondamentale posto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il quale stabilisce che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree non idonee alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, in attuazione e nel rispetto delle linee guida nazionali e dell'art. 17 (in combinato disposto con l'allegato 3) delle linee guida adottate con d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010; detto decreto dispone che le aree non idonee possono essere individuate solo a determinate condizioni, tassativamente elencate, nessuna delle quali ricorre nelle disposizioni censurate; c) l'art. 41 Cost. e il principio di liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva CE n. 1996/92 recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), poiché il divieto di rilasciare le autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio degli impianti sopra richiamati si traduce in pratica nell'impossibilità, da parte degli operatori del settore, di presentare nuove istanze per il rilascio dell'autorizzazione in parola.

(Omissis)

3. - Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della l.r. Veneto n. 7 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., è fondata.

Questa Corte ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con l. 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (dir. CE 27 settembre 2001, n. 2001/77 e dir. CE 23 aprile 2009, n. 2009/28) manifestano un *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., di una disposizione regionale



che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010).

Anche l'art. 4, comma 1, della l.r. Veneto n. 7 del 2011, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia.

Né rileva il fatto che il periodo di durata del divieto di rilascio delle autorizzazioni stabilito dalla norma impugnata (scadendo il 31 dicembre 2011) sia ormai esaurito, perché tale circostanza non esclude che la norma abbia avuto comunque applicazione (sentenza n. 124 del 2010).

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della l.r. Veneto n. 7 del 2011, per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

(*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3, comma 1, 17, comma 9, 18, commi 20 e 23, lett. c), 20, commi 1 e 2, e 21 della l.r. Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento).

(*Omissis*)

3. - L'art. 17, comma 9, della legge regionale impugnata limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli; società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas.

Secondo il ricorrente, la delimitazione su base soggettiva della possibilità di ricorrere a tale procedura semplificata contrasterebbe con l'art. 6, comma 9, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva CE n. 2009/28 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive CE nn. 2001/77 e 2003/30), di talché la Regione, operando tale restrizione, avrebbe invaso tanto la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in cui rientrerebbero la promozione e lo sviluppo di fonti energetiche alternative, quanto l'art. 4, comma 1, lett. e), dello statuto, che conferisce alla Regione autonoma Sardegna una competenza concorrente in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

3.1. - La censura è fondata.

Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, e, con specifico riferimento alla Regione autonoma Sardegna, di cui all'art. 4, comma 1, lett. e), dello statuto.

Questa Corte ha ripetutamente affrontato tale problematica con riferimento al d.lgs. 29 dicembre del 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) (*ex multis*, sentenze nn. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), e al d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010).

Nel caso oggi in esame, va riaffermato il medesimo principio con riferimento al d.lgs. n. 28 del 2011, rispetto al quale la normativa regionale è in questa sede censurata. Il d.lgs. n. 28 del 2011 reca norme di attuazione della dir. CE 23 aprile 2009, n. 2009/28 che in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili invita gli Stati membri a preferire procedure semplificate e accelerate, prevedendo tra l'altro forme procedurali meno gravose per i progetti di piccole dimensioni (art. 13). L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, in attuazione della direttiva europea sopra menzionata, disciplina una procedura abi-

litativa semplificata per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, riconoscendo inoltre alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di estendere «la soglia di applicazione della procedura semplificata (...) agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono soggette altresì all'autorizzazione unica», disciplinata al successivo art. 5 del medesimo d.lgs. n. 28 del 2011. La disposizione statale, dunque, - recependo tanto il generale orientamento di favore della direttiva europea verso la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010), quanto, più specificamente, per gli aspetti procedurali rilevanti ai fini della presente decisione, l'obiettivo di estendere al massimo il ricorso a procedure leggere, che incentivino l'insorgere di impianti anche di piccole dimensioni - ha introdotto una procedura semplificata, dando altresì facoltà alle Regioni di estenderne l'ambito di applicazione fino ad una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW. A fronte di tale disciplina, europea e nazionale, la legge regionale interviene con una disposizione restrittiva, che limita sul piano soggettivo il ricorso alla procedura semplificata, individuando nominativamente i tipi di operatori economici ammessi al beneficio procedurale. In tal modo la legge regionale si pone in contrasto con la disposizione statale contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, considerata tanto nel suo tenore testuale, quanto nel principio fondamentale che essa esprime, di favore per la semplificazione delle procedure necessarie all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

In conclusione, la legislazione regionale censurata non può dirsi rientrare nei margini di scelta consentiti alle Regioni, poiché nella legislazione statale nulla permette di giustificare una restrizione all'accesso alla procedura semplificata su base soggettiva, sia per ragioni testuali, sia considerando lo spirito dell'intera normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.

(*Omissis*)

5. - La questione relativa all'art. 18, comma 23, lett. c), della legge regionale impugnata è inammissibile.

La disposizione oggetto della censura sostituisce l'art. 6, comma 3, della l.r. Sardegna n. 6 del 2008, prevedendo che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo. Secondo il ricorrente, tale previsione verrebbe a collidere con l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva CE n. 1996/92 recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, in attuazione del diritto dell'Unione europea, offre una definizione di autoproduttore. Tale qualifica spetta per legge a quei soggetti che producono energia elettrica e la utilizzano in misura almeno del 70 per cento l'anno per uso proprio o «delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima controllante, nonché per uso dei soci delle società cooperative di produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

Il ricorrente mette in luce che la normativa regionale consente ai consorzi di bonifica di produrre energia elettrica anche in deroga al limite dell'autoconsumo, deducendone un contrasto con la legislazione statale; contrasto che costituirebbe una violazione tanto dell'art. 4 dello statuto, con riferimento alla competenza regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, quanto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che attribuisce allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in via esclusiva.

Tuttavia, il ricorrente non spiega in cosa consista detto contrasto, atteso che la normativa regionale impugnata non stabilisce una nozione di autoproduttore diversa e incompatibile con quella fatta propria dal legislatore statale. Dalla disposizione impugnata si evince soltanto che il consorzio di bonifica può produrre energia oltre il limite fissato dal legislatore statale per l'autoconsumo, mentre non vi sono elementi che lasciano intendere che il consorzio che oltrepassi tale misura possa conservare la qualifica di autoproduttore, in spregio alla definizione fornita dal legislatore statale. Il ricorrente non svolge alcuna considerazione che sostanzi il contrasto tra le due normative che, in realtà, non paiono raffrontabili.

La questione è, dunque, inammissibile per genericità dei motivi di ricorso.

(*Omissis*)

(1-3) REALIZZAZIONE E GESTIONE DI IMPIANTI DI ENERGIA ELETTRICA DA FONTI RINNOVABILI TRA REGIONI A STATUTO ORDINARIO E REGIONI A STATUTO SPECIALE: PRESUPPOSTI E CRITERI DI LEGITTIMITÀ TRA NORMATIVA EXTRANAZIONALE ED ORDINAMENTO INTERNO.

Il tema di fondo che emerge dalle recenti sentenze della Corte costituzionale in epigrafe (12 aprile 2012, n. 85 e 20 aprile 2012, n. 99), chiamata a pronunciarsi sui ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 4, comma 1, l.r. Veneto 18 marzo 2011, n. 7 e l'art. 17, comma 9, l.r. Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, è la valutazione della legittimità, o meno, di norme regionali in materia di realizzazione e gestione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e, segnatamente, se le Regioni, a statuto ordinario e speciale, possano prevedere limitazioni di carattere oggettivo (limiti massimi autorizzabili di potenza di energia) e soggettivo (riserva per determinate categorie ed enti) in tema di fonti alternative.

1) Art. 4, comma 1, l.r. Veneto n. 7/2011 (dichiarato incostituzionale): *nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico e dell'approvazione di uno specifico stralcio del Piano energetico regionale, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, non possono essere rilasciate autorizzazioni alla realizzazione ed all'esercizio di impianti fotovoltaici a terra in area agricola di potenza di picco superiore a 200kWp, di impianti di produzione di energia alimentati da biomassa di potenza elettrica superiore a 500kWe, nonché di quelli alimentati a biogas e bioliquidi di potenza elettrica superiore a 1000kWe;*

2) l.r. Sardegna n. 12/2011:

a) art. 17, comma 9 (dichiarato incostituzionale) che *limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio, giovani imprenditori agricoli, società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas;*

b) art. 18, comma 23, lett. c) (in sostituzione dell'art. 6, comma 3, l.r. n. 6/2008) secondo cui *i consorzi di bonifica possono realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga all'autoconsumo.*

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 41 e 117 Cost., il Protocollo di Kyoto, la direttiva CE n. 1996/92, l'art. 3, dir. CE 27 settembre 2001, n. 77, la direttiva CE n. 2003/30, la dir. CE 23 aprile 2009, n. 28, il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, l'art. 12, comma 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, la l. 23 agosto 2004, n. 239, il d.lgs. n. 112/2008, il d.l. 30 dicembre 2008, n. 208 (l. 27 febbraio 2009, n. 13), l'art. 6, comma 9, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (recante «misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente»).

Nella fattispecie, trattasi di valutare la legittimità, o meno, di norme locali, approvate da Regioni a statuto ordinario e speciale, che, rispettivamente, prevedano limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rino-

vabili, delimitino su base soggettiva la possibilità di ricorrere alla procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione di energia elettrica da biometano e biogas o, viceversa, individuino una particolare deroga in favore di un determinato ente.

In altri termini, è necessario stabilire se sia legittimo, per una Regione, prevedere limiti (o ampliamenti) alla produzione di energia da fonti alternative.

In materia di ambiente ed ecosistema, la potestà legislativa spetta in via esclusiva allo Stato mentre in materia di promozione, sviluppo, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica (e di fonti alternative), cui va ricondotta la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici, l'ordinamento costituzionale prescrive la concorrenza delle potestà legislative tra Stato e Regioni (1).

Segnatamente, riguardo alla regolamentazione dei titoli abilitativi, è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (2).

Le Regioni, in particolare, sono legittimate ad approvare un piano energetico territoriale al fine di determinare le linee di indirizzo e di coordinamento per l'esercizio, a livello provinciale, delle funzioni relative all'autorizzazione all'installazione ed all'esercizio di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili: inoltre, possono procedere all'individuazione di aree non idonee alla realizzazione di tali impianti in attuazione e nel rispetto delle linee guida nazionali [d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010].

In tal modo, la *ratio* del legislatore statale è quella di trovare modalità di equilibrio tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia (3), mediante una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione (4).

All'uopo, è da precisare che le aree non idonee possono essere individuate a determinate condizioni tassativamente elencate e, comunque, in relazione non a categorie generalizzate di aree bensì esclusivamente a specifici siti e determinate tipologie e/o dimensioni di impianti, previo espletamento di un'istruttoria approfondita che individui le specifiche aree particolarmente sensibili o vulnerabili all'interno di tipologie di aree (5).

In altri termini, soltanto in base alla formulazione delle linee guida, ogni Regione può adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali (6).

La normativa, a livello comunitario, infatti, incentiva (*favor*) lo sviluppo delle fonti alternative di energia: segnatamente, individua soglie minime di produzione da raggiungere entro un determinato periodo di tempo al fine di eliminare la dipendenza da carburanti fossili, invita gli Stati UE a preferire procedure semplificate ed accelerate ed a prevedere forme procedurali meno gravose per i progetti di piccole dimensioni. Inoltre, attribuisce alle Regioni ed alle province autonome la facoltà di estendere tale procedura agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico e definisce i casi in cui,

(1) Corte cost. 11 novembre 2011, n. 308, reperibile sul sito *www.rivista-stadga.it*; Corte cost. 1° aprile 2011, n. 107, in *Foro it.*, 2011, 12, I, 3243; Corte cost. 4 giugno 2010, n. 194, in *Giur. cost.*, 2010, 3, 2297; Corte cost. 6 maggio 2010, n. 168, *ivi*, 2010, 3, 2028; Corte cost. 1° aprile 2010, n. 124, in *Foro it.*, 2010, 10, I, 2617; Corte cost. 26 marzo 2010, nn. 119 e 120, rispettivamente *ivi*, 2010, 10, I, 2619 e in *Giur. cost.*, 2010, 2, 1341; Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, *ivi*, 2009, 6, 4377 e Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 2, 304.

(2) Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. cost.*, 2005, 5.

(3) Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 275, in *Foro it.*, 2011, 12, I, 3242.

(4) Corte cost. 15 giugno 2011, n. 192, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 12, 3603.

(5) Per approfondimenti, C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.

(6) Per approfondimenti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2007; A. PIEROBON, *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012.

essendo necessarie le autorizzazioni di enti diversi dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono soggette anche all'autorizzazione unica (7).

Per «autoproduttore», poi, deve intendersi quel soggetto che produce energia elettrica e la utilizza in misura minima del 70 per cento/anno per uso proprio o delle società controllate, della società controllante nonché per uso dei soci delle società cooperative di produzione e distribuzione di energia elettrica.

Alla luce dell'ordinamento, anche interno, e considerata la *ratio* dell'intera normativa in materia, non è, pertanto, giustificata una restrizione oggettiva e/o soggettiva all'accesso alla procedura semplificata in materia.

Vietare il rilascio di autorizzazioni *ad hoc* significa vietare (rendere impossibile) la presentazione, da parte degli operatori del settore, di nuove istanze per il rilascio delle autorizzazioni medesime.

A nulla vale sostenere la tollerabilità giuridica della norma: per la relativa limitata validità temporale, in quanto ciò non esclude che la norma abbia avuto comunque applicazione, anzi sussiste la necessità di verificare la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate (8); poiché non impedirebbe *sine die* l'installazione ovvero non determinerebbe un blocco generalizzato e senza termine e si limiterebbe a posticipare il rilascio delle autorizzazioni all'emanazione di atti di pianificazione prodromici alla tutela degli altri interessi ambientali e paesaggistici; perché diretta a garantire un maggior livello di tutela ambientale, in quanto invece è già la disciplina relativa ai procedimenti *de quo* ad avere quale precipua finalità quella di proteggere il paesaggio (9).

L'ordinamento richiede, infatti, la legittimità manifesta ed inequivocabile della norma *in re ipsa*: ergo, la norma regionale non può introdurre principi o concetti nuovi ed incompatibili con quelli stabiliti dalla legislazione statale.

Premettendo sotto il profilo processuale l'inammissibilità di una censura con cui non si spieghi in cosa consista l'eventuale contrasto normativo (quindi per genericità dei motivi di ricorso), nel merito non è, quindi, legittima la norma regionale che prescriva limiti oggettivi e soggettivi alla disciplina in materia mentre, considerato il *favor* normativo, non sarebbe illegittima quando estenda la possibilità di produrre energia da fonti rinnovabili anche oltre il limite fissato dal legislatore statale per l'autoconsumo.

In conclusione, in ossequio al principio di conservazione ed effettività dei dettati europei e nazionali, in materia di energia elettrica da fonti rinnovabili, non sono ammissibili, *rectius* sono illegittime, limitazioni (anche temporanee) pubblicistiche regionali *ultra potestatem* all'applicazione delle norme-principio. Lo stesso *favor* legislativo verso le fonti energetiche alternative costituisce, infatti, un principio proclamato *erga omnes* ed indisponibile: l'inadempimento a tale genitorialità legislativa determina un'illegittima alterazione della genesi normativa e delle disposizioni *ad hoc*.

Alessandro M. Basso

(7) Per approfondimenti, P. FICCO BAELI - B. SPADONI, *Prevenzione del danno ambientale*, Roma, 1989; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 26 e ss.; A. ZAVATTI, *Tecniche di protezione ambientale*, Bologna, 1984; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno ambientale*, Milano, 1988.

(8) Corte cost. 23 luglio 2009, n. 234, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 4, 1273; Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 936; Corte cost. 13 marzo 2009, n. 74, in *Giur. cost.*, 2009, 2, 694.

(9) Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 4, 1464.

Cass. Sez. Un. Civ. - 9-11-2012, n. 19389 - Preden, pres. f.f.; Cappabianca, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - WWF Italia Ong Onlus (avv. Petretti) c. Comune di Sospirolo (avv.ti Canal e Cuonzo), Regione Veneto (avv.ti Manzi, Zanon, Ligabue), Ente Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi (Avv. gen. Stato), E.Va. - Energie Valsabbia S.p.A. (avv.ti Paniz e Rolfo). (*Cassa senza rinvio Trib. sup. acque pubbliche 16 gennaio 2012*)

**Bellezze naturali - Parchi nazionali - Modifica del regime delle acque e opere di trasformazione del territorio nei parchi naturali - Divieto ex artt. 11 e 12 della legge n. 394 del 1991 - Portata - Fattispecie relativa ad impianto idroelettrico nel Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi.** (Cost., artt. 9 e 32; l. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 1, 11 e 12)

*La modificazione del regime delle acque nel territorio dei parchi naturali è vietata in astratto, indipendentemente da ogni apprezzamento circa la sua concreta pericolosità, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. c), della legge n. 394 del 1991 (legge quadro sulle aree protette), che, secondo un'interpretazione conforme agli artt. 9 e 32 Cost., richiamati dall'art. 1 della legge medesima, stabilisce, riguardo a detta modificazione, una presunzione assoluta di compromissione del paesaggio e degli ambienti tutelati. Alla luce della stessa esegesi finalistica, nelle «riserve generali orientate», individuate dal piano per il parco, ai sensi dell'art. 12, comma 2, lett. b), della legge n. 394 del 1991, le «utilizzazioni produttive tradizionali», autorizzabili in deroga al divieto delle opere di trasformazione del territorio, vanno intese con criterio di stretta interpretazione, escludendo le attività imprenditoriali, quale l'esercizio di un impianto idroelettrico. (Fattispecie relativa alla costruzione di un impianto idroelettrico, parzialmente incidente in una riserva generale orientata del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi) (1).*

(Omissis)

I) 1. - Con il primo motivo di ricorso, WWF Italia - denunciando violazione e falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 11, comma 3 lett. c), legge n. 394/1991 e degli artt. 16 e 18 del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi, in relazione ai criteri ermeneutici fissati dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, nonché vizio di motivazione - censura la decisione impugnata per aver negato che l'impianto idroelettrico approvato dai provvedimenti impugnati violi il divieto di modifica del regime delle acque nelle aree protette sancito dalla normativa evocata.

Con il secondo motivo di ricorso, WWF Italia - denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 2, lett. b), legge n. 394/1991 in combinato con l'art. 7 del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi - censura la decisione impugnata per aver negato che l'intervento di trasformazione edilizio-urbanistica connesso alla realizzazione dell'impianto approvato violi il divieto di nuove costruzioni nelle «riserve generali orientate» sancito dalle disposizioni richiamate.

Entrambe le doglianze sono fondate.

II) 1. - Con riguardo alla questione sottesa alla prima doglianza, il quadro normativo di riferimento è essenzialmente costituito dalla previsione dell'art. 11, legge n. 394/1991 e da quella dell'art. 16 delle norme di attuazione del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi.

Sotto la rubrica «regolamento del parco», l'art. 11, legge n. 394/1991 («Legge quadro sulle aree protette») recita: «1. Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco (...).

3. Salvo quanto previsto dal comma 5 (in tema di diritti reali e usi civici delle collettività locali), nei parchi, sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*. In particolare sono vietati: a) (...); b) (...); c) la modificazione del regime delle acque; d); e) (...); f) (...); g) (...); h) (...).

4. Il regolamento del parco stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3 (...).

Sotto la rubrica «Prescrizioni per la tutela e il recupero ambientale», l'art. 16 delle norme di attuazione del Piano del Parco (approvato dalla Regione Veneto il 21 novembre 2000 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 26 gennaio 2001, n. 21), nel paragrafo dedicato alle «Acque» si occupa di «Captazioni», disponendo: «(...) con l'esclusione delle concessioni esistenti, (...) è vietato qualsiasi intervento che modifichi il

regime naturale delle acque superficiali e sotterranee. È comunque vietata, all'interno del Parco, ogni ulteriore derivazione delle acque superficiali e sotterranee per scopi idroelettrici e irrigui. (...) sono invece ammessi, previa delibera del Consiglio direttivo dell'Ente, formulata sulla base di una perizia tecnico-scientifica (...), interventi di manutenzione degli impianti idroelettrici esistenti, nel rispetto delle disposizioni e delle limitazioni dei prelievi prescritte dalle presenti norme. Sono, inoltre, ammesse, con le stesse modalità del precedente comma, modeste derivazioni idriche, da riservare esclusivamente agli apprestamenti che l'Ente Parco intenda favorire, promuovere, realizzare o destinare alle proprie finalità istituzionali.

Le captazioni, gli emungimenti e le derivazioni d'acqua dovranno essere rispettosi del mantenimento del minimo deflusso stabilito in via definitiva d'intesa fra l'Ente Parco e l'Autorità di bacino (...).

2. - Il giudice *a quo* afferma (v. pag. 10 e s. della sentenza impugnata) che il divieto di modifica del regime delle acque previsto dall'art. 11, comma 3 lett. c), legge n. 394/1991 non riveste carattere di assolutezza, ma valenza relazionata e, quindi, circoscritta al fine di precludere le sole attività che possano in concreto «compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati»; ciò anche in considerazione del fatto che, in caso contrario, si determinerebbe un'irragionevole sproporzione nel bilanciamento con altri interessi parimenti rilevanti ed anche ai fini della stessa protezione del bene idrico. Afferma, inoltre, che dalle prescrizioni regolamentari del parco (cui l'art. 11, comma 4, legge n. 394/1991 demanda la previsione di deroghe ai divieti sanciti dalla legge quadro), e, specificamente, dall'art. 16 della norme di attuazione del Piano del Parco, non emerge un divieto assoluto di derivazione idrica, risultando pur sempre ammesse, d'intesa con la competente Autorità di bacino, «modeste derivazioni», che, rispettino il deflusso minimo vitale.

Da tali premesse emeneutiche il giudice *a quo* inferisce la legittimità dell'impianto idroelettrico autorizzato dai provvedimenti impugnati, non riscontrando prove della sua negativa incidenza sull'ambiente protetto e rilevandone, anzi, al fine dell'elettrificazione del territorio del Parco con energia rinnovabile.

3. - L'interpretazione fornita dal giudice *a quo* in merito ai richiamati riferimenti normativi, non è condivisibile.

3.1. - La piana lettura dell'art. 11, comma 3, legge n. 394/1991 consente, infatti, di individuarvi due momenti prescrittivi.

Il primo, che (fatti salvi diritti reali e usi civici delle collettività locali, nei termini indicati dal successivo comma 5), impone inequivocamente, nei parchi, il divieto di tutte indistintamente le attività e le opere che possano comunque recar pregiudizio alla salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati.

Il secondo, che, introdotto dal perentorio *incipit* «In particolare, sono vietati: (...)», delinea, altrettanto inequivocamente, un catalogo di attività ed interventi - declinato alle lett. a) - b) e contemplante in particolare, alla lett. c), «la modificazione del regime delle acque» - direttamente inibiti della legge, in quanto, ritenuti, in forza di presunzione assoluta, di per sé idonei a compromettere «la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati» e, di conseguenza, vietati già in astratto ed indipendentemente da ogni apprezzamento circa la relativa concreta pericolosità. E, nell'ambito di tale catalogo, la modificazione del regime delle acque è, peraltro, ricompresa tra le attività [quelle di cui alle lett. a), b), e), g), ed, appunto, c)], che sono vietate in termini assoluti, diversamente da quelle contemplate alle lett. d), f) ed h), che lo sono, in senso relativo, «se non autorizzate» dall'Ente parco.

Neppure l'invocato criterio del «bilanciamento con altri interessi rilevanti» giova all'interpretazione prospettata dal giudice *a quo*.

Posto che la finalità della legge sulle aree protette è dichiaratamente quella di garantire e promuovere, «in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali», la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese, nei territori che, costituendo espressione di detto patrimonio, meritano speciale tutela (cfr. art. 1, commi 1, 2 e 3, legge n. 394/1991), risulta evidente che nelle aree, che, rispondendo alle anzidette caratteristiche, sono istituite in parco naturale, è la tutela dell'ambiente ad assumere, per specifica scelta del legislatore, rilievo preminente su qualsiasi altro interesse anche di primaria importanza.

3.2. - Nel quadro di un'interpretazione coerente con i criteri sanciti dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, il dato letterale e quello sistematico non lasciano, dunque, dubbi sul fatto che l'art. 11, comma 3, lett. c), legge n. 394/1991 stabilisce, in linea di principio, il divieto assoluto di modificare il regime delle acque nelle aree naturali protette.

Il rigore della previsione è, peraltro, temperato dall'art. 11, comma 4, legge n. 394/1991, che contempla la possibilità che, con il

«regolamento del parco» siano introdotte «eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3».

Diversamente da quanto opina il giudice *a quo*, con riferimento al caso di specie, una siffatta deroga non può, tuttavia, essere ravvisata, nella previsione l'art. 16 delle norme di attuazione del Piano del Parco.

A prescindere da ogni considerazione in merito alle finalità che le menzionate eccezioni devono perseguire, occorre, invero, osservare che il comma 4 dell'art. 11, legge n. 394/1991 attribuisce il potere di introdurre deroghe ai divieti previsti dal precedente comma 3, in via esclusiva, al regolamento del parco (disciplinato dal medesimo art. 11 ed, in base a questo, adottato dall'Ente parco e approvato dal Ministro dell'ambiente); cosicché nessuna legittima deroga ai divieti in oggetto potrebbe in ogni caso mutuari da una disposizione, quale l'art. 16 in rassegna, facente parte, non del regolamento, ma del corpo delle norme attuative del piano del parco (disciplinato dall'art. 12 della legge n. 394/1991 ed, in base a questo, predisposto dall'Ente parco e adottato dalla Regione, sentiti gli Enti locali).

In disparte tale rilievo, peraltro, deve, osservarsi che l'art. 16 delle norme attuative del Piano del Parco, lungi dal derogarvi, non fa altro che confermare il generale divieto legislativo di modificare il regime delle acque nell'area di relativa pertinenza. La disposizione ribadisce, infatti, il divieto di «qualsiasi intervento che modifichi il regime naturale delle acque superficiali e sotterranee» e, in particolare, di «ogni ulteriore derivazione delle acque superficiali e sotterranee per scopi idroelettrici e irrigui». In via di eccezione, ammette solo (oltre agli interventi di manutenzione degli impianti idroelettrici già esistenti) la possibilità (subordinata, peraltro, a rigorosa procedure di autorizzazione) di «modeste derivazioni idriche», da riservare esclusivamente alle «finalità istituzionali» dell'Ente Parco; possibilità che - non essendo suscettibile che di stretta interpretazione per il ruolo di eccezione a regola generale - certamente non può ritenersi estesa (attese anche le finalità perseguite con l'istituzione delle aree protette, come definite della previsione di cui all'art. 1 della legge n. 394/1991) alle derivazioni funzionali all'esercizio di impresa di produzione idroelettrica, seppur con energie rinnovabili.

III) 1. - Risultando in controverso che la collocazione della centrale di produzione e di parte della condotta dell'impianto oggetto della controversia è prevista, all'interno del Parco, in zona «B1» di «riserva generale orientata», con riguardo alla questione sottesa al secondo motivo di ricorso, il quadro normativo di riferimento va individuato nella previsione dell'art. 12, legge n. 394/1991 ed in quella dell'art. 7 delle norme di attuazione del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi. Sotto la rubrica «piano per il parco», l'art. 12, comma 2, legge n. 394/1991, sancisce, tra l'altro, la suddivisione del territorio del parco, ad opera del piano, in zone diversificate in funzione del differente pregio ambientale e del conseguente differente grado di protezione e, precisamente, in: a) «riserve integrali»; b) «riserve generali orientate»; c) «aree di protezione»; d) «aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema».

Quanto alle «riserve generali orientate» (per pregio ambientale e rigore di tutela, seconde solo alle «riserve integrali»), la disposizione specifica, in particolare, che, in esse, è vietato non solo «costruire nuove opere edilizie», ma, anche, «ampliare le costruzioni esistenti» ed «eseguire opere di trasformazione del territorio» non implicanti interventi edilizi; sono, invece, consentite: «le utilizzazioni produttive tradizionali», «la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie», gli «interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco», la «manutenzione delle opere esistenti».

2. - Il giudice *a quo* nega (v. pag. 12 e s. della sentenza impugnata) che le edificazioni connesse all'impianto autorizzato incidenti in zona di «riserva generale orientata» (parte della condotta la centrale di produzione) integrino violazione dell'art. 12, comma 2, lett. b), legge n. 394/1991. Basa l'assunto sul rilievo che «il complesso di tali manufatti, per la più parte interrati ed in parte con un rivestimento che imita la parete cui s'appoggia, non implica significativi impatti nell'area protetta» e che, d'altro canto, la ricorrente non ha indicato «in che cosa mai si specifichi il preteso *vulnus* derivante dall'impianto in questione». Sostiene, inoltre, che una lettura costituzionalmente orientata della norma consente di ricomprendere nella deroga disposta in favore delle «utilizzazioni produttive tradizionali» (per la genericità dell'espressione) anche attività economiche, che, pur diverse dalle forme di produzione arcaiche, agricole e preindustriali, possono, comunque, ascrivere alla tradizione del peculiare territorio protetto del Parco; così come, «a ben vedere, per quanto attiene al territorio precipuo delle Dolomiti bellunesi, non può non dirsi tradizionale, per l'evidente e notoria ricorrenza di taluni insediamenti in zona, un impianto c.d. microidroelettrico».

3. - Anche, per il profilo qui considerato, le conclusioni, e le relative premesse interpretative, del giudice *a quo* non sono condivisibili.

Invero - posto che l'art. 12, comma 2, lett. *b*), legge n. 394/1991 stabilisce in termini assoluti e perentori che nelle «riserve generali orientate» del parco «è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio» - la legittimità dei manufatti da costruirsi in esecuzione del progetto autorizzato con gli atti impugnati non può certo desumersi dalle modalità di relativa esecuzione o dalla mancata evidenziazione, da parte del ricorrente, degli specifici pregiudizi che essi arrecano ai beni protetti.

Deve, d'altro canto, osservarsi che anche alla compiuta definizione dei sopra richiamati interventi assentibili nelle aree di «riserva generale orientata», in quanto implicanti deroghe al generale divieto di nuove costruzioni e trasformazioni territoriali, non può pervenirsi che attraverso un'esegesi che - tenuto conto del dato finalistico codificato all'art. 1 della legge n. 394/1991, già in precedenza richiamato (v. *sub* II, 3.1.) - sia condotta con criterio di stretta interpretazione.

In tale prospettiva, non vi è dubbio che il dato letterale, coniugato con quello sistematico, imponga di identificare le consentite «utilizzazioni produttive tradizionali» in quelle attività «agro-silvo-pastorali e tradizionali», la cui salvaguardia è specificamente promossa dall'art. 1, comma 3, lett. *b*), legge n. 394/1991, al fine della realizzazione di un'equilibrata compatibile integrazione tra uomo e ambiente naturale e che, nella stessa ottica, sono richiamate da altre disposizione della legge [cfr. artt. 11, comma 3, lett. *a*), 12, comma 2, lett. *c*), 14, comma 3] nonché dall'art. 7 delle norme attuative del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi [che non a caso - inquadrate nell'area di «riserva naturale orientata B1» del Parco le zone «i cui assetti ecologici e naturalistici, risentono di pregressi usi silvo-pastorali ormai da tempo cessati» - prevede che, «nei limiti di quanto ammesso alla lett. *b*), art. 12 della legge n. 394/1991», in detta area sono ammessi anche «interventi sulle strutture edilizie a supporto delle attività silvo-pastorali. Per converso, resta ineludibilmente esclusa ogni possibilità di considerare «utilizzazione produttiva tradizionale», meritevole di valorizzazione in area di «riserva generale orientata», un'attività imprenditoriale, quale l'esercizio degli impianti autorizzati con i provvedimenti impugnati, tesa alla produzione di energia elettrica seppur da fonte rinnovabile [attività che del resto, alla stregua della previsione dell'art. 12, comma 2, lett. *c*), legge n. 394/1991, non risulta prevista nemmeno per le zone, di minor pregio ambientale e quindi a minor protezione, definite «aree di protezione»].

Nella medesima prospettiva, la definizione e la portata della consentita «realizzazione di infrastrutture strettamente (e non a caso tali) necessarie» non possono, poi, che essere rapportate alle specifiche esigenze dei compiti istituzionali dell'Ente Parco.

IV) - Alla stregua delle considerazioni che precedono, s'impone l'accoglimento del ricorso di WWF Italia.

Non risultando necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa, ai sensi dell'art. 384, comma 1 ult. parte, c.p.c., va decisa nel merito, con l'accoglimento della domanda introduttiva di WWF Italia e l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Per la natura della controversia, la peculiarità della fattispecie e l'assenza di precedenti specifici, si ravvisano le condizioni per disporre la compensazione delle spese dell'intero giudizio.

(*Omissis*)

(1) ZONE DI RISERVA GENERALE ORIENTATA: LE SEZIONI UNITE CHIARISCONO LA PORTATA DEL DIVIETO POSTO DALLA LEGGE QUADRO N. 394/1991 IN ORDINE AL REGIME DELLE ACQUE.

La sentenza che qui di seguito si commenta, assume notevole pregio e rilevanza per aver chiarito la portata ermeneutica di talune disposizioni a presidio della legge quadro n. 394/1991 (1) a tutela delle aree protette ed in particolare dei divieti dalla

stessa contemplati all'art. 11, comma 3, lett. *c*) per quanto attiene il regime delle acque e all'art. 12, comma 2, lett. *b*) per quanto riguarda la preclusione di edificazione di nuove opere nelle c.d. «zone di riserva generale orientata».

In particolare le Sezioni Unite della Suprema Corte, partendo da una analisi comparativa tra le norme di cui sopra e le disposizioni attuative del «Piano del Parco» e nello specifico di quello delle Dolomiti bellunesi (2), statuisce, in guisa ad un criterio di stretta interpretazione, il divieto assoluto di apportare modifiche all'assetto del territorio, realizzando un impianto idroelettrico, seppur annoverabile tra le fonti di energia rinnovabile.

La vicenda processuale, infatti, posta al vaglio della Suprema Corte di cassazione prende le mosse dal ricorso promosso dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche da una nota associazione di tutela ambientale nei confronti di una società interessata alla realizzazione di un impianto idroelettrico ad acqua fluente, all'interno del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi, specificamente in zona «B1» della c.d. zona di riserva orientata.

L'Ente ricorrente, in particolare, adiva il ridetto Tribunale, impugnando gli atti autorizzatori e presupposti favorevoli all'esecuzione di una centrale idroelettrica, per violazione dei seguenti divieti:

- di modifica del regime delle acque nelle aree protette, posto dall'art. 11, comma 3, lett. *c*), legge n. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette) e dagli artt. 16 e 18 del Piano del Parco;

- di nuove costruzioni nelle aree predette, sancito dall'art. 12, comma 2, lett. *b*), legge n. 394/1991 e dall'art. 7 del Piano del Parco.

Il Tribunale *a quo*, ritenendo non fondate le violazioni normative sopra richiamate, rigettava il ricorso (3) azionato dall'associazione ambientale, la quale, conseguentemente sottoponeva la risoluzione delle medesime questioni alla Suprema Corte di cassazione.

Orbene al fine di comprendere l'*iter* motivazionale seguito dagli ermellini, in ordine al primo motivo posto a base del gravame, si rende necessario soffermarsi dapprima sulla previsione dell'art. 11 della legge n. 394/1991 e su quella dell'art. 16 delle norme di attuazione del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi.

Premesso che la legge quadro in esame è diretta a regolamentare, in modo organico, il quadro istituzionale relativo alla programmazione, realizzazione, sviluppo e gestione sia di parchi nazionali che di riserve naturali, la disposizione di cui all'art. 11, nella parte rubricata «regolamento del parco», stabilisce al comma 3 le attività tassativamente vietate nei parchi, prevedendo talune deroghe nei successivi commi.

Il *dictum* normativo, contenuto nel comma 3 del citato art. 11 della ridetta legge, reca nella prima parte un divieto a carattere generale di tutte quelle attività ed opere che, in concreto, possono incidere in modo negativo sul paesaggio e sull'ambiente tutelati.

La seconda parte, invece, contempla una elencazione di attività che sono già astrattamente vietate dal legislatore, in quanto ritenute *ab origine* lesive dei valori tutelati dall'area protetta.

In specie riguardo il divieto di «modificazione del regime delle acque» fissato perentoriamente dall'art. 11, comma 3, lett. *c*), si rileva che il carattere assoluto dello stesso è desumibile sia dal tenore letterale della disposizione sia dall'analisi sistematica delle norme.

All'uopo si rammenta, come da taluni osservato (4), che già dai lavori preparatori della legge n. 394/1991 si ravvisava un'in-

(1) Vedi l. 6 dicembre 1991, n. 394, nonché legge quadro sulle aree protette, pubblicata in *G.U.* 13 dicembre 1991, n. 292.

(2) Il Piano del Parco nazionale Dolomiti bellunesi è stato definitivamente approvato dalla Regione Veneto il 21 novembre 2000 ed è stato pubblicato sulla *G.U.* del 26 gennaio 2001, n. 21.

(3) Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, rigetta il ricorso con sentenza n. 6 del 2012, depositata in data 16 gennaio 2012.

(4) M. CERUTI, *Parchi naturali e regime delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 3-4, 630.

interpretazione rigida della previsione in commento.

In detta sede, infatti, non fu approvato l'emendamento (n. 11.22) che subordinava il divieto in esame al contrasto con le finalità dell'art. 1, comma 3, lett. *d*), e cioè della «difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici», proprio al fine di rimarcare la funzione primaria e non sussidiaria del divieto posto dal comma 3 dell'art. 11, in quanto la Camera ritenne di per sé che già una mera «modificazione» idrica vietata nelle aree protette, fosse sufficiente ad integrare gli estremi della violazione.

Inoltre, il rigore della previsione, come già anticipato, è mitigato dall'art. 11, comma 4, legge n. 394/1991, nella misura in cui contempla la possibilità con il «regolamento del parco» di introdurre «eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3».

Sul punto osserva il Collegio che il comma 4 dell'art. 11, legge n. 394/1991 attribuisce il potere di introdurre deroghe ai divieti previsti dal precedente comma 3, in via esclusiva, al regolamento del parco e non alle norme attuative dello stesso, ed in particolare dalla disposizione *ex art.* 16 richiamata in termini derogatori dal Tribunale di primo grado (5).

Per tale ragione la Suprema Corte, dopo aver individuato la *ratio* della legge sulle aree protette nell'esigenza di garantire, in attuazione degli artt. 9 e 32 Cost. e nel rispetto degli accordi internazionali, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese, non rinvenendo precedenti giurisprudenziali di rilievo in tal senso (6), statuisce in ordine al primo motivo di violazione eccepito dall'Ente ambientale i seguenti principi di diritto:

- *in primis* che l'art. 11, comma 3, della legge quadro n. 394/1991 delinea un catalogo di attività ed interventi, tra cui il divieto di modificazione del regime delle acque, direttamente inibiti dalla legge, in quanto ritenuti, in forza di presunzione assoluta, di per sé idonei a compromettere la salvaguardia del paesaggio e, di conseguenza, vietati già in astratto ed indipendentemente da ogni apprezzamento circa la relativa concreta pericolosità;

- *in secundis* che l'art. 11, comma 4, della l. 6 dicembre 1991, n. 394 attribuisce il potere di introdurre deroghe ai divieti previsti dal precedente comma 3 in via esclusiva, ma solo rispetto al regolamento del parco, di tal che è illegittimo desumere deroghe dal corpo delle norme attuative del piano del parco;

- *in tertium* che le disposizioni derogatorie dei divieti *ex art.* 11, comma 3, della citata legge sono suscettibili di stretta interpretazione per il ruolo di eccezione alla regola generale.

Riguardo alla *quaestio* sottesa al secondo motivo di ricorso e cioè in ordine alla violazione della previsione *ex art.* 12 della legge n. 394/1991 in combinato disposto con l'art. 7 delle norme di attuazione del Piano del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi, è doveroso preliminarmente precisare quanto segue:

- innanzitutto, che il piano del parco, così come prefigurato dall'art. 12 della legge n. 394/1991 è uno strumento fondamentale per la «tutela dei valori naturali e ambientali affidata all'Ente parco, soggetto ad essere influenzato dai rapporti esistenti tra la pianificazione territoriale-urbanistica e quella paesaggistico-ambientale» (7);

- in secondo luogo, che il ridetto Piano attua una politica di

suddivisione territoriale.

Invero, la procedura di zonizzazione di cui sopra viene operata in funzione del differente pregio ambientale e del conseguente grado di protezione, tra le diverse aree di protezione ed è appunto tra queste che si annoverano le c.d. zone di «riserve generali orientate» (8).

In riferimento a quest'ultime la disposizione specifica che nelle predette aree naturali è vietato non solo «costruire nuove opere edilizie», ma anche, «ampliare le costruzioni esistenti» ed «eseguire opere di trasformazione del territorio» non implicanti interventi edilizi; invece sono consentite «le utilizzazioni produttive tradizionali», «la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie», gli «interventi di gestione delle risorse naturali a cure dell'Ente parco», la «manutenzione delle opere esistenti».

Sulla base di tali osservazioni i giudici della Cassazione, affermano che tenuto conto del dato morfologico e strutturale della previsione di cui all'art. 12 (legge cit.) nelle «zone di riserva generale orientata» di un parco nazionale (nel caso di specie, del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi) è preclusa la realizzazione di nuove centrali idroelettriche ed opere connesse.

Ed inoltre aggiungono che le «utilizzazioni produttive tradizionali» consentite dall'art. 12, comma 2, lett. *b*), della l. 6 dicembre 1991, n. 394 vanno identificate con le attività «agrosilvo-pastorali».

In altri termini ciò significa che sia le modalità di realizzazione degli interventi sia gli accertamenti in ordine al concreto pregiudizio apportato ai beni protetti, non sono rilevanti in quanto l'art. 12, comma 2, lett. *b*) della legge quadro, in base ad un parametro di stretta interpretazione, stabilisce necessariamente nelle ridette zone il divieto di «costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio».

Alla luce di quanto *ut supra* compiutamente analizzato, si rileva che l'intervento delle Sezioni Unite ha senza dubbio il merito di aver risolto i dubbi interpretativi riguardo alla legge quadro n. 394/1991 e di aver chiarito attraverso argomentazioni giuridiche laconiche che, all'interno delle c.d. «zone di riserva generale orientata» di un parco nazionale, è assolutamente vietato l'esercizio di un'attività imprenditoriale tesa alla produzione di energia elettrica, seppur da fonte rinnovabile.

Infatti come esaustivamente precisato dai giudici di legittimità la portata dei divieti fissati dalla normativa a tutela delle aree protette è assoluta e non relativa, sicché le deroghe contemplate nelle disposizioni di attuazione insite nei piani istitutivi dei parchi nazionali devono essere lette in ossequio ad un criterio ermeneutico restrittivo, che non consenta generalizzazioni rispetto a quanto stabilito dalla legge primaria (*rectius*: legge quadro n. 391/1994).

In conclusione, dalla pronuncia di legittimità sopra annotata, emerge che in un'ottica di programmazione e tutela globale dell'ecosistema deve in ogni caso essere rispettata una finalità preminente e cioè quella di mediare le esigenze ambientali di conservazione e promozione del territorio con quelle economiche di utilizzazione dello stesso.

Gloria G. Giammarelli

(5) Vedi art. 16 norme di attuazione del piano del parco, che nel paragrafo dedicato alle «Acque» occupandosi di «Captazioni», statuisce quanto segue: «(...) con l'esclusione delle concessioni esistenti, (...) è vietato qualsiasi intervento che modifichi il regime naturale delle acque superficiali e sotterranee. È comunque vietata, all'interno del parco, ogni ulteriore derivazione delle acque superficiali e sotterranee per scopi idroelettrici e irrigui (...)».

(6) Esigui i precedenti giurisprudenziali sul tema in oggetto. In ogni caso merita attenzione la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI 19 ottobre 2007, n. 5445, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 3-4, 629, ove così si legge: «è legittimo il provvedimento con il quale il Consorzio di tutela di un parco nazionale ha negato l'autorizzazione a realizzare una centralina idroelettrica nel

Parco, motivato con riferimento alla notevole entità del prelievo di acqua che avrebbe comportato la realizzazione della centralina rispetto al regime ed alla portata media del torrente interessato, tale da configurare di per sé una modificazione del regime delle acque vietata dall'art. 11, comma 3, lett. *c*) della legge n. 394/1991 e non derogata dal regolamento del parco, ai sensi del successivo comma 4».

(7) F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 5, 203.

(8) Per riserva generale orientata si intende un tipo di riserva di grande interesse scientifico in cui vengono effettuati interventi guidati da parte dell'uomo, allo scopo di «orientare» l'evoluzione dell'ecosistema verso un determinato modello culturale.

Cass. Sez. III Civ. - 2-3-2012, n. 3248 - Preden, pres.; Finocchiaro, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Perpiglia (avv. Caccavari) c. Anghelone ed a. (avv. ti Bottari ed a.). (Conferma App. Reggio Calabria 17 settembre 2009)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Tempestività del pagamento del prezzo - Condizione sospensiva - Versamento del prezzo di acquisto - Rispetto dei termini indicati per la prelazione - Rifiuto da parte del creditore di accettare il pagamento - Deposito liberatorio della somma da parte del retraente - Necessità - Equipollenza tra versamento del prezzo e offerta non formale - Esclusione.** (C.c., art. 1210; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 8 gennaio 1979, n. 2)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Mancato versamento del prezzo nel termine di tre mesi - Deposito della somma mediante apertura di un libretto di risparmio al portatore.** (C.c., artt. 1210 e 1213, comma 1)

*Ai fini della tempestività del pagamento del prezzo nel riscatto agrario, occorre che si verifichi la condizione sospensiva del versamento del prezzo di acquisto che, secondo quanto previsto dalla l. 8 gennaio 1979, n. 2, va effettuato nei termini indicati per la prelazione dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, decorrenti dall'adesione del terzo acquirente alla dichiarazione di riscatto oppure, ove sorga contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto. Perché si verifichi la predetta condizione sospensiva, nell'ipotesi di rifiuto, ancorché pretestuoso da parte del creditore di accettare l'indicato pagamento, è necessario - in difetto di norme specifiche sul punto - che il retraente effettui, secondo le generali disposizioni civilistiche sulle obbligazioni, il deposito liberatorio della relativa somma, ai sensi dell'art. 1210 c.c., dovendo, invece, escludersi una equipollenza tra versamento del prezzo ed offerta non formale di esso, dal momento che l'art. 1220 c.c. ricollega alla seria e tempestiva offerta non formale della prestazione il solo venir meno della mora debendi, mentre la liberazione del debitore, unico evento equivalente al versamento del prezzo, consegue all'accettazione dell'offerta reale ovvero - in caso di mancata accettazione - all'accettazione della somma depositata o, in difetto, all'accertata validità del deposito (art. 1210 c.c.) (1).*

*Ai fini della validità dell'offerta reale, il deposito della somma rifiutata dal creditore, di cui all'art. 1210 c.c., può essere eseguito mediante versamento dell'importo dovuto in un libretto al portatore, il quale deve, tuttavia, essere posto nella disponibilità del depositario. Ne consegue che la scelta dell'istituto di credito depositario di consegnare materialmente al debitore detto libretto al portatore, senza vincoli di destinazione delle somme ivi versate, priva di effetto il deposito, ai sensi dell'art. 1213, comma 1, c.c., valendo come ritiro dello stesso (2).*

(Omissis)

3. Quanto al merito della controversia i giudici di appello - accertato, in linea di fatto, come assolutamente non controverso, che i Perpiglia, fatta offerta reale della somma di lire 10.500.000, rifiutata dai creditori, avevano fatto seguire il deposito della somma, da parte dell'Ufficiale giudiziario, mediante apertura di un libretto a risparmio al portatore presso una agenzia bancaria intestato agli eredi di Anghelone Domenico, libretto rimasto nelle mani degli stessi Perpiglia, che ne avevano conservato la disponibilità - hanno:

- da un lato, ritenuto la irrivalenza e inefficacia del deposito delle somme, atteso che la materiale e giuridica disponibilità delle somme è passata dal depositario (istituto di credito) allo stesso debitore, realizzando tale passaggio un vero e proprio ritiro del deposito, ai sensi dell'art. 1213 c.c.;

- dall'altro, dichiarato i Perpiglia decaduti dall'azione riscatto, per non essersi avverata la condizione sospensiva del versamento del prezzo di acquisto entro i termini indicati dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, atteso che perché si verifichi la predetta condizione, in ipotesi di rifiuto da parte del creditore di accettare il pagamento del prezzo dovuto, è necessario che il retraente effettui il deposito liberatorio della relativa somma, ai sensi dell'art. 1210 c.c., effetto liberatorio che consegue alla accettazione dell'offerta reale, ovvero, in caso di mancata accettazione, alla accettazione della somma depositata o, in difetto, all'accertata validità del deposito (deposito nella specie invalido).

4. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano la sentenza impugnata nella parte *de qua* lamentando violazione e falsa applicazione degli artt. 1208, 1209 c.c., artt. 73, comma 1, 74 e 75, disp. att. c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, c.p.c. atteso che l'offerta reale dei Perpiglia è stata ritualmente eseguita, come correttamente ritenuto dal giudice di prime cure e correttamente convalidata (da questi) ma la Corte ha dichiarato inammissibile la domanda di convalida di offerta reale, errando non solamente nel non convalidare l'offerta reale correttamente eseguita ma facendone derivare la caducazione del deposito

ritenuto invalido, senza considerare che la validità dell'offerta non discende dalla validità del deposito che è solo eventuale e successivo al rifiuto dell'offerta reale, rendendo una pronuncia di inammissibilità della convalida della offerta reale, censurabile perché in accoglimento di un appello incidentale inammissibile.

5. Il motivo, per più profili inammissibile e per altri manifestamente infondato, non può trovare accoglimento. Alla luce delle considerazioni che seguono.

(Omissis)

5.3. Anche a prescindere dai rilevati profili di inammissibilità, per completezza di esposizione si osserva che la censura in esame è - comunque - manifestamente infondata, là ove invoca che la eventuale invalidità del deposito della somma offerta (per il pagamento del corrispettivo dovuto in esecuzione della sentenza che ha accolto la domanda di riscatto agrario) è irrilevante, qualora sia stata eseguita correttamente la offerta reale.

La giurisprudenza di questa Corte regolatrice - infatti - è da lustrari, assolutamente pacifica nell'affermare che ai fini della tempestività del pagamento del prezzo nel riscatto agrario occorre che si verifichi la condizione sospensiva del versamento del prezzo di acquisto che, secondo quanto previsto dalla legge n. 2 del 1979, va effettuato nei termini indicati dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, per la prelazione, decorrenti dall'adesione del terzo acquirente alla dichiarazione di riscatto oppure, ove sorga contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto. Perché si verifichi la predetta condizione sospensiva, nell'ipotesi di rifiuto, ancorché pretestuoso da parte del creditore di accettare l'indicato pagamento, è necessario - in difetto di norme specifiche sul punto - che il retraente effettui, secondo le generali disposizioni civilistiche sulle obbligazioni, il deposito liberatorio della relativa somma, ai sensi dell'art. 1210 c.c., dovendo, invece, escludersi una equipollenza tra versamento del prezzo ed offerta non formale di esso dal momento che l'art. 1220 c.c. ricollega alla seria e tempestiva offerta non formale della prestazione il solo venir meno della *mora debendi*, mentre la liberazione del debitore, solo evento equivalente al versamento del prezzo, consegue all'accettazione reale ovvero - in caso di mancata accettazione - all'accettazione della somma depositata o, in difetto, all'accertata validità del deposito della offerta (art. 1210 c.c.) (Cass. 6 dicembre 2005, n. 26688; Cass. 17 ottobre 2003, n. 15547).

Non controverso quanto precede, pacifico che la sentenza impugnata ha fatto puntuale applicazione del riferito principio - evidenziando la necessità che alla offerta reale doveva fare seguito, perché potesse ritenersi avverata la condizione sospensiva di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 8 - un rituale deposito della somma (secondo lo schema di cui all'art. 1212 c.c. e art. 74 e ss. disp. att. c.c.) è palese, come anticipato, che il secondo motivo non possa trovare accoglimento.

6. Con il terzo e quarto motivo i ricorrenti censurano la sentenza impugnata denunciando:

- da un lato, contraddittorietà, violazione e falsa applicazione degli artt. 1834 e 1210 c.c., in relazione all'art. 360 comma 1, c.p.c.: insufficiente e contraddittoria motivazione *ex art.* 360, n. 5, atteso che la consegna del libretto al debitore è un obbligo previsto dalla legge, prevedendo, del resto, l'art. 1210 c.c., che il possesso della cosa fino al passaggio in giudicato della sentenza rimane al debitore (terzo motivo);

- dall'altro, contraddittorietà, violazione e falsa applicazione di norme di legge con riferimento agli artt. 1835 e 1836 c.c., legge n. 590 del 1965, art. 8, in relazione all'art. 60, comma 1, c.p.c.; insufficiente e contraddittoria motivazione *ex art.* 360, n. 5, atteso che stante la normativa che disciplina i libretti di deposito (al portatore) i reali titolari dei libretti erano e sono rimasti gli Anghelone, posto che la banca, se il ricorrente avesse chiesto la restituzione delle somme versate avrebbe dovuto, come d'obbligo, per non incorrere nelle responsabilità del caso, richiedere la esibizione di un atto legittimante il ritiro del deposito, avvenuto tramite Ufficiale giudiziario e vincolato, perciò, dal processo verbale da costui redatto (quarto motivo).

7. I riassunti motivi - intimamente connessi e, pertanto, da esaminare congiuntamente - sono, per un verso, inammissibili, per altro, manifestamente infondati.

(Omissis)

7.3. Come anticipato, comunque, i motivi in esame, sotto il profilo di cui all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. sono manifestamente infondati.

Giusta la testuale previsione di cui all'art. 75 e ss. disp. att. c.p.c., la mancata comparizione del creditore o il rifiuto di accettare l'offerta sono accertati con verbale redatto da un ufficiale giudiziario che, qualora l'offerta riguardi somme di danaro, deve provvedere al deposito delle stesse presso la cassa dei depositi e prestiti oppure presso un istituto di credito. Pacifico quanto sopra è palese che correttamente i giudici del merito hanno affermato, da un lato, che la scelta del depositario, nella specie, un istituto di credito, di versare le somme oggetto del deposito in un libretto al portatore non è censurabile in sé e per sé, dall'altro, che è censurabile, e in contrasto con i minimali obblighi di custodia gravanti sul depositario, la scelta - successiva - di consegnare

materialmente detto libretto - al portatore e senza vincoli di destinazione delle somme ivi versate - allo stesso debitore, atteso che così agendo il depositario si spoglia giuridicamente, e di fatto, di ogni potere di controllo e custodia delle somme stesse.

Per tale via - come puntualmente e correttamente evidenziato dalla sentenza ora impugnata - si è attuata la previsione di cui all'art. 1213, comma 1, c.c., secondo cui il deposito non produce effetto se il debitore lo ritira - come verificatosi nella specie - prima che sia stato riconosciuto valido con sentenza passata in giudicato. È palese, per l'effetto - in termini opposti rispetto a quanto si invoca nel terzo motivo - che per effetto dell'accensione del libretto al portatore non si è affatto prodotto l'effetto liberatorio in favore dei debitori atteso che costoro, accettando la consegna di tale libretto hanno, acquistando la disponibilità di diritto e di fatto delle somme ivi depositate, ritirato il deposito che di conseguenza non produce alcun effetto.

Né al riguardo, può affermarsi che l'atto redatto dall'Ufficiale giudiziario è atto solenne che gode di fede privilegiata e da esso deriva un vincolo di destinazione delle somme depositate e che quanto invocato è in armonia con l'insegnamento contenuto in Cass. 14 aprile 1995, n. 4281.

Non controverso, infatti, che qualora il libretto di deposito è pagabile al portatore è assolutamente irrilevante - al fine di escludere la legittimazione al ritiro delle somme ivi depositate da parte del suo possessore - che lo stesso sia intestato al nome di una determinata persona o in altro modo contrassegnato, che non giova, al fine di ritenere che i debitori non potessero ritirare le somme depositate nel libretto nella loro disponibilità, quanto risultante dal verbale dell'Ufficiale giudiziario.

L'atto pubblico - infatti - fa piena prova fino a querela di falso della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (art. 2700 c.c.) ma non vale certamente a modificare le norme sulla legittimazione del possessore dei libretti di risparmio al portatore a ritirare le somme ivi depositate.

Absolutamente non pertinente, da ultimo, al fine del decidere, è quanto enunciato in Cass. 14 aprile 1995, n. 4281 atteso che in quella fattispecie il notaio richiedente il deposito aveva ritirato dalla somma e trattenuto presso il proprio studio i libretti di deposito vincolati ed intestati ai singoli creditori, mentre nella specie non solo il libretto non era vincolato e intestato ai creditori (ma si trattava di libretto al portatore) ma lo stesso lungi dall'essere stato trattenuto dall'Ufficiale giudiziario o dalla banca depositaria delle somme - a disposizione dei creditori - era stato, singolarmente, consegnato allo stesso debitore, così attuandosi il ritiro del deposito stesso, ai sensi dell'art. 1213 c.c.

Irrelevante e non pertinente - al fine di pervenire a una diversa soluzione della lite - da ultimo, è la circostanza, ampiamente illustrata in sede di memoria di cui all'art. 378 c.p.c., che la consegna del libretto al portatore a essi ricorrenti è riferibile esclusivamente a un inadempimento, rispetto agli obblighi assunti, dell'istituto di credito presso il quale era avvenuto il deposito.

Accertato - infatti - che non sono stati posti in essere tutti gli adempimenti voluti dalla legge perché si perfezionasse l'offerta reale e perché, quindi, potesse dirsi adempiuta l'obbligazione di pagamento del prezzo entro i termini di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 8, correttamente i giudici del merito hanno ritenuto gli odierni ricorrenti decaduti dal diritto di riscatto, senza che rilevi - in questa sede - il soggetto cui, in pratica, è addebitabile il mancato perfezionamento della procedura di cui all'art. 1212 c.c.

7.4. Attesa la non equivoca previsione di cui all'art. 1836, comma 2, c.c. del tutto irrilevanti, al fine del decidere, sono le considerazioni svolte nel quarto motivo e i principi giurisprudenziali ivi richiamati.

In particolare la circostanza che la banca, in caso di libretti al portatore debba usare le opportune cautele e cioè provvedere, quanto meno, ad identificare il presentatore e ad annotare gli estremi dei documenti attraverso i quali è avvenuta l'identificazione (Cass. 25 ottobre 1967, n. 2634, nonché Cass. 23 giugno 2008, n. 17039) non vale - in alcun modo - a escludere che sia sufficiente il possesso degli stessi per riscuotere le somme ivi depositate e per ritenere, come si cerca di dimostrare con il motivo in esame, che in realtà, sia sufficiente la indicazione di un nominativo, per ritenere le somme depositate vincolate

in favore di costui.

(Omissis)

10. Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna dei ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo.

(Omissis)

(1-2) RIFIUTO DI ACCETTAZIONE DEL PAGAMENTO E OFFERTA REALE EX ART. 1208 E SS. C.C.

Il diritto al riscatto del fondo in applicazione del diritto di prelazione vantato si perfeziona solo con il pagamento del prezzo. Prima di tale momento il diritto - invocato grazie alla dichiarazione di adesione al riscatto - è sottoposto a condizione sospensiva, nel senso che potrà esprimere la propria piena efficacia sul piano sostanziale solo dopo l'avveramento dell'evento (il pagamento) oggetto della condizione. Nell'ipotesi - tutt'altro che infrequente nella prassi - che il creditore non intenda accettare detta prestazione, mosso da finalità speculative o dilatorie, sorge in capo al debitore il problema di come permettere l'avveramento della condizione senza la collaborazione del creditore. Quale che sia la forma di pagamento scelta è chiaro, infatti, che il creditore può sempre rifiutarsi di riceverlo, ad es. non ritirando un assegno o non comunicando le coordinate bancarie per un bonifico: è la c.d. *mora credendi*, quando il creditore non fa salve le ragioni del debitore non ricevendo, senza motivo legittimo, il pagamento offertogli nei modi indicati dalla legge o non compiendo quanto è necessario affinché il debitore possa adempiere l'obbligazione (art. 1206 c.c.).

La sentenza in oggetto affronta proprio questo problema, partendo dal dato di fatto che la legislazione speciale non dice nulla al riguardo. In tal caso è necessario ricorrere alle norme generali del codice civile e la giurisprudenza si è dimostrata diffusamente concorde (1) nel prevedere la diretta applicazione dell'art. 1208 e ss. c.c. e nel ribadire che non è sufficiente un'offerta irituale ex art. 1220 c.c. per consentire la liberazione del debitore (art. 1210 c.c.) e quindi l'avveramento della condizione ai fini del riscatto, ma che è bensì necessaria un'offerta reale (2).

Nel caso di specie il ricorrente aveva in effetti predisposto un'offerta formale con tutti i crismi del caso, compiendo un unico clamoroso errore. Il deposito delle somme in un istituto di credito era senz'altro idoneo ma l'aver trattenuto il libretto con l'attestazione dell'importo ivi versato senza per di più alcun vincolo di destinazione equivaleva al ritiro del deposito ai sensi dell'art. 1213 c.c. La piena disponibilità delle somme è rimasta così in capo al debitore, non bastando l'intestazione del libretto al creditore.

Ciò ha comportato l'impossibilità della condizione e la perdita del diritto al riscatto, perché il pagamento liberatorio non è stato effettuato nel termine previsto (3).

La sentenza oggi in commento ribadisce agevolmente l'orientamento in questione, cogliendo l'occasione per chiarire come il deposito, astrattamente considerato quale lo strumento tipico per effettuare l'offerta reale, per essere realmente liberatorio deve avere determinate caratteristiche. Non basta lo spossamento. È necessaria anche la non detenzione delle somme, che devono transitare nella piena disponibilità formale e sostanziale del creditore.

Emanuele Guerrieri Ciaceri

(1) Si vedano Cass. Sez. III Civ. 6 dicembre 2005, n. 26688, (con massima speculare) in *Mass. giur. it.*, 2005, e in *Guida al dir.*, 2006, 6, 47; Cass. Sez. III Civ. 29 ottobre 2001, n. 13416, in questa Riv., 2003, 439-441; Cass. Sez. III Civ. 22 febbraio 1996, n. 1374, *ivi*, 1996, 10, 617.

(2) È proprio dal giorno dell'offerta, se questa è successivamente dichiarata valida con sentenza passata in giudicato (art. 324 c.p.c.) o se è accettata dal creditore, che si verificano le tipiche conseguenze della mora del creditore. Questi, infatti, subisce il rischio relativo alla impossibilità della prestazione, sopravvenuta per causa non imputabile al debitore (art.

1207 c.c.); non risultano più dovuti gli interessi o i frutti non percepiti dal debitore; deve corrispondere sia le spese necessarie per il procedimento di offerta (art. 1215 c.c.), sia quelle attinenti alla custodia ed alla conservazione della cosa dovuta (art. 1207 c.c.). Egli deve inoltre risarcire i danni derivati dal proprio contegno omissivo.

(3) Gli effetti dell'offerta non formale (evitare la mora del debitore) sono qui irrilevanti, perché il pagamento non è più possibile e il rapporto obbligatorio si è estinto (salvo i rimborsi e i risarcimenti per le spese delle procedure attivate).



Cass. Sez. III Pen. - 11-7-2012, n. 27413 - Franco, pres.; Marini, est.; Spinaci, P.M. (diff.) - Amendolagine, ric. (*Conferma Trib. Lecce 23 dicembre 2011*)

**Sanità pubblica - Prodotti agricoli - Film plastici - Natura - Rifiuti.** (D.lgs. 2 aprile 2006, n. 152, artt. 183, 255, 256, 259, 260)

**Sanità pubblica - Spedizioni transfrontaliere di rifiuti - Mancato rispetto della disciplina del Paese destinatario - Abusività delle esportazioni - Sussistenza - Reato ex art. 260, d.lgs. n. 152 del 2006 - Configurabilità.** (D.lgs. 2 aprile 2006, n. 152, artt. 194, 260)

*In tema di gestione di rifiuti, i teloni e i film di protezione dei prodotti agricoli non costituiscono «imballaggio» bensì oggetti a composizione plastica destinati a supportare le attività agricole produttive sicché detti oggetti, una volta cessato il loro impiego, vanno considerati rifiuti destinati possibilmente al recupero (1).*

*Il mancato rispetto, in caso di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, delle garanzie e delle formalità previste dagli Stati riceventi, quand'anche non membri OCSE (nella specie la Repubblica popolare cinese), in quanto recepite nei regolamenti comunitari che regolano la materia a norma dell'art. 194, d.lgs. n. 152 del 2006, integra il carattere abusivo dell'esportazione con conseguente configurabilità, nella ricorrenza dei restanti presupposti, del reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (2).*

(Omissis)

1. - L'ampia esposizione dei fatti contenuta nell'ordinanza cautelare emessa dal Giudice delle indagini preliminari e la motivazione dell'ordinanza del riesame non rendono necessario operare un esame delle emergenze probatorie se non nei limiti strettamente necessari alla valutazione di specifiche questioni poste dal ricorrente. La Corte ritiene di dover prendere le mosse dai motivi di ricorso che attengono all'esistenza dei presupposti di emissione della misura cautelare, la cui assenza comporterebbe l'annullamento della misura stessa, affrontando solo in un secondo momento la questione relativa alla competenza territoriale.

2. - Occorre, dunque, considerare che la misura cautelare si fonda sul presupposto che le attività poste in essere dal ricorrente integrino gli estremi del delitto previsto dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260 e che la loro realizzazione abbia assunto in concreto gli estremi della partecipazione intenzionale ad un meccanismo fraudolento organizzato riconducibile al delitto previsto dall'art. 416 c.p., aggravato legge n. 146 del 2006, ex art. 4.

A sua volta, l'ipotesi di sussistenza del delitto ex art. 260, citato, si fonda sul presupposto dell'esistenza di plurime violazioni alla normativa in materia di trattamento dei rifiuti plastici e di gestione transfrontaliera degli stessi, violazioni che consistono nel mancato rispetto degli obblighi inerenti l'attività del Consorzio Polieco e degli obblighi inerenti la destinazione dei rifiuti ad imprese operanti nel territorio della Repubblica popolare cinese e cioè, segnatamente, nell'assenza della certificazione AQSIQ in capo alla «Rifiuti Sud s.r.l.» e nella mancanza dei controlli preventivi operati dalla CCIC.

Rinviano alle ordinanze del Giudice delle indagini preliminari e del Tribunale del riesame e allo stesso ricorso per quanto concerne la definizione della certificazione AQSIQ e dei controlli CCIC, con riferimento ai motivi di ricorso che censurano l'esistenza di gravi indizi della violazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260, si osserva quanto segue.

3. - Il delitto previsto dall'art. 260 risulta integrato da plurimi elementi concorrenti:

- a) la finalità di profitto ingiusto;
- b) la condotta di chiunque «cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce abusivamente» rifiuti;
- c) la quantità ingente dei rifiuti stessi;
- d) l'esistenza di «più operazioni» poste in essere «attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate».

3.1. - Deve a questo proposito osservarsi che l'ordinanza impugnata, anche attraverso il rinvio alla più articolata ordinanza applicativa della misura, offre adeguata motivazione in ordine alla natura organizzata e continuativa delle operazioni di esportazione poste in essere dal ricorrente e della quantità ingente dei rifiuti così gestiti, nonché della finalità di profitto ingiusto che caratterizza l'azione del ricorrente stesso. Si tratta di motivazione logica e priva di contraddizioni, fondata anche su specifiche risultanze delle intercettazioni telefoniche da cui emergono, così come chiarito nell'ordinanza cautelare e ancora nell'or-

dinanza del Tribunale del riesame alle pagine 8-12 e 14, le strategie commerciali adottate dagli indagati e le ragioni di convenienza che conducevano a scegliere le destinazioni dei prodotti e le modalità di predisposizione della documentazione accompagnatoria delle singole spedizioni.

3.2. - Più complessa è, invece, la questione concernente la natura «abusiva» della gestione dei rifiuti plastici, ed è su questo aspetto che occorre concentrare l'attenzione della Corte, muovendo dalla premessa, su cui non è necessario spendere ulteriori parole, che la condotta di «gestione» dei rifiuti ex art. 260, citato, ricomprende pacificamente le condotte contestate al ricorrente, anche alla luce del contenuto degli artt. 182 (smaltimento), 183 (definizioni) e 194 (spedizioni transfrontaliere) del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modifiche, in particolare quelle apportate dal d.lgs. 16 novembre 2008, n. 4.

Come si è detto, la illiceità delle condotte di gestione ed esportazione dei rifiuti viene ricondotta dal Tribunale del riesame a tre profili: il mancato rispetto degli obblighi concernenti il Consorzio Polieco derivanti dalle disposizioni contenute nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 234; la sottrazione all'obbligo di titolarità della certificazione AQSIQ e la sottrazione agli obblighi di preventiva ispezione da parte dell'ente cinese, CCIC, preposto ai controlli delle spedizioni di rifiuti in territorio cinese.

3.3. - Occorre sul punto premettere che non può accogliersi l'impostazione del ricorrente allorché qualifica come «imballaggio» i materiali oggetto delle spedizioni e fa discendere da tale impostazione la sottrazione delle spedizioni agli obblighi concernenti la gestione di «rifiuti». Sul punto appare evidente che anche i teloni e i film di protezione dei prodotti agricoli non costituiscono «imballaggio» bensì oggetti a composizione plastica destinati a supportare le attività agricole produttive; con la conseguenza che tali oggetti, indipendentemente dalla operatività del decreto 2 maggio 2006 del Ministero dell'ambiente e del territorio, una volta cessato il loro ciclo di impiego, vanno considerati rifiuti destinati possibilmente al recupero. In particolare, sia l'esame della tabella allegata al regolamento CE n. 1418/2007 sia di quella allegata al regolamento CE 967/2009 consente di includere i «film» e gli altri teloni utilizzati in agricoltura all'interno dei rifiuti previsti dalla colonna d). Né può dimenticarsi che il motivo di ricorso proposto sul punto dal ricorrente risulta viziato da genericità, limitandosi apoditticamente a parlare di prodotti per imballaggio, oltre che in contrasto con le stesse emergenze probatorie in ordine alla consapevole gestione da parte degli indagati di materiali rientranti nella «lista verde».

3.4. - Venendo così al primo dei profili di «abusività» ritenuti sussistenti dall'ordinanza cautelare e da quella del Tribunale del riesame, la Corte ritiene fondata l'obiezione posta dal ricorrente alla obbligatorietà dei conferimenti al Consorzio Polieco. Non è qui in questione il contenuto dello statuto del Consorzio, e cioè se il conferimento debba riguardare o meno anche il recupero dei rifiuti plastici. Il ricorrente ha evidenziato come l'art. 234, citato, contenga al comma 1 il riferimento espresso ai soli rifiuti plastici destinati allo «smaltimento» e non includa quelli destinati al «recupero», ma deve rilevarsi che il successivo comma 8 individua l'obiettivo delle attività dei consorzi nella promozione delle attività di recupero e riciclaggio e individua l'oggetto nelle iniziative coerenti con tale scopo.

Si è in presenza, dunque, di questione che non può essere risolta nei termini prospettati dal ricorrente mediante il semplice rinvio al comma primo e che impone di avere riguardo allo statuto dei singoli consorzi, come approvato dal Ministero competente e quindi pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, e ciò vale ovviamente anche per il Consorzio Polieco.

Fatta questa premessa, l'esame della disciplina complessiva impone alla Corte di rilevare che il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 234, al comma 3 prevede che il Consorzio, soggetto di diritto privato senza scopo di lucro «già riconosciuto dalla previgente normativa», adegui il proprio statuto alla disciplina introdotta col Testo Unico e che, ove questo non avvenga, le modifiche siano apportate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito Ministero dell'ambiente), di concerto col Ministero dello sviluppo economico, con successiva pubblicazione del decreto di approvazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. Il successivo art. 234, comma 14 pone espressamente come termine iniziale per l'operatività dell'obbligo di conferire «rifiuti di beni in polietilene (...) a uno dei consorzi riconosciuti» il «decorso di novanta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di approvazione dello statuto di cui al comma 3».

Ebbene, il d.m. 2 maggio 2006, come risulta dal comunicato ufficiale pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il 26 giugno 2006, non è stato sottoposto al preventivo e necessario controllo della Corte dei conti, e conseguentemente è giuridicamente non produttivo di effetti. Muo-

vendo da tali considerazioni va, conclusivamente, affermato che sul punto il ricorso deve ritenersi fondato in quanto il mancato conferimento al Consorzio Polieco da parte del ricorrente non può allo stato essere considerato condotta anti-giuridica e valutabile come «abusiva» nei termini integrativi della fattispecie incriminatrice *ex art.* 260, citato.

3.5. - Passando adesso all'esame dei restanti profili di «abusività» che le ordinanze individuano nel mancato rispetto degli obblighi e delle garanzie previste dalla disciplina in materia di gestione transfrontaliera dei rifiuti e di spedizione a imprese che hanno sede nella Repubblica popolare cinese, la Corte, ribadita la natura di rifiuti speciali non pericolosi dei materiali avviati all'esportazione dal ricorrente, osserva in via generale:

1) Il rinvio operato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 194 alle regole che discendono «dai regolamenti comunitari che regolano la materia, dagli accordi bilaterali di cui all'art. 19 del reg. CE 1° febbraio 1993, n. 259» deve intendersi esteso ai regolamenti della Comunità o dell'Unione che hanno integrato o modificato tale disciplina, a partire dal reg. CE n. 1013/2006 del Parlamento e del Consiglio del 14 giugno 2006 (*G.U.U.E.* 14 luglio 2006) per arrivare al reg. CE n. 1418/2007 del 29 novembre 2007 (*G.U.U.E.* 4 dicembre 2007), al reg. CE n. 967/2009 del 29 novembre 2007 (*G.U.U.E.* 4 dicembre 2007) e, limitatamente alla valenza interpretativa del meccanismo di formazione della legge, al reg. UE n. 837/2010 del 23 settembre 2010 (*G.U.U.E.* del 24 settembre 2010), successivo alla cessazione delle condotte contestate al ricorrente;

2) Risulta così evidente che la normativa italiana in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti è integrata da quella adottata dall'istituzione europea mediante regolamenti aventi efficacia esecutiva e dagli accordi bilaterali perfezionatisi ai sensi dell'art. 19 del regolamento CE n. 259/1993 e ai sensi dei regolamenti successivi.

3) A sua volta la struttura dei regolamenti europei comporta il recepimento delle risposte che gli Stati non OCSE hanno fornito al questionario loro inviato e ai periodici aggiornamenti di tali risposte, avendo l'istituzione europea ritenuto di fare proprie su base pattizia la determinazione e la disciplina che il singolo Stato non membro intende applicare ai rifiuti non pericolosi inclusi nella lista verde provenienti dall'area comunitaria, rifiuti soggetti in via generale a procedure semplificate;

4) Tale impostazione emerge con chiarezza dal contenuto degli artt. 35, 36 e 37 del regolamento CE n. 1013/2006, cui deve farsi riferimento anche nella vigenza delle integrazioni successive, nonché dai principi generali contenuti nel successivo art. 49, disposizione che fa obbligo a tutti i privati coinvolti nelle spedizioni di operare nel rispetto dei principi di trasparenza e tracciabilità e nel rispetto della salubrità delle operazioni, e fa carico all'istituzione europea e ai singoli Paesi membri di adoperarsi per garantire la regolarità delle fasi e dei contenuti delle spedizioni e di assicurarsi del rispetto di detti principi, anche avendo riguardo alle caratteristiche dell'impianto estero di destinazione che curerà il recupero, fino a vietare i trasporti ove le garanzie necessarie non siano assicurate;

5) Deve, dunque, concludersi che sono manifestamente infondati i rilievi del ricorrente con riferimento alla carente indicazione delle fonti normative da cui discenderebbero gli obblighi che le ordinanze assumono violati, essendo chiaro, soprattutto a persone che operano professionalmente nel settore, che:

a) la disciplina ricavabile dal contenuto degli allegati ai regolamenti e dalle risposte dei Paesi non membri ai questionari integra la disciplina dei medesimi regolamenti, aventi efficacia immediata nel nostro ordinamento, sulla base del meccanismo disegnato e attuato col regolamento base, CE n. 1013/2006, in relazione a quanto previsto anche dall'art. 19 del regolamento CE n. 259/1993;

b) il contenuto delle risposte ai questionari, ivi comprese le indicazioni dei rifiuti la cui importazione è vietata o soggetta a restrizioni e controlli e le indicazioni circa le regole che ogni Paese non membro chiede siano rispettate, è reso pubblico periodicamente dall'istituzione europea e dunque conoscibile da qualsiasi operatore e rappresenta il riferimento normativo per valutare la regolarità delle operazioni di spedizione dei rifiuti;

c) tale disciplina è recepita dall'ordinamento italiano sulla base del rinvio alla disciplina europea contenuto nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 194, così che le disposizioni vigenti nel nostro Paese sono integrate e specificate dal complesso delle disposizioni sopra richiamate e concorrono a definire in modo coerente gli obblighi cui debbono sottostare gli esportatori e i presupposti delle violazioni penalmente rilevanti;

3.6. - Così individuate le fonti degli obblighi che si assumono violati, occorre procedere all'esame specifico del loro contenuto per verificare se risulti fondata l'impostazione con cui il ricorrente esclude che

le operazioni di spedizione cui egli ha concorso violino la disciplina esistente. A questo proposito la Corte osserva quanto segue:

1) Le indicazioni provenienti dalla Repubblica popolare cinese includono i rifiuti aventi codice internazione B3010 tra quelli oggetto di attenzione: avendo riguardo al prospetto allegato ai regolamenti, alcuni di essi, e cioè le resine, sono presenti nella colonna a), relativa ai prodotti di cui è vietata l'importazione, altri, e cioè quelli qualificabili come polimeri o come polimerizzati, sono presenti nella colonna d), relativa ai prodotti importabili nel territorio della Repubblica popolare cinese nel rispetto dei previsti adempimenti;

2) Sempre sulla base delle indicazioni provenienti dalla Repubblica popolare cinese, come rinvenibili nella documentazione pubblicata sul sito della Direzione generale per il commercio della Commissione europea i cui dati essenziali confluiscono negli allegati ai regolamenti, quanto meno a far data dalla risposta al questionario del 2007 gli adempimenti relativi ai rifiuti non pericolosi consistono nella sottoposizione delle spedizioni ai controlli preventivi CCIC (certificato di ispezione pre-spedizione) e nel rispetto di quanto previsto delle autorizzazioni/licenze SEPA e AQSIO. Si tratta di previsioni ben note agli operatori del settore e allo stesso ricorrente, come emerge dagli elementi indiziari ricordati nell'ordinanza cautelare, tanto che il ricorso provvede a fornire una specifica (e diversa) lettura delle disposizioni operanti per la Repubblica popolare cinese muovendo nella sostanza dalle medesime fonti.

3) Tali adempimenti, che rispondono alla disciplina cinese operante nell'anno 2007 e che sono stati confermati nella risposta al questionario operante dall'anno 2008, prevedono che «ogni spedizione di rifiuti deve essere accompagnata dai seguenti documenti», tra i quali sono specificamente indicate la licenza MEP (del Ministero della protezione ambientale della Cina), essendo competente l'Amministrazione per la protezione statale dell'ambiente (SEPA); la licenza AQSIO (della Amministrazione generale di supervisione della qualità, ispezione e quarantena della Cina), il certificato CCIC (certificato di ispezione pre-spedizione rilasciato dalla specifica autorità operante per conto delle autorità cinesi presso alcune sedi europee);

4) L'esame della documentazione in parola consente, altresì, di rilevare che le autorità cinesi, ribadita la necessità delle licenze e dei certificati ora citati, considerano che nel modello europeo che deve accompagnare i prodotti durante la spedizione colui che viene definito «consigné» (casella 2) coincide con l'«importatore» (casella 1 della licenza di importazione SEPA); che l'impianto di ricezione (casella 8 del modello Europeo) deve coincidere con l'impianto che opera il riciclaggio (casella 3 della licenza SEPA); che il notificatore/esportatore (casella 1 del modello europeo) deve coincidere con il possessore delle licenze e dei certificati richiesti dalla normativa cinese, con ciò rendendo evidente che sia i mittenti sia gli importatori sia gli impianti di riciclo debbono essere in possesso della licenza quale garanzia dell'affidabilità del soggetto operante, affidabilità che risponde a specifiche esigenze quali emergenti dalla complessa modulistica che dette autorità richiedono a coloro che intendono ottenere la licenza AQSIO;

5) L'esame dei regolamenti e della documentazione presso la citata Direzione generale del commercio impone, poi, di rilevare che la disciplina comunicata dalle autorità della Repubblica popolare cinese non coincide con quella comunicata dalle autorità di Hong Kong, così che deve ritenersi manifestamente infondata la proposizione del ricorrente allorché prospetta la coincidenza delle due discipline in forza della appartenenza di Hong Kong alla medesima Repubblica e l'assenza di ragioni men che lecite nella indicazione di una impresa con sede in Hong Kong quale destinataria delle spedizioni. Per quanto concerne Hong Kong, infatti, a differenza di quanto si è visto per la Repubblica popolare cinese la specifica risposta al questionario chiarisce che l'importazione e l'esportazione di rifiuti non pericolosi della «lista verde» - consistenti in carta, plastica solida e gomma destinati al riciclaggio - non sono soggette a controlli sulla base di legislazione in materia ambientale (mentre lo sono quelli destinati allo smaltimento, che devono rispettare la Ordinanza smaltimento rifiuti, WDOLD, sorretta dall'applicazione di sanzioni penali). Inoltre, le autorità di Hong Kong (Dipartimento per la protezione ambientale, EPD) offrono indicazioni ai soggetti interessati a far proseguire i rifiuti nella Repubblica popolare cinese circa la necessità che i rifiuti spediti a Hong Kong con ulteriore prosecuzione «in terraferma» siano rispettosi degli obblighi e delle forme che le autorità di detta Repubblica richiedono nei termini sopra sintetizzati.

3.7. - Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte ritiene che i trasporti di rifiuti plastici non pericolosi destinati a impianti di recupero operanti all'interno della Repubblica popolare cinese debbono rispettare le formalità e le garanzie sopra indicate, con conseguente

illiceità anche per l'ordinamento italiano delle relative violazioni. Da ciò può concludersi che, considerati gli accertamenti in fatto compiuti dal Giudice delle indagini preliminari e dal Tribunale del riesame, le esportazioni cui il sig. Amendolagine ha concorso debbono ritenersi operate in modo «abusivo» e riconducibile alla sfera di applicabilità del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260, in forza del carattere organizzato delle operazioni, della quantità ingente dei rifiuti complessivamente movimentati e della finalità di ingiusto profitto (sull'interpretazione dell'art. 260 con riferimento a tali profili si rinvia a Sez. III 19 ottobre 2011, n. 47870, Giommi ed a., rv. 251.965, Sez. III 4 maggio 2006, n. 28685, Buttone, rv. 234.931; Sez. IV 2 luglio 2007, n. 28158, P.M. in proc. Costa, rv. 236.907).

Ad analoga conclusione deve giungersi considerando un diverso profilo di «abusività» delle attività svolte collegato alla presentazione di documenti ideologicamente falsi in sede di dichiarazioni per l'esportazione. La circostanza, negata dal ricorrente, è stata, invece, ritenuta provata sia dal Giudice delle indagini preliminari che ha emesso la misura sia dal Tribunale di Lecce, i quali affermano, con valutazione attinente la ricostruzione fattuale e non censurabile dalla Corte sulla base di censure generiche, che i documenti in parola recavano l'indicazione di un inesistente impianto di recupero con sede in Hong Kong e omettevano di indicare il reale destinatario dei rifiuti (pag. 15 dell'ordinanza impugnata) così da non far emergere le carenze della pre-ispezione e della licenza ASQIQ in capo ai responsabili della spedizione e ai soggetti coinvolti nelle operazioni (come la «Talk Shing Co» e come la «Duesse s.r.l.», pag. 64 e ss. dell'ordinanza cautelare) per i quali le autorità cinesi lo richiedono (elementi oggetto delle intercettazioni telefoniche richiamate nell'ordinanza cautelare e in quella del riesame).

Sono presenti, dunque, ragioni per ritenere infondati i motivi d'impugnazione contenuti nella prima parte del ricorso con riferimento alla sussistenza di gravi indizi del reato previsto dall'art. 260, citato.

4. - Il ricorrente contesta la sussistenza di un grave quadro indiziario di partecipazione al reato associativo e della sua configurazione giuridica.

4.1. - Va premesso che questa Sezione della Corte ha già affrontato il tema della compatibilità della circostanza prevista dalla l. 16 marzo 2006, n. 146, art. 4, con il reato associativo e, distinguendosi da un'unica decisione difforme pronunciata da altra Sezione (Sez. V 15 dicembre 2010, n. 1937/2011, Dalti ed a., rv. 249.099), con plurime decisioni ha ritenuto che la circostanza aggravante possa caratterizzare anche l'associazione criminale (Sez. III 14 luglio 2010, n. 35465, Ferruzzi, rv. 248.481; 14 gennaio 2010, n. 10976, Zhu ed a., rv. 246.336). Nel richiamare tali ultimi precedenti, deve osservarsi che la struttura sovranazionale e la realizzazione di stabili attività illecite oltre confine non solo accrescono il disvalore e la pericolosità di un sodalizio criminoso, ma ne aumentano la complessità della realtà e rappresentano un ostacolo aggiuntivo per le attività di contrasto delle autorità italiane: tutti elementi che risultano coerenti con la *ratio* della fattispecie legale introdotta con la legge n. 146 del 2006.

4.2. - Passando così all'esame delle censure in ordine ai gravi indizi del reato associativo, la Corte ritiene che l'ordinanza impugnata abbia fornito sul punto una motivazione né incoerente né illogica e che, avuto riguardo anche alla motivazione dell'ordinanza cautelare, le censure del ricorrente non possano trovare accoglimento.

L'ordinanza cautelare ha reso ampia motivazione circa le ragioni che conducono a ritenere sussistente un'associazione criminale che si concentra su un nucleo essenziale composto dai suoi promotori e organizzatori, in particolare i sigg. Schiavone e il sig. Zhang Xiao Wu (si vedano pag. 78 e ss. dell'ordinanza cautelare), e da un'articolazione attorno a più settori di esportazione di rifiuti, ciascuno con le proprie peculiarità e i propri modelli organizzativi. In tale disegno complessivo a carico del sig. Amendolagine sono ravvisati gravi indizi del ruolo di mero partecipe dell'associazione contestata al capo A.1 e non sono, invece, ravvisati indizi di legame con le associazioni contestate ai capi B.1 e C.1.

La motivazione piuttosto sintetica con la quale il Giudice delle indagini preliminari e quindi il Tribunale del riesame hanno risposto ai dubbi difensivi in ordine alla posizione Amendolagine è ritenuta da questa Corte priva di elementi di illogicità o di contraddittorietà. È ben vero, infatti, che il fulcro delle attività illecite fa capo al sodalizio Schiavone-Zhang Xiao, ma non vi è dubbio che la condotta del ricorrente difetta dei caratteri di episodicità ed estraneità che qualificerebbero il ricorrente come mero «cliente» dei servizi altrui e semplice concorrente nei reati commessi in occasione delle singole spedizioni. La lettura della motivazione delle ordinanze consente di ritenere che per un ampio arco temporale il ricorrente abbia concorso con i coindagati

nella programmazione di una serie indefinita di esportazioni dei rifiuti, nella predisposizione degli strumenti tecnici e dei supporti personali necessari per operare un traffico di ingenti dimensioni che richiede visione strategica, selezione dei porti di volta in volta più adatti, capacità di rispondere alle difficoltà che si manifestano. Tutto questo egli ha fatto per un numero di molte decine di trasporti e per ingenti quantità di rifiuti, divenendo così parte essenziale del complessivo meccanismo fraudolento di cui ha condiviso finalità, modalità e programmazione aperta al massimo numero possibile, e dunque indefinito, di spedizioni. Se tali sono le caratteristiche della condotta del ricorrente e dei coindagati sopra richiamati, non è necessario che esistano accordi e condivisione del progetto fra il sig. Amendolagine e tutti gli altri partecipi del programma criminoso contestato al capo A.1, risultando sufficiente per l'integrazione di gravi indizi di sussistenza della fattispecie associativa la condivisione del progetto criminoso dei sigg. Schiavone e Zhang Xiao e l'apporto alla sua realizzazione. Sul punto può rinviarsi all'ampia motivazione della sentenza con cui questa Sezione (14 luglio 2011, n. 46189, Passariello ed a., non massimata sul punto) ha affrontato il tema della stabilità dei rapporti e del reciproco affidamento che caratterizzano le condotte di chi sistematicamente si rivolge ad una struttura che opera illecitamente nel settore della gestione dei rifiuti, traendone vantaggi, e nello stesso tempo in modo consapevole aderisce al progetto criminoso e contribuisce a rafforzarlo (vedi anche Sez. III 29 gennaio 2009, n. 9499, Pellegrino ed a., rv. 243.016). In conclusione, anche il motivo di ricorso relativo al difetto di motivazione e alla insussistenza dei presupposti del reato associativo deve essere respinto.

E tale conclusione assume rilievo dirimente anche con riferimento alle esigenze cautelari *ex art.* 274 c.p.p. e alla scelta della misura *ex art.* 275 c.p.p., avendo correttamente il Giudice delle indagini preliminari richiamato l'operatività della disposizione contenuta nell'art. 275, citato, comma 3 e avendo il Tribunale di Lecce (pag. 16) offerto specifica ulteriore motivazione in ordine alla sussistenza; inoltre, il presente giudizio deve essere limitato ai presupposti esistenti al momento dell'emissione della misura cautelare e del riesame della stessa e non a vicende processuali successive.

(Omissis)

(1-2) PRIMO COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, SEZ. III PEN. 11 LUGLIO 2012, N. 27413.

La vicenda trattata dalla sentenza in commento, riguarda una illecita esportazione di rifiuti plastici (non da imballaggi), in polietilene, e ci consente di svolgere alcune prime riflessioni, pur nel suo apparente impaludarsi nella parte di procedura penale, che invece viene meglio illuminata anche riguardando ai fatti e alle fonti (integrate e sovraordinate, non solo nazionali).

Anzitutto, la prima verifica che sembra qui richiedersi attiene alla corretta procedura di esportazione di siffatti rifiuti, ovvero alla necessità del previo controllo CCIC e al possesso della licenza AQSIQ, cosiccome previsti dalla disciplina della Repubblica popolare cinese.

La seconda verifica riguarda il «passaggio» del rifiuto dall'Italia (peraltro da vari porti di partenza) ad Hong Kong, per poi essere, infine, conferito per il trattamento in impianti siti in Cina.

Nel qual caso ci si chiede se Hong Kong (come vorrebbe il ricorrente) sia un «luogo di transito» (cioè un porto del Paese di destinazione) oppure, come poi viene meglio chiarito nella concatenazione ricostruttiva e indiziaria leggibile nella sentenza, si tratta di una falsa rappresentazione artatamente congeniata per portare i rifiuti in Cina, fingendo di trattare i rifiuti ad Hong Kong, mentre effettivamente vengono conferiti in Cina, con il che si uscirebbe (in questo teatrino) dalle più stringenti (anzi, impeditive) previsioni normative della Repubblica popolare cinese.

La terza verifica può sintetizzarsi nella seguente domanda: se il Consorzio Polieco (regista istituzionale del recupero dei rifiuti, non da imballaggio, in polietilene: nella fattispecie, rifiuti di provenienza agricola, di sicura sua competenza) possa

imporre le proprie prescrizioni sulla gestione di rifiuti anche avviata per il recupero tramite spedizione transfrontaliera.

Nella ricostruzione della vicenda (che potrebbe assurgere a modello), onde ricondurre l'attività svolta a talune previsioni di reato [art. 260 del codice ambientale (1)], gli inquirenti (e la Corte) si soffermano sulle note caratteristiche (cioè sui «plurimi elementi ricorrenti») richieste per la configurazione del predetto reato di traffico illecito di rifiuti.

In buona sintesi:

a) sulla natura abusiva della attività, «dedotta dal mancato rispetto di norme regolamentari senza avere riguardo alla esistenza o meno di una struttura organizzata professionalmente e sorretta dal dolo specifico del fine di lucro»;

b) sulla finalità che deve, infatti, essere del profitto ingiusto;

c) sulla prova del vincolo associativo (associazione a delinquere) ulteriore rispetto al concorso delle singole violazioni (condivisione degli utili, collegamenti tra diverse società italiane interessate, collegamento tra i soggetti, nel caso anche di intermediari e di commercianti, etc.) in un sodalizio criminoso ovvero nella partecipazione intenzionale ad un organizzato meccanismo fraudolento (vedi art. 416 c.p. aggravato ex art. 4 della legge n. 146/2006);

d) sull'ingente (non modesto) quantitativo di rifiuti gestito.

Queste esigenze probatorie diventano essenziali per ricondurre i fatti alla violazione normativa, richiamandosi alle violazioni presupposte, ossia:

- alle plurime violazioni alla normativa in materia di trattamento dei rifiuti plastici;

- alle plurime violazioni alla normativa in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti;

- al mancato rispetto degli obblighi inerenti l'attività del Consorzio obbligatorio del Polieco (cfr. l'art. 234 del codice ambientale) e qui si dovrebbe chiarire questo aspetto (degli obblighi);

- alla violazione degli obblighi imposti dalla normativa della Repubblica popolare cinese, riassumibili (anche se qui dovremmo tener conto di altri elementi quali il possesso dell'autorizzazione dell'impianto finale secondo le prescrizioni cinesi, etc.) nella mancata certificazione AQSIQ e nella assenza dei controlli preventivi delle CCIC.

In particolare, sulla caratteristica della «abusività», la Corte ritiene fondata l'obiezione posta dal ricorrente alla obbligatorio dei conferimenti al Consorzio Polieco «avendo riguardo allo statuto del Consorzio il quale (...), al pari degli altri, non essendo stato col d.m. 2 maggio 2006 (vedi comunicato ufficiale pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* in data 26 giugno 2006) sottoposto al preventivo e necessario controllo della Corte dei conti è giuridicamente improduttivo di effetti». Qui si potrebbe aprire una altra prospettiva di lettura, dal punto di vista del diritto commerciale, ma la norma, avente natura imperativa, dell'art. 234 del codice ambientale sembra non lasciare spazio ad altre interpretazioni.

Sulla violazione degli obblighi in materia di spedizioni transfrontaliere, posti dalla Repubblica popolare cinese si intende che la normativa nazionale «è integrata da quella regolamentare adottata dalla Comunità europea e dagli accordi bilaterali perfezionatisi ai sensi dell'art. 19 del regolamento CE n. 259/1993 e ai sensi dei regolamenti successivi».

Si noti che le risposte degli Stati non OCSE ai questionari comunitari, spesso dinamicamente aggiornati, comportano l'effetto «di fare proprie su base pattizia la determinazione e la disciplina che il singolo Stato non membro intende applicare ai rifiuti non pericolosi inclusi nella lista verde provenienti dall'area comunitaria, rifiuti soggetti in via generale a procedure semplificate».

Talché le risposte ai questionari (ovvero di quanto ha avuto modo di precisare e disporre in quella sede la Repubblica popolare cinese, integrando la normativa comunitaria *in parte qua*) rappresentano «il riferimento normativo per valutare la regolarità delle operazioni di spedizione dei rifiuti» (in proposito si veda anche l'art. 194 del codice dell'ambiente).

Ancora, la disciplina della Repubblica popolare cinese, come è noto, non coincide con quella di Hong Kong in quanto i rifiuti rientranti nella cosiddetta «lista verde» possono essere ivi conferiti senza i controlli che sono invece previsti dalla Repubblica popolare cinese.

I rifiuti, poi, da Hong Kong proseguono per la terraferma dove devono però (evidentemente) rispettare la normativa cinese.

Ed ecco, quindi, che qui, come afferma la Corte, si è voluta una triangolazione inscenata come espediente per aggirare la disciplina cinese (essendo i soggetti ricorrenti sprovvisti dei titoli abilitativi previsti da questa ultima disciplina: la licenza AQSIQ e la certificazione pre-imbarco CCIC).

Inoltre, la presentazione di documenti ideologicamente falsi (ex art. 483 c.p.) in sede di dichiarazione per l'esportazione (2), con l'indicazione di un inesistente impianto di recupero in Hong Kong, ovvero con l'omissione del reale impianto destinatario hanno consentito alla Corte di ben affermare in capo ai vari soggetti autori del traffico in parola, la esistenza di una volontà [anzi di un progetto che rientrava in una precisa strategia, invero modulata su porti di partenza diversi, con contabilità «a nero» (3)] di evitare di incappare nella (a questo punto da loro sicuramente conosciuta, *ex ante*) violazione dell'anzidetta normativa cinese, il tutto, come si è detto, apprestando intenzionalmente e organizzativamente una complessa serie di attività (non episodiche e collegate) preordinate, appunto, al fine del lucro.

Ecco quindi che viene ad essere affermato il reato di traffico illecito di rifiuti ex art. 260 del codice ambientale (chiarendone la differenza con il concorso di singole violazioni, etc.), assieme ad altri reati ancora (falso ideologico, associazione a delinquere, etc.).

Alberto Pierobon

(1) Che così recita: «Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli artt. 28, 30, 32 bis e 32 ter del codice penale, con la limitazione di cui all'art. 33 del medesimo codice.

Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente».

(2) Per il Trib. Lecce, Sez. ries. 9 gennaio 2012, n. 890 (non risulta edita), «è pacifico nella giurisprudenza di legittimità, che le false attestazio-

ni del privato nelle dichiarazioni doganali realizzino gli elementi costitutivi della falsità ideologica in atti pubblici di cui all'art. 483 c.p. (perché le bollette doganali, in cui vengono riportate le attestazioni del dichiarante, sono documenti pubblici per la qualità dei soggetti che li formano e per il loro contenuto: così, tra le tante, Cass. Sez. III 16 marzo 1987, n. 5625, Samuelli, rv. 175.905) - posto che il pubblico ufficiale si limita a trasfondere nel suo atto la dichiarazione ricevuta, della cui verità risponde il dichiarante privato in relazione ad un preesistente obbligo giuridico di affermare il vero - e non anche gli elementi costitutivi del falso ideologico in atto pubblico per induzione, di cui ai citati artt. 48 e 479 c.p.: reato, questo secondo, che presuppone la diversa situazione del privato che abbia reso una dichiarazione mendace assunta a presupposto di fatto dell'atto pubblico, sicché essa non ha alcun rilievo autonomo in quanto elemento che concorre all'attestazione del pubblico ufficiale (così, da ultimo, Cass. Sez. V 12 febbraio 2010, n. 11597, Dedda, rv. 246.711).

(3) Riportante le movimentazioni finanziarie afferenti le esportazioni di varie aziende.

Cass. Sez. III Pen. - 14-11-2011, n. 41408 - Ferrua, pres.; Amoroso, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Salerno, ric. (*Conferma Trib. Catania Sez. dist. Bronte 27 maggio 2010*)

**Animali - Detenzione abusiva di animali appartenenti a specie protette - Reato di cui all'art. 1, lett. f), della legge n. 150 del 1992 - Condanna per il diverso reato previsto dall'art. 21, lett. e), della legge n. 157 del 1992 - Errata qualificazione giuridica - Interesse a ricorrere - Esclusione.** [Nuovo c.p.p., artt. 521 e 568; l. 7 febbraio 1992, n. 150, artt. 1, comma 1, lett. f), e 4; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. e)]

*La condanna per il reato previsto dalla lett. e) dell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 (violazione del divieto di esercizio venatorio in determinate aree dove la caccia è interdetta), anziché per quello contemplato dall'art. 1, lett. f) della legge n. 150 del 1992 (detenzione di esemplari di fauna selvatica minacciati di estinzione), priva dell'interesse a ricorrere il condannato che invochi l'esatta qualificazione giuridica, atteso il più mite trattamento sanzionatorio previsto dalla legge sulla caccia. [In motivazione la Corte, in una fattispecie relativa alla detenzione di 71 esemplari di testuggine appartenenti alla specie protetta «Hermann hermanni», ha precisato che tale condotta può integrare la contravvenzione punita dalla lett. e) del richiamato art. 21, che punisce la detenzione di esemplari di fauna selvatica protetta dalla normativa regionale] (1).*

(Omissis)

1. Con il ricorso, articolato in sei motivi, i ricorrenti denunciavano essenzialmente la violazione e falsa applicazione della legge n. 157 del 1992, art. 21, lett. e) e art. 30, lett. b) nonché difetto di motivazione sul punto della affermata responsabilità penale. La legge citata riguarda la «protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». Invece - deducono le ricorrenti - da nessun atto processuale emergeva che essi avessero mai esercitato la caccia. Quindi essi avrebbero dovuto essere assolti dal reato loro contestato perché il fatto non sussiste.

In ogni caso mancava la correlazione tra le norme enunciate e norme applicate, in ordine al fatto contestato. Comunque non c'era corrispondenza tra norma contestata e condotta accertata.

Inoltre i ricorrenti deducono la mancanza dell'elemento soggettivo del dolo.

Ed infatti nella specie doveva ritenersi sussistente l'ignoranza inevitabile della legge, in quanto essi ricorrenti non avevano mai cacciato e non conoscevano e non potevano conoscere le norme dettate per il commercio internazionale di specie di animali in via di estinzione, anche perché la specie di tartarughe in questione era molto diffusa nelle zone da loro frequentate. Infine i ricorrenti si dolgono della eccessività della pena inflitta.

2. Il ricorso - i cui sei motivi possono essere esaminati congiuntamente - è infondato.

3. Bisogna innanzitutto considerare che per l'attuazione della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali (e vegetali) in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla l. 19 dicembre 1975, n. 874, la l. 7 febbraio 1992, n. 150, ha sanzionato una serie di condotte relative agli esemplari appartenenti alle specie elencate nell'allegato A del regolamento CE n. 3626/82, e successive modificazioni.

In particolare nell'elenco allegato al suddetto regolamento è indicata la testuggine di Hermann, ovvero testuggine di terra (comune), oltre alla testuggine di Kleinman. Si tratta quindi di una specie da considerarsi protetta perché in via di estinzione, come correttamente ha ritenuto la sentenza impugnata.

L'art. 1, lett. f), prevede come reato contravvenzionale e sanzionato (con la pena dell'arresto e dell'ammenda) in particolare la condotta di detenzione di animali appartenenti a specie protette senza documentazione di provenienza. Peraltro la detenzione prevista dall'art. 1, lett. f) è sia quella *tout court*, che quella sorretta dal dolo specifico ossia dal fine di lucro o dal fine della vendita

dell'animale appartenente alla specie protetta.

Il tribunale invece ha ritenuto integrata la condotta prevista dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, lett. e), che detta norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio; disposizione questa indicata parimenti nel decreto di citazione a giudizio e prima ancora nel decreto penale di condanna. L'art. 21, lett. e) prevede in particolare l'esercizio venatorio in determinate aree dove la caccia - e quindi il prelievo venatorio - è interdetta. Ma il fatto di detenere animali appartenenti a specie protette non può integrare, di per sé solo, la nozione di esercizio venatorio tanto più che il citato art. 21, lett. e) considera come vietato l'esercizio venatorio in alcuni luoghi determinati. Invece la condotta di detenzione di animali appartenenti a specie protetta può integrare la fattispecie prevista sempre dall'art. 21, ma alla lett. e) che prevede appunto il fatto di detenere, acquistare e vendere esemplari di fauna selvatica, ad eccezione dei capi utilizzati come richiami vivi nel rispetto delle modalità previste dalla presente legge e della fauna selvatica lecitamente abbattuta, la cui detenzione viene regolamentata dalle Regioni anche con le norme sulla tassidermia.

L'oggetto della previsione normativa è costituito quindi dalla detenzione di esemplari di fauna selvatica protetta dalla normativa regionale.

Nella specie si tratta di detenzione di animali appartenenti alla fauna selvatica protetta sì, ma viene in rilievo la particolare protezione accordata alla fauna selvatica in via di estinzione. Rileva quindi la fattispecie prevista dalla citata legge n. 150 del 1992, art. 1 che appunto - come già ricordato - prevede come reato la detenzione di esemplari di fauna selvatica appartenenti a una delle specie elencate nell'allegato al regolamento comunitario sopraccitato, tra cui le testuggine della specie di Hermann.

4. In breve, la contestazione fatta agli imputati sia nell'originario decreto penale di condanna che nel decreto di citazione a giudizio e da ultimo nella rubrica della sentenza attualmente impugnata è precisa e puntuale perché fa riferimento alla detenzione delle testuggine della specie di Hermann.

Per la detenzione della fauna selvatica protetta a livello comunitario o ricadente nella convenzione di Washington la qualificazione giuridica del fatto va ricondotta a quella della legge n. 150 del 1992, art. 1 che prevede una fattispecie di reato contravvenzionale più grave, essendo infatti punita con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda. Il Tribunale invece facendo rientrare la condotta contestata agli imputati nella fattispecie della legge n. 157 del 1992, art. 21 ha commesso un errore *in bonam partem* perché ha applicato la sola pena dell'ammenda. Di ciò però gli imputati certo non hanno interesse a dolersi invocando l'esatta qualificazione giuridica della condotta loro contestata.

5. Pertanto il ricorso va rigettato con conseguente condanna dei ricorrenti, singolarmente, al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

(1) SULLA DETENZIONE DI TESTUGGINE APPARTENENTI A SPECIE PROTETTA.

La l. 7 febbraio 1992, n. 150, con le modifiche introdotte dapprima dalla l. 13 marzo 1993, n. 59 di conversione del d.l. 12 gennaio 1993, n. 2 e poi dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275, nel dare applicazione alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione firmata a Washington il 3 marzo 1973, nota come CITES (acronimo in lingua inglese da *Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora*) (1), ha contemplato all'art. 1, comma 1, lett. f) la fattispecie contravvenzionale punita con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 7.746 ad euro 77.468, che colpi-

(1) Cfr. Rocco, *La CITES*, in *Riv. amb.*, 2002, 473 e ss.

sce, fra l'altro, chiunque, senza la prescritta autorizzazione, detiene o detiene per la vendita o per fini commerciali esemplari appartenenti alle specie elencate nell'allegato A del regolamento CE n. 338/97, che ha notevolmente ampliato la sfera di protezione delle specie tutelate, originariamente indicate nell'abrogato reg. CEE 3 dicembre 1982, n. 3626 (2). E ciò in sintonia con la maturata consapevolezza da parte della collettività che la progressiva e rapida espansione del commercio su scala internazionale di tali specie (animali ed anche vegetali) comporta un deterioramento se non la distruzione di *habitat* naturali, meritevoli di adeguata salvaguardia (3).

Nel citato allegato al regolamento CEE n. 3626/82 figura la testuggine di Hermann, ovvero testuggine di terra, da considerarsi quindi protetta perché in via di estinzione. Ne consegue che la condotta di colui il quale detiene meramente o per finalità di lucro (e cioè con dolo specifico) un esemplare di tale specie, senza la prescritta autorizzazione ministeriale, ricade sotto il rigore punitivo dell'art. 1, comma 1, lett. *f*) della l. 7 febbraio 1992, n. 150 (arresto da tre mesi ad un anno ed ammenda da euro 7.746 ad euro 77.468) (4).

Del tutto diversa è la previsione contenuta nell'art. 21, comma 1, lett. *e*) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, che disciplina la sfera di protezione della fauna selvatica omeoterma e regola il prelievo venatorio: vi si stabilisce infatti il divieto dell'esercizio della caccia nelle aie e nelle corti od in altre pertinenze di fabbricati rurali e nelle zone comprese nel raggio di cento metri da immobili, fabbricati e stabili adibiti ad abitazione o a posto di lavoro e a distanza inferiore a 50 m da vie di comunicazione ferroviaria e da strade carrozzabili, fatta eccezione per le strade poderali ed interpoderali. Trattasi, dunque, di statuizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa da euro 103 ad euro 619 di cui al successivo art. 31, comma 1, lett. *e*), ma che non riguardano per nulla la condotta di detenzione di animali di specie protette, nei termini sopra chiariti, addebitata agli imputati (5).

Lo stesso art. 21, comma 1 alla lett. *ee*) punisce invece a titolo contravvenzionale con l'arresto da due a sei mesi o con l'ammenda da euro 516 ad euro 2.065 [ex art. 30, comma 1, lett. *e*), l. 11 febbraio 1992, n. 157] la condotta di chi detiene, acquista o vende esemplari di fauna selvatica, ad eccezione dei capi utilizzati come richiami vivi per la caccia nel rispetto delle modalità previste dalla legge e della fauna selvatica lecitamente abbattuta, la cui detenzione viene regolamentata dalle Regioni (6).

Risulta, quindi, evidente la diversa sfera di operatività della normativa sul prelievo venatorio rispetto a quella sul commercio e detenzione di esemplari di fauna selvatica minacciati di estinzione: la prima è circoscritta a disciplinare l'esercizio venatorio in modo da non contrastare l'esigenza di conservazione di tale fauna, in base ad apposita regolamentazione regionale, e di non arrecare danno alle produzioni agricole, la seconda diretta a tutelare le specie animali in via di estinzione, al cui

ambito non è però estranea la salvaguardia degli *habitat* naturali, nonché un interesse di polizia, avendo la criminalità organizzata rivolto la sua attenzione su questo settore di attività a livello di traffici internazionali, che si rivela particolarmente lucroso (7).

Va avvertito, infine, che è intervenuta in materia la dir. CE del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, n. 2008/99, al cui art. 3, lett. *f*) e *g*) sono individuate le infrazioni concernenti rispettivamente l'uccisione, la distruzione, il possesso od il prelievo di specie animali o vegetali selvatiche protette, «salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie», nonché il commercio di esemplari di dette specie o di parti di esse, «salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie» (8).

In attuazione delle disposizioni contenute nella citata direttiva e nella l. 4 giugno 2010, n. 96, ed in particolare nel suo art. 19, è stato emanato il d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 che con l'art. 1, comma 1, lett. *a*) ha introdotto nel codice penale una nuova fattispecie contravvenzionale, dal titolo assai prolisso ed approssimativo («Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette»), collocandola nel suo libro terzo, titolo I, capo I nella sezione dedicata alle contravvenzioni concernenti la polizia amministrativa sociale, ed inserendola tra quelle afferenti alla polizia dei costumi, subito dopo l'art. 727 relativo all'abbandono di animali (9).

La fattispecie di nuovo conio (art. 727 *bis*) si compone di due commi, il primo dei quali stabilisce che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta è punito con l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie». Il comma successivo non contiene la clausola iniziale di salvezza e prevede che «chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta è punito con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie» (10).

Ai fini limitati di queste brevi osservazioni, deve essere sottolineata una tecnica normativa alquanto singolare, atteso che per determinare quali sono gli esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta l'interprete deve far ricorso all'art. 1 del d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 nel cui comma 2 è detto che per specie animali o vegetali selvatiche protette si intendono quelle indicate nell'allegato IV della direttiva CE n. 92/43 (c.d. direttiva «*Habitat*») e nell'allegato I della

(2) Cfr. MAZZA P., *Detenzione di esemplari di mammiferi in via di estinzione*, in questa Riv., 2009, 613 e ss. ed ivi richiami di dottrina e giurisprudenza.

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

(4) Cfr. MAZZA P., *Detenzione di esemplari selvatici protetti ed obblighi di denuncia*, in questa Riv., 2008, 198-199.

(5) Cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale*, cit., 161 e ss.

(6) Cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna*, cit., 188 e ss.

(7) Per questi aspetti cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, Padova, 2012, 39 e ss.

(8) Cfr. LO MONTE, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in questa Riv., 2009, 231 e ss.; MADEO, *Un recepimento solo parziale della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. pen e proc.*, 2011, 1055 e ss.

(9) Cfr. MAZZA P., *La tutela penale degli esemplari di specie animali o vegetali protette*, in *Riv. polizia*, 2012, 501 e ss.

(10) Cfr. PALMIERI, *Commento all'art. 1 d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121*, in *Leg. pen.*, 2012, 38 e ss.

direttiva CE n. 2009/147 (c.d. direttiva «Uccelli»), con i connessi problemi che un tale rinvio crea in relazione alla integrazione del precetto penale ad opera di fonti normative comunitarie ed all'errore in cui eventualmente cade l'autore della condotta illecita quanto alla individuazione della specie animale selvatica protetta, anche se, versandosi in campo contravvenzionale, di regola rileva la colpa.

Il coacervarsi nel tempo, senza alcun coordinamento, di una fitta trama di disposizioni aventi il medesimo oggetto concernente la tutela delle specie animali in via di estinzione genera non pochi problemi di natura applicativa e suscita anche perplessità per quanto riguarda la ragionevolezza della risposta punitiva: se, infatti, le previsioni di cui si è sin qui discusso appartengono tutte alla specie delle contravvenzioni, le diverse sanzioni stabilite dal legislatore nell'ambito di scelte di politica criminale che gli appartengono non sempre appaiono sorrette da ragionevolezza.

Si pensi, ad esempio, alla sanzione contemplata dall'art. 1, comma 1, della l. 7 febbraio 1992, n. 152 per chiunque detiene esemplari delle specie elencate nell'allegato A, appendice I e nell'allegato C, parte I del regolamento CE n. 338/97, fissata nell'arresto da tre mesi ad un anno e nell'ammenda da euro 7.746 ad euro 77.468, ed a quella prevista dall'art. 727 *bis* c.p. per chi detiene esemplari appartenenti ad una specie selvatica protetta di cui all'allegato IV della direttiva CEE n. 92/43 ed all'allegato I della direttiva CE n. 2009/147, determinata nell'arresto da uno a sei mesi o nell'ammenda fino ad euro 4.000, e pertanto suscettibile di oblazione nei limiti segnati dall'art. 162 *bis* c.p. (11). Orbene è assai difficile comprendere la ragione per la quale nella prima delle cennate fattispecie contravvenzionali la reazione dell'ordinamento sia di molto più severa in quanto l'oggetto su cui cade la condotta illecita è pur sempre un animale meritevole di particolare protezione.

Viene, così, alla ribalta ancora una volta il delicato problema del rispetto del principio di proporzionalità fra reato e sanzione, che finisce con il coinvolgere il canone di necessaria offensività dell'illecito penale, espressione tra le più rilevanti di un diritto penale di stampo liberaldemocratico, il quale riserva al legislatore il profilo del bilanciamento dei beni da sottoporre a tutela quando vengono aggrediti da condotte che suscitano particolare allarme sociale (12). Affiora, pertanto, più che una lesione del principio di eguaglianza enunciato dall'art. 3, comma 1, Cost. una esigenza di intrinseca razionalità dell'ordinamento giuridico (13): da qui l'invito al legislatore a riordinare l'intera materia oggetto di queste brevi riflessioni, armonizzando in una unica disposizione precetti che si sono caoticamente sovrapposti nel tempo nel sistema penale senza alcuna adeguata visione della trama sanzionatoria descritta dall'ordinamento per conferire ad esso un solido e coerente fondamento e per far percepire ai singoli l'effettivo disvalore delle condotte punite.

Patrizia Mazza

(11) Cfr. MAZZA L., *Oblazione volontaria*, in *Enc. dir.*, vol. II agg., Milano, 1986, 38 e ss.

(12) In argomento sono sempre fondamentali i rilievi di VASSALLI, *Considerazioni sul principio di offensività*, in *Scritti in memoria di Ugo Pioletti*, Milano, 1982, 615 e ss.

(13) Cfr. LATAGLIATA, *Principio di eguaglianza davanti alla legge ed equiparazione di condotte «diverse» sotto un unico titolo di responsabilità*, in *Giur. merito*, 1976, II, 97 e ss.; PALAZZO, *Offensività e ragionevolezza nel controllo di costituzionalità sul contenuto delle leggi penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 352 ss.; CALISTI, *Il sospetto di reati. Profili costituzionali e prospettive attuali*, Milano, 2003, 143 ss.

Corte d'app. L'Aquila - 23-5-2012, n. 706 - Pace, pres.; Buzzelli, est.; Di Girolamo ed a. (avv. Fagotti) c. Savini ed a. (avv. Corti).

**Esercizio e riscatto - Riscatto - Confinante - Riscatto parziale - Esercizio - Fabbricato rurale - Iscrizione catasto urbano - Rilevanza - Esclusione - Inammissibilità riscatto.**

*È inammissibile, da parte del proprietario confinante, il riscatto parziale del fondo rustico, con esclusione del sovrastante fabbricato rurale, nell'ipotesi in cui questo, pur essendo iscritto al catasto fabbricati come civile abitazione, sia al servizio del fondo e sia insistente in zona avente destinazione agricola secondo il piano regolatore. La certificazione catastale inerente il fabbricato ha, infatti, valore di atto amministrativo e si fonda sulla dichiarazione a fini fiscali della parte interessata, come tale irrilevante ai fini della prelazione agraria (1).*

(Omissis)

L'appello è totalmente infondato e va respinto.

Prioritariamente, il Collegio osserva come non sussista il denunciato vizio di ultrapetizione, considerato che (v. Cass. Sez. III 16 novembre 2005, n. 23090) i requisiti indicati dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, la cui sussistenza legittima l'accoglimento della domanda di riscatto agrario, costituiscono condizioni dell'azione e devono, pertanto, essere accertati dal giudice anche d'ufficio. Ne consegue, come espressamente affermato dalla Suprema Corte nella predetta decisione, «che non incorre in vizio di ultrapetizione il giudice del merito che, eventualmente anche in secondo grado, rilevi d'ufficio la mancanza di uno o più dei suddetti requisiti», senza che assuma alcuna importanza la posizione difensiva assunta dalle parti in giudizio.

Nel merito, poi, è corretta la valutazione effettuata dal primo giudice, in ordine alla sussistenza di tali condizioni, con specifico riferimento alla destinazione urbanistica della particella 391 e del sovrastante fabbricato. Al riguardo, infatti, non appaiono decisive né, all'evidenza, le qualificazioni operate dalle parti (che nel caso specifico hanno definito, nel corpo dell'atto, «di civile abitazione» il fabbricato *de qua*), né, tanto meno, la certificazione catastale che, avendo valore di atto amministrativo e fondandosi sulla dichiarazione effettuata dalla parte interessata a fini fiscali, non ha, notoriamente, valore probatorio alcuno in merito alla natura urbanistica dell'area, né ad altri diversi fini (come peraltro chiaramente sottolineato dal primo giudice). Al riguardo, costituisce principio incontestabile e consolidato che la natura agricola del fondo, costituente uno dei requisiti perché sia esercitabile il retratto, debba discendere dalla destinazione urbanistica della zona secondo gli strumenti urbanistici vigenti (v., tra le molte, conformi, in argomento, Cass. Sez. III 7 luglio 2005, n. 14307, ove si spiega che «l'art. 8 della legge n. 590 del 1965, secondo cui il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al compartecipante, rispetto ai terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, deve essere interpretato nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione seppure non edificatoria, sia comunque da considerare urbana in contrapposizione ad agricola, per cui deve escludersi il diritto di prelazione con riferimento ad un'area sulla quale sia possibile l'edificazione di «fabbricati accessori alla residenza», atteso che, una volta assegnata a una certa zona una edificabilità maggiore di quella considerata normale per le zone agricole e non vincolata alle esigenze dell'agricoltura, si è per ciò stesso in presenza di una zona edificabile di espansione urbana, sottratta al retratto in favore dei coltivatori diretti»). Per ciò stesso, il fabbricato *de quo*, insistente su zona agricola (E1) - fatto, questo, che non risulta contestato dagli appellati e documentato in allegato all'atto di alienazione - non può essere qualificato come fabbricato di civile abitazione, a meno che non risultino almeno *in itinere* atti amministrativi che attribuiscono a quella zona caratteristiche tipiche della zona urbana diverse. Al riguardo, peraltro, non risultano acquisiti ritualmente elementi di alcun genere che consentano di sostenere una tal conclusione, tenuto conto che (v. Cass. Sez. III 8 luglio 2005, n. 14448) in materia di prelazione agraria, le condizioni per l'esercizio della facoltà di riscatto, compresa la «destinazione agricola del fondo», «vanno riscontrate nel momento in cui sorge detta facoltà col compimento dell'atto di alienazione al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure nel momento in cui essa viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retratto comunicata dal retraente al retrattato, senza che il giudice debba verificare la persistenza dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 per tutta la durata della causa, dalla sua proposizione sino al momento della emanazione della sentenza». Si aggiunga che la produzione documentale effettuata dall'appellante non è ammissibile ex art. 345 c.p.c., perché tardiva (si tratta di documentazione di vecchia data, che avrebbe potuto essere prodotta in primo grado) e perché di natura

tutt'altro che decisiva, tenuto conto che è tutta riferita all'impianto catastale (anche in considerazione di quanto sopra considerato in merito al valore probatorio di tale certificazione ai nostri fini).

Ne discende che è corretta la decisione impugnata quando ha ritenuto parziale il retratto e l'ha rigettato sul presupposto che tale scelta non fosse giustificata da ragioni oggettive, tenuto conto della destinazione urbanistica, facendo così applicazione di un principio condiviso, a ben vedere, dagli stessi appellanti (v. pag. 25 dell'atto d'appello).

La sentenza impugnata va quindi confermata, con condanna degli appellanti in solido a rimborsare alle controparti le spese di lite, liquidate come da dispositivo.

(Omissis)

(1) IL DIRITTO DI PRELAZIONE E LA VENDITA DI FABBRICATO DI CIVILE ABITAZIONE.

Nell'ambito dell'ampia casistica sul diritto di prelazione e riscatto agrari, si segnala la sentenza della Corte d'appello dell'Aquila che ha riaffermato il principio, secondo cui la prelazione del coltivatore, sia esso affittuario o proprietario a confine, deve avere ad oggetto l'intero complesso del fondo, ivi compreso il fabbricato rurale sovrastante, ancorché esso risulti accatastato quale civile abitazione. Nel caso di specie, il retraente proprietario a confine aveva esercitato il riscatto dei soli terreni e non anche del fabbricato di abitazione insistente sul fondo, fatto oggetto contestualmente della vendita al terzo. Secondo la prospettazione della parte istante, il fatto che il fabbricato avesse una sua «storia» catastale indipendente dai terreni e cioè fosse inserito nel catasto urbano, legittimava l'esercizio del coltivatore confinante al riscatto dei soli terreni agricoli, atteso che lo scopo della normativa agraria è quello di favorire l'ampliamento della proprietà ai fini della diretta coltivazione.

Con la sentenza in commento, la Corte d'appello dell'Aquila ha confermato la pronuncia di primo grado di reiezione della domanda del retraente, sul rilievo che questi avrebbe dovuto esercitare il retratto su *tutto* l'immobile oggetto della compravendita e non sulla sola parte costituita dai terreni agricoli; e ciò perché le qualificazioni operate dalle parti (che avevano definito il fabbricato di «civile abitazione») o tantomeno la certificazione catastale, avente rilievo ai soli fini fiscali, non potevano incidere sulla destinazione economica del manufatto, insistente su un fondo rustico ed avente esso stesso destinazione agricola, anche dal punto di vista urbanistico.

Le ragioni che hanno convinto i giudici di merito a respingere la domanda di riscatto parziale sono condivisibili ed offrono l'occasione per un ulteriore approfondimento sull'ammissibilità del retratto agrario, quando si sia in presenza di manufatti accatastati a civile abitazione.

Come è noto, le recenti normative fiscali sulla imposizione dei tributi ai fabbricati rurali, fatti oggetto di accatastamento obbligatorio, hanno portato la tradizionale pertinenza agricola (casa rurale, stalle, pollai, porcilaie, depositi ecc.) ad avere una visibilità ed una autonoma valutazione economica ai fini fiscali, aspetti, questi, finora restati in ombra rispetto alla cosa principale – il terreno agricolo – cui i fabbricati medesimi accedono.

In tema di diritto di prelazione, il «fondo rustico» viene preso in considerazione non soltanto come suolo coltivabile, ma anche come terreno dotato di tutte quelle strutture fisse o mobili che consentono lo svolgimento dell'attività di sfruttamento agricolo. Non solo gli impianti fissi di irrigazione, le stal-

le, i magazzini per il deposito delle sementi o dei prodotti raccolti, ma anche la casa rurale, dove vive il coltivatore e la sua famiglia, costituiscono elementi costitutivi del «fondo», perché funzionalmente adibiti all'esercizio dell'impresa. La destinazione pertinenziale dei manufatti insistenti su un fondo è, in genere, frutto di una manifestazione di volontà del proprietario, volontà che può essere implicita od esplicita.

Secondo la Corte Suprema, il diritto di prelazione sussiste anche nel caso di trasferimento a titolo oneroso dei soli fabbricati rurali posti durevolmente, in virtù di un rapporto di pertinenza, al servizio del fondo, a condizione che tali beni continuino ad essere uniti al terreno dal vincolo pertinenziale, restando funzionalmente adibiti al servizio dell'impresa agraria (1). Se è vero che è possibile vendere separatamente i fabbricati rurali, è pur vero che le pertinenze agricole, in quanto al servizio di un fondo, possono essere oggetto di prelazione indipendentemente dall'acquisto del terreno. In ordine ad una particolare fattispecie, la Corte Suprema ha affermato che, con riguardo ad affitto di fondi rustici e dei pertinenti fabbricati rurali, «l'affittuario coltivatore diretto che, a seguito dell'esercizio della prelazione agraria, abbia acquistato i terreni agricoli, ma non anche le costruzioni, che non siano state poste in vendita, continuando a servirsi di esse per la coltivazione del fondo, ha diritto di prelazione (e di riscatto) nel caso di successivo trasferimento a titolo oneroso delle medesime da parte del proprietario concedente» (2).

Mentre può con certezza affermarsi che non è rimesso al coltivatore, che eserciti la prelazione o il riscatto, la scelta se escludere il fabbricato di abitazione dal diritto di preferenza, perché la prelazione opera sempre «a parità di condizioni», potrebbe risultare problematica la situazione della vendita contemporanea di fabbricato e terreno, qualora sia venuto meno il vincolo pertinenziale del fabbricato rispetto al suolo agricolo, ovvero qualora quest'ultimo sia divenuto area residuale rispetto alla presenza del fabbricato stesso. Ciò accade più frequentemente, quando si sia verificata la c.d. deruralizzazione della casa di abitazione del coltivatore, la quale abbia perduto il carattere pertinenziale ed abbia assunto una sua funzione primaria, anche con la sua iscrizione al catasto urbano.

Che accade, dunque, dal punto di vista della prelazione del confinante, se venga venduto un fabbricato urbano destinato a civile abitazione, con l'annesso circostante terreno agricolo?

Secondo la Corte Suprema (3), ciò che è importante verificare (accertamento attribuito al giudice del merito e non censurabile in sede di legittimità, se congruamente motivato) è il rapporto di complementarietà del terreno rispetto al fabbricato, nel senso che il primo deve essere suscettibile di autonoma coltivazione ed essere idoneo al mantenimento di una famiglia coltivatrice. Se il terreno, per la sua estensione e natura produttiva, non è tale da consentire un'attività agricola e risulti palese il suo essere a servizio o ornamento dell'edificio e questo risulti aver perduto il suo carattere pertinenziale, appare evidente che non spetti il diritto di prelazione a favore del confinante.

In sostanza, può dirsi in via generale che, nell'accertamento dei presupposti per la prelazione agraria, occorre sempre verificare se il collegamento tra il fondo e la pertinenza agricola si basi sulla strumentalità e complementarietà funzionale degli immobili accessori, caratteristiche intese non solo dal punto di vista oggettivo della destinazione della cosa (a servizio o ornamento della cosa principale), ma anche da quello soggettivo, della volontà del proprietario di creare e mantenere il vincolo pertinenziale.

(1) Cass. Sez. III Civ. 2 aprile 1992, n. 4011, in questa Riv., 1993, 415.

(2) Cass. Sez. III Civ. 29 maggio 1990, n. 5040, in *Giur. agr. it.*, 1990, 11, 2, 601.

(3) Cass. Sez. III Civ. 17 novembre 1999, n. 12755, in questa Riv., 2000, 245, con nota di S. CARMIGNANI, *Prelazione del confinante e rapporto pertinenziale*. Secondo l'autrice, il proprietario può far venir meno il vincolo pertinenziale con la mera iscrizione del fabbricato nel nuovo catasto urbano; esso perderebbe così la sua originaria destinazione rurale, trasformandosi in

fabbricato di civile abitazione. Da qui, la tesi della inammissibilità della prelazione sulla casa deruralizzata: «Nella qualificazione del rapporto pertinenziale tra edificio e terreno appare, invero, sia la volontà del proprietario di distrarre il fabbricato da usi agricoli per destinarlo ad usi di civile abitazione, sia l'oggettiva relazione intercorrente tra terreno e edificio, dove il terreno circostante, pur se dotato di frutteto o di orti o di giardini, non rivela alcuna destinazione del fondo all'esercizio dell'impresa agricola ma solo l'essere il terreno adibito ad area verde di una civile abitazione».



Che succede allora nel vigore del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 1994, n. 133, che all'art. 9 impone il censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali e la loro iscrizione, mantenendo tale qualificazione, nel catasto edilizio urbano («catasto dei fabbricati»)? (4)

Si ritiene che nessuna influenza possa avere l'iscrizione al catasto fabbricati e la qualità di «civile abitazione» del fabbricato rurale, effettuata ai fini del pagamento dell'IMU, perché ciò che conta nella prelazione agraria è la destinazione urbanistica del terreno, che deve essere «agricolo». I manufatti insistenti sul fondo devono avere natura pertinenziale, e perciò stesso avere un collegamento funzionale con l'attività di coltivazione. Un fabbricato insistente in zona agricola ed asservito all'utilità di un fondo, a prescindere dal suo accatastamento, non può essere qualificato come fabbricato di civile abitazione, a meno che – come osservato dai giudici dell'Aquila – non risultino atti amministrativi che attribuiscono a quella zona caratteristiche tipiche della zona urbana.

Da tali principi, ne discende che non è ammissibile, in generale, il retratto parziale da parte del coltivatore confinante, atteso che tale ipotesi è configurabile nella prelazione agraria soltanto quando una parte dei fondi siano destinati ad utilizzazione diversa da quella agricola, secondo i piani regolatori, ancorché non ancora approvati, oppure qualora il fondo sia solo in parte posto a confine. La giurisprudenza di legittimità ha da tempo consolidato il principio, secondo cui tutti i requisiti della prelazione, compresa la destinazione agricola del fondo, devono coesistere al momento del suo esercizio. Conseguenze che, qualora il fondo messo in vendita sia in parte destinato ad utilizzazione edilizia, il diritto di prelazione (come di riscatto) da parte del coltivatore insediato può esercitarsi solo per la porzione che ha conservato la destinazione agricola (5).

In tema di prelazione agraria, la normativa non incide sulla volontà del proprietario di alienare il proprio fondo né sulla formazione del relativo prezzo, ma individua solo il soggetto che ha diritto ad acquistarlo. Ne consegue che, ove il proprietario di più fondi agricoli, tutti funzionali all'esercizio di un'azienda agricola unitaria, decida di alienarli congiuntamente, il proprietario coltivatore diretto, confinante con alcuni soltanto dei fondi messi in vendita, non può esercitare su 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 (6).

Qualora la prelazione od il riscatto parziali siano frutto della mera volontà dell'affittuario o del confinante, si deve considerare inammissibile l'esercizio del diritto, come nel caso oggetto della controversia sulla quale hanno statuito i giudici dell'Aquila.

*Nicoletta Rauseo*

(4) Secondo la norma citata, ai fini del riconoscimento della ruralità degli immobili ad uso abitativo e di quelli strumentali all'esercizio dell'attività agricola agli effetti fiscali, i fabbricati o porzioni di fabbricati destinati ad edilizia abitativa devono soddisfare le seguenti condizioni:

- a) il fabbricato deve essere utilizzato quale abitazione:
  - 1) dal soggetto titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale sul terreno per esigenze connesse all'attività agricola svolta;
  - 2) dall'affittuario del terreno stesso o dal soggetto che con altro titolo idoneo conduce il terreno a cui l'immobile è asservito;
  - 3) dai familiari conviventi a carico dei soggetti di cui ai numeri 1) e 2) risultanti dalle certificazioni anagrafiche; da coadiuvanti iscritti come tali a fini previdenziali;
  - 4) da soggetti titolari di trattamenti pensionistici corrisposti a seguito di attività svolta in agricoltura;
  - 5) da uno dei soci o amministratori delle società agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, aventi la qualifica di imprenditore agricolo professionale.

(5) Cass. Sez. III Civ. 12 aprile 2000, n. 4659, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 789; cfr. Cass. Sez. III Civ. 24 novembre 1986, n. 6910, in *Giur. agr. it.*, 1987, 413; Cass. Sez. III Civ. 2 agosto 1993, n. 8525, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 38, con nota di A. CARROZZA e in *Foro it.*, 1994, I, 76, con nota di D. BELLANTUONO.

(6) Cass. Sez. III Civ. 10 novembre 2009, n. 23745, in questa *Riv.*, 2010, 104, con nota di N. RAUSEO, *Prelazione parziale del confinante: revirement della Corte di cassazione.*

Trib. Pordenone, Sez. Pen. - 12-11-2012, ord. - Piccin pres. ed est. - Fidenato, ric.

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Messa a coltura di varietà GM - Specifica autorizzazione nazionale - Necessità - Ommissione - Rinvio pregiudiziale Corte di giustizia UE.** (D.lgs. 24 aprile 2001, n. 212, art. 1, comma 2; dir. CE 12 marzo 2001, n. 18)

*In conseguenza all'apparente contrasto tra la giurisprudenza della Corte di giustizia UE e la Corte di cassazione a proposito della messa a coltura di varietà GM, sospeso il procedimento, è sottoposta la seguente questione pregiudiziale all'esame della stessa Corte di giustizia UE: a) se l'autorizzazione prevista dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212, nel significato attribuito dalla giurisprudenza nazionale, sia compatibile o contrasti con la complessiva disciplina di cui alla direttiva CE n. 18 del 2001; b) in particolare, qualora lo Stato membro subordini le coltivazioni di OGM ad autorizzazione specificamente volta a tutelare il c.d. principio di coesistenza, se tale precisa autorizzazione sia necessaria anche per gli organismi GM già iscritti nel catalogo comune (1).*

(Omissis)

1. Con decreto del 15 ottobre 2010 il dott. Giorgio Fidenato è stato tratto a giudizio per rispondere del reato di cui agli artt. 81, cpv., c.p., e 1, comma 5, d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212.

2. Il pubblico ministero sostiene infatti che il dott. Fidenato nella primavera dell'anno 2010 avrebbe messo a coltura sementi di mais di varietà geneticamente modificata - segnatamente della varietà MON 810 - senza avere ottenuto l'autorizzazione di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 212/2001.

3. Secondo il dott. Fidenato tale autorizzazione non sarebbe necessaria poiché i semi di mais geneticamente modificati messi a coltura MON 810 costituivano oggetto di rituale autorizzazione per l'immissione in commercio rilasciata con decisione della Commissione n. 98/294/CE del 22 aprile 1998, e le relative varietà erano iscritte nel Catalogo comune europeo delle varietà di specie di piante agricole: di quei semi, pertanto, doveva ritenersi consentita la libera commercializzazione ed anche la libera messa a coltura.

4. Il Tribunale monocratico di Pordenone quale giudice del dibattimento con provvedimento del 1° aprile 2011 disponeva il sequestro preventivo di tutti i beni costituenti l'azienda dell'impresa individuale «IN TOIS» del dott. Fidenato, ritenendo configurabile il *fumus* della contravvenzione di cui in rubrica.

5. Il Tribunale di Pordenone con ordinanza del 21 aprile 2011 rigettava l'istanza di riesame affermando (anche attraverso il richiamo alle argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 183/2010) il principio secondo il quale nelle normative comunitarie di riferimento (le direttive CE nn. 95 e 96 del 1998 e n. 18 del 2001) ed in quelle nazionali che le hanno recepite (i d.lgs. n. 212/2001 e n. 224/2003) i concetti di «commercializzazione» e di «utilizzo attraverso remissione deliberata nell'ambiente» di prodotti geneticamente modificati sono nettamente distinti: entrambe le attività necessitano di una previa autorizzazione, ma «l'autorizzazione rilasciata ad un fine non ha nulla a che fare con quella occorrente per l'altro fine»: in tale assetto disciplinare l'iscrizione di un tipo di sementi GM al Catalogo comune europeo costituisce una forma di autorizzazione riferita alla sola commercializzazione e non alla messa a coltura delle sementi GM.

6. Avverso tale ordinanza il dott. Fidenato ha proposto ricorso per cassazione.

7. Con sentenza Sez. III 15 novembre 2011, n. 11148 la Corte di cassazione ha rigettato il ricorso del dott. Fidenato affermando che integra il reato previsto dall'art. 1, comma 5, d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212 la messa a coltura di prodotti sementieri (nella specie, sementi di mais) geneticamente modificati senza la prescritta autorizzazione, che è rivolta a perseguire la finalità che le colture transgeniche vengano fatte circolare senza pregiudizio per la salute di uomini ed animali o per le attività agricole preesistenti.

8. La Corte di cassazione ha tra l'altro ritenuto che l'art. 26 bis della direttiva CE n. 2001/18 (introdotto dal regolamento CE n. 1829/2003) prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare tutte le misure opportune per: evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati in altri prodotti (c.d. misure di coesistenza), in particolare per: evitare la presenza di OGM in altre colture, come le colture convenzionali o biologiche; prevenire l'impatto della eventuale commistione, che non consentirebbe ai produttori ed ai consumatori di

scegliere tra produzione convenzionale, biologica e geneticamente modificata; prevenire la potenziale perdita economica che verrebbe indotta dalla presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

9. Il principio di coesistenza imporrebbe, secondo la Corte di cassazione, che le diverse colture (tra cui gli OGM) siano praticate senza reciprocamente compromettersi, in modo da tutelare le peculiarità e le specificità produttive di ciascuna e da evitare commistioni tra sementi e senza pregiudizi per le attività agricole preesistenti (che non debbono trovarsi costrette a modificare o adeguare le loro tecniche di coltivazione e allevamento), assicurando agli agricoltori, agli operatori e ai consumatori la possibilità di scelta attraverso la separazione delle rispettive filiere.

10. Prosegue la Corte notando che nell'Unione europea possono essere coltivati solo OGM esplicitamente autorizzati per la coltivazione a norma della direttiva CE n. 2001/18 e del regolamento CE n. 1829/2003, e gli aspetti ambientali e sanitari sono già contemplati dalla valutazione del rischio ambientale della procedura comunitaria di autorizzazione; restano demandati, invece, agli Stati membri, nel quadro della coesistenza, gli aspetti economici connessi alla commistione tra colture transgeniche e non transgeniche.

11. Nell'ordinamento italiano, pertanto, per una attuazione adeguata del principio di coesistenza, la specifica autorizzazione prescritta dal d.lgs. n. 212 del 2001, art. 1, comma 2, si pone come provvedimento ulteriore e diverso rispetto all'autorizzazione conseguita attraverso l'iscrizione di un tipo di sementi GM al Catalogo comune europeo.

12. Quest'ultima è riferita alla circolazione ed alla commercializzazione degli OGM in ambito comunitario, sì da garantire - in seguito ad una valutazione completa del rischio ambientale e sanitario - la circolazione di prodotti che non siano pericolosi per la vita e la salute di uomini, animali e piante.

13. L'autorizzazione che la normativa nazionale richiede per la messa in coltura, invece, è rivolta a perseguire la finalità (specificamente riconosciuta dalla disciplina europea) che le colture transgeniche vengano introdotte senza pregiudizio per le attività agricole preesistenti, pur l'autorizzazione dovendo assumere i contenuti evidenziati da Cons. Stato, Sez. VI 15 novembre 2010, n. 8053.

14. Tali conclusioni sono state ribadite da Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2012, n. 19251, secondo la quale l'autorizzazione della Commissione europea per l'immissione in commercio di prodotti sementieri geneticamente modificati (nella specie, sementi di mais) non comprende anche la messa in coltura degli stessi, per la quale è invece necessaria ulteriore autorizzazione della competente autorità nazionale, pena l'integrazione del reato di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 212 del 2001; in motivazione la Corte ha affermato che la previsione in oggetto è compatibile con la normativa europea, avendo questa demandato agli Stati membri di assicurare la coesistenza tra colture transgeniche e colture tradizionali, al fine di impedire che le prime pregiudichino o danneggino le seconde.

15. La Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. IV in causa C-36/11 promossa da Pioneer Hi-Bred Italia s.r.l. contro il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in data 6 settembre 2012 ha affermato che:

a) la messa in coltura di organismi geneticamente modificati quali le varietà del mais MON 810 non può essere assoggettata a una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà sono autorizzati ai sensi dell'art. 20 del regolamento CE n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, e le medesime varietà sono state iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole previsto dalla direttiva CE n. 2002/53 del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, emendata con il regolamento CE n. 1829/2003;

b) l'art. 26 bis della direttiva CE n. 2001/18 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva CEE n. 90/220 del Consiglio, come modificata dalla direttiva CE n. 2008/27 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, non consente a uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali organismi geneticamente

modificati nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette a evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture.

16. La Corte europea ha basato la sua decisione assumendo che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, uno Stato membro non è libero di subordinare a un'autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell'ambiente, la coltivazione di OGM autorizzati in virtù del regolamento CE n. 1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva CE n. 2002/53; al contrario, il divieto o una limitazione della coltivazione di tali prodotti possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell'Unione.

17. La Corte europea non si è espressamente pronunciata sulla necessità o meno di richiedere ed ottenere l'autorizzazione prevista da uno Stato membro per la tutela del c.d. principio di coesistenza.

18. Stante l'apparente contrasto tra quanto deciso dalla Corte di cassazione e dalla Corte europea vi è la necessità di sospendere il processo e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente ulteriore questione pregiudiziale:

a) se l'autorizzazione prevista dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212, nel significato attribuitole dalla giurisprudenza nazionale, sia compatibile o contrasti con la complessiva disciplina di cui alla direttiva CE n. 18 del 2001;

b) in particolare qualora lo Stato membro subordini le coltivazioni di OGM ad autorizzazione specificamente volta a tutelare il c.d. principio di coesistenza, se tale precipua autorizzazione sia necessaria anche per gli organismi GM già iscritti nel catalogo comune.

(Omissis)

(1) SULL'INIZIATIVA DEL GIUDICE DI «ROVESCIAMENTO» DEL PRECEDENTE NELLA VICENDA DI COLTIVAZIONE DI OGM.

È noto il verso manzoniano, riferito alla funzione di mediazione di giudici (e di avvocati), che «a saper ben maneggiare le grida, nessuno è reo, e nessuno è innocente» (1).

Così, nella vicenda puntuale e singolare della messa a coltura di varietà GM, in mancanza della necessaria autorizzazione prevista dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212 *Attuazione delle direttive 98/95/CE e 98/96/CE concernenti la commercializzazione di prodotti sementieri, il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli* anche il temerario agricoltore è sfuggito alla sanzione giustificata dall'esame dei precedenti accertamenti e delle valutazioni di valore della Corte di cassazione attraverso il rinvio operato al giudice europeo.

Non si potrebbe, certo, muovere alcuna obiezione all'attività di delucidazione del significato della specifica enunciazione legislativa, ma la scelta degli elementi di base da cui il giudice, nella specie, era autorizzato a partire, risultava condizionato dal quadro di riferimento all'interno del quale intendeva operare, inevitabilmente intessuto di puntuali precedenti (2).

La disciplina sulla coltivazione di varietà GM non è, per altro, priva di contraddizioni a partire dalle premesse fondative della coesistenza, che ne subordina l'effettiva ammissibilità ad una serie di criteri necessari e sufficienti a tutelare la specificità produttiva delle filiere evitando, in particolare, ogni rischio di commistione tra le sementi transgeniche e quelle convenzionali e biologiche.

Non si vuole, però, entrare nel merito della vicenda, ma limitarsi alla segnalazione della irragionevole necessità, evocata dal giudice, di sospensione del procedimento e di remissione alla Corte di giustizia della valutazione dei dati di partenza rispetto al vincolo del precedente, sollevando un profilo di drastico e deciso controllo di coerenza della decisione.

(1) Il rinvio è al cap. III, par. 270-275, dei *Promessi Sposi* rintracciato in GAMBARO A., *Il successo del giurista*, in *Foro. it.*, 1983, V, 90, che annota «le tante voci levatesi contro la corruttela dei giudici, le lungaggini e la dispendiosità di precedenti, la malignità cavillosa degli avvo-

cati».

(2) Si veda Cass. Sez. III Pen. 21 maggio 2012, n. 19251, in questa Riv., 2012, 765, con una mia nota *Il giudice penale e la gestione del rischio economico nella coltivazione di OGM*.

L'arbitrio interpretativo è, infatti, del tutto evidente ove si consideri che, a fronte della stessa fattispecie di richiesta di coltivazione di una varietà GM autorizzata, a livello europeo, in esito ad una valutazione scientifica che abbia accertato l'assenza di effetti negativi per la salute e per l'ambiente ed iscritta nel catalogo comune delle sementi delle varietà non soggette ad alcuna restrizione di mercato, la Corte di cassazione ha individuato, con persuasiva chiarezza, nella diversità del rischio economico di commistione (tra colture transgeniche e non), il fondamento dell'intervento domestico, caso per caso, per mantenere la separazione delle filiere, assicurando la libertà di iniziativa economica dei produttori e il diritto di scelta dei consumatori.

In questo senso, la stessa Corte può concludere che la richiamata «disciplina della messa in coltura di prodotti sementieri di varietà geneticamente modificata recepisce e dà attuazione al principio di coesistenza regolamentato dalla normativa comunitaria» e «non ricorrono, quindi, le condizioni per rimettere alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali prospettate dal ricorrente [c.d.a. (3)]».

Al di là del dibattito apertosi sullo svuotamento della funzione di nomofilachia che assegna alla Corte la capacità di fissare dei precedenti in grado di imporsi nell'esame, da parte dei giudici, di casi analoghi, resta un argomento condiviso che l'iniziativa per il loro rovesciamento debba essere, comunque, supportata da valide argomentazioni, sì che «gli utenti della giustizia paghino il minor prezzo possibile per i cambiamenti di giurisprudenza che risultano necessari ed opportuni, evitando quelli superflui e soprattutto quelli dovuti a trascuratezza o ad altri motivi inaccettabili» (4).

Tali inaccettabili conseguenze sono, appunto, riconducibili alla vincolante sollecitazione del giudice – la cui opzione, essendo suscettibile di riesame, si presentava, invero, facoltativa – di pretendere l'interpretazione pregiudiziale di una questione risolta, in precedenza, con ampiezza di motivazioni e in ripetute occasioni – così come sottolineato – in modo da non lasciar posto ad alcun dubbio ragionevole.

Lo stesso richiamo della decisione della Corte di giustizia riguardante il divieto posto allo Stato di assoggettare ad una procedura nazionale di autorizzazione, *in via generale*, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell'ambiente, la messa a coltura di sementi ingegnerizzate in quanto iscritte nel catalogo comune (5) appare, da questo punto di vista, inidoneo a fornire il termine medio per il rinvio, proprio in quanto preso in considerazione e collocato nella giusta prospettiva logico-deduttiva del *già conosciuto* da parte della Corte di cassazione.

Infatti, nell'applicazione della norma denunciata ai fatti di causa non sono subentrati materiali normativi nuovi utilizzabili per una diversa ricostruzione e la libertà di disattendere il precedente a cui si appella il giudice, rinvenendo una contraddizione tra la pluralità di fonti di origine europea e domestica – già esclusa nell'esame delle precedenti ed analoghe questioni – non solo conduce ad un esito opinabile sul piano del procedimento quanto manifestamente ingiusto sul piano della tutela dell'interesse sostanziale alla salvaguardia della identità nazionale del modello economico refigurato.

Stefano Masini

(3) Si veda, ancora, Cass. Sez. III Pen. 17 luglio 2012, n. 28590, in questa Riv., 2012, 620, che osserva conclusivamente, in termini conformi alla ricostruzione della vicenda di messa a coltura di una varietà GM senza l'autorizzazione prescritta ex art. 1, d.lgs. n. 212 del 2001, che: «La chiarezza del quadro normativo così delineato esclude, del resto, la configurabilità di una questione pregiudiziale di interpretazione da sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione».

(4) In questi termini, si legga PIZZORUSSO A., voce *Corte di cassazione* (*Postilla di aggiornamento*), in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, 1988, 2.

(5) Cfr. Corte di giustizia UE, Sez. IV 6 settembre 2012, in causa C-36/11, in questa Riv., 2012, 609, con una mia nota *Sul ruolo della Corte di giustizia tra identità della produzione agroalimentare e coesistenza delle coltivazioni OGM*.

I

Cons. Stato, Sez. V - 28-6-2012, n. 3818 - Trovato, pres.; Saltelli, est. - Provincia di Lodi ed a. (avv. Ferrari) c. Lombardia Ambiente s.r.l. (avv. ti Robaldo, Caliendo e Masini) ed a.

**Ambiente - Impianto di stoccaggio e trattamento di fanghi biologici - Autorizzazione alla realizzazione ed esercizio dell'impianto - Zone a destinazione agricola - Condizioni.**

*Il potere di pianificazione del territorio non può impedire la realizzazione di insediamenti industriali in zone a destinazione agricola salvo in via eccezionale, ossia se si sia in presenza di un assetto agricolo di particolare pregio, consolidato da tempo ovvero favorito da opere di bonifica, ciò anche in considerazione del fatto che la destinazione agricola ha lo scopo di impedire insediamenti abitativi residenziali e non di precludere, in via assoluta e radicale, qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante. Non è, pertanto, esclusa la realizzazione, in via assoluta, in zona agricola, di un impianto destinato a discarica (1).*

II

T.A.R. Sardegna, Sez. II - 9-5-2012, n. 438 - Scano, pres.; Aru, est. - Murino ed a. (avv. ti Cannas e Fanni) c. Comune di Barisardo (avv. Cotza) ed a.

**Edilizia e urbanistica - Area a destinazione agricola - obbligo specifico di utilizzazione agricola effettiva - Esclusione.**

*La destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone in positivo un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, in negativo, ha lo scopo solo di evitare insediamenti residenziali; pertanto, non costituisce ostacolo all'installazione di opere che non riguardano l'edilizia residenziale e che, per contro, si rivelino incompatibili con zone abitate (2).*

I

(Omissis)

2. L'appello principale è infondato.

2.1. Come esposto in narrativa, con il primo motivo di gravame, le amministrazioni appellanti, denunciando «Violazione e falsa applicazione della d.g.r. Lombardia n. 8/220/2005 e della d.g.r. n. 8/6561/2008 e degli artt. 196 e 208, d.lgs. n. 152/2006, nonché dell'art. 33, legge n. 1034/1971 e del PTCP della Provincia di Lodi - Travasamento dei presupposti di fatto e di diritto - Erroneità della motivazione», hanno sostenuto che, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, il diniego di autorizzazione non sarebbe stato fondato sul mero riscontro della destinazione agricola dell'area, astrattamente ostativa, bensì sul fatto che, per un verso, dovendo l'impianto essere preferibilmente ubicato in area industriale, non era stata fornita alcuna prova dell'impossibilità di una diversa collocazione dell'impianto, e, per altro verso, sulla esistenza di vincoli imposti dal PTCP della Provincia di Lodi per la tutela della zona.

Tali argomentazioni non sono meritevoli di favorevole considerazione.

2.1.1. Deve rilevarsi che, come emerge dalla lettura della determinazione REGTA/669/2009 del 4 novembre 2009 del dirigente del Settore tutela territoriale ed ambientale della Provincia di Lodi, il diniego di autorizzazione (per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di stoccaggio e trattamento di fanghi biologici, da avviarsi a recupero mediante spandimento in agricoltura, su un'area di sua proprietà sita nel Comune di Meleti) è stato innanzitutto imperniato proprio sulla destinazione urbanistica dell'area, classificata - nello strumento urbanistico vigente del Comune di Meleti, sia in quello vigente, sia nel PGT adottato - come zona E, agricola, precisandosi poi, per un verso, che l'art. 196 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevedeva che per la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti dovevano essere privilegiate le aree industriali, e, per altro verso, che la previsione contenuta nell'art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 22 del 1997 (ora 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), secondo cui l'approvazione del progetto di un nuovo impianto di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, costituiva automatica variante allo strumento urbanistico «ove occorra», comportava che la collocazione dell'impianto in zona diversa

da quella industriale doveva essere considerata un'eccezione, dovendosi provare l'impossibilità di una diversa collocazione dell'impianto da realizzare.

2.1.2. Peraltro detta motivazione, ad avviso della Sezione, è frutto di un'erronea interpretazione delle disposizioni contenute nei ricordati artt. 196 e 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Invero lo stesso tenore letterale del comma 3 dell'art. 196 esclude che la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti debba avvenire necessariamente ed esclusivamente in aree industriali, così esprimendo una previsione tendenziale e di massima, un criterio direttivo di preferenza cui devono attenersi in linea di principio le Regioni, coerentemente con la peculiare forma verbale usata dal legislatore, secondo cui le Regioni «privilegiano» la realizzazione dei predetti impianti in tali zone.

Del resto è agevole intuire la *ratio* di un simile criterio direttivo, volto a sottolineare la natura industriale di tali impianti, collocandoli quindi preferibilmente, in coerenza con il disegno urbanistico delineato dallo strumento di governo del territorio, nella zona da quest'ultimo individuata per le attività industriali; tuttavia, la circostanza che tale collocazione costituisca solo una indicazione di massima ovvero un criterio preferenziale è confermata dalla espressa previsione che essa deve essere comunque compatibile con le peculiari caratteristiche dell'area: insomma il legislatore ha inteso fissare una indicazione preferenziale, astratta, salvo poi a demandare in concreto la verifica e la valutazione della sua compatibilità.

Di per sé, quindi, il fatto che l'area su cui era stata prevista la realizzazione dell'impianto, oggetto della negata autorizzazione, non fosse urbanisticamente classificata quale zona industriale non costituiva motivo ostativo al rilascio dell'approvazione, né imponeva, così come suggestivamente insinuato dalle appellanti, al soggetto richiedente di provare l'impossibilità di collocare l'impianto da realizzare in zona industriale, spettando piuttosto all'amministrazione il potere/dovere di verificare comunque la compatibilità del sito prescelto con l'impianto da realizzare.

2.1.3. Né poteva essere invocato, a fondamento del diniego di autorizzazione, la circostanza che l'area su cui era stata prevista la realizzazione dell'impianto fosse urbanisticamente classificata, come zona agricola E.

È sufficiente ricordare al riguardo che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è motivo di discostarsi, la destinazione agricola di una determinata area è volta non tanto e non solo a garantire il suo effettivo utilizzo a scopi agricoli, quanto piuttosto a preservarne le caratteristiche attuali di zona di salvaguardia da ogni possibile nuova edificazione, con la conseguenza che, salvo diverse specifiche previsioni, essa non può considerarsi incompatibile con la realizzazione di un impianto di discarica, tanto più che quest'ultimo deve essere ragionevolmente localizzato al di fuori della zona abitata (Cons. Stato, Sez. V 1° ottobre 2010, n. 7243; 16 giugno 2009, n. 3853).

È stato anche sottolineato che il potere di pianificazione del territorio non può precludere del resto insediamenti industriali in zone a destinazione agricola, salvo che in via eccezionale, quando cioè si sia in presenza di un assetto agricolo di particolare pregio, consolidato da tempo remoto ovvero favorito da opere di bonifica, ciò anche in considerazione del fatto che la destinazione agricola ha in realtà lo scopo di impedire insediamenti abitativi residenziali e non già quello di precludere in via assoluta e radicale qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante (Cons. Stato, Sez. V 18 settembre 2007, n. 4861).

In questa ottica deve essere apprezzata la previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo cui «L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori».

Essa invero sarebbe ultronea e priva di qualsiasi utilità se l'impianto da realizzare dovesse essere collocato obbligatoriamente ed esclusivamente in zona industriale, laddove la ricordata previsione normativa ne permette invece la collocazione anche in una zona che, secondo le previsioni urbanistiche, non la tollerebbe, subordinatamente al riscontro ed alla valutazione di compatibilità in concreto da parte dell'amministrazione.

Non può poi sottacersi che la stessa Relazione generale del Piano provinciale dei rifiuti della Provincia di Lodi conforta le delineate conclusioni, giacché proprio quanto alle problematiche della destinazione urbanistica (punto 24) sottolinea che sul punto «vengono recepite le indicazioni del PRGR, applicando il criterio escludente, per tutte le tipologie impiantistiche, alle aree classificate come "centri e nuclei sto-

rici", "ambiti residenziali consolidati" e "ambiti residenziali di espansione" (ex aree A, B e C nei piani regolatori comunali ante l.r. n. 12/2005) ma estendendolo, in senso cautelativo, a tutte le aree residenziali (...), aggiungendo significativamente: «Si precisa inoltre che, con l'eccezione delle discariche e degli impianti di compostaggio/digestione anaerobica o trattamento di fanghi di depurazione (che, in virtù delle operazioni in essi svolte, trovano miglior collocazione fuori dei centri abitati, in area agricola) e degli impianti di trattamento dei rifiuti non pericolosi delle attività di costruzione e demolizione (che possono essere localizzati all'interno degli ambiti estrattivi di cava, alle condizioni di cui al successivo punto 28) sono da considerarsi idonei alla localizzazione degli impianti i soli ambiti produttivi/ artigianali operativi o dismessi».

(Omissis)

II

(Omissis)

Con il primo motivo si deduce, in sostanza, la violazione della normativa urbanistica in quanto l'amministrazione comunale, in assenza delle condizioni richieste per la concessione di deroghe, avrebbe autorizzato la realizzazione di un insediamento industriale in zona agricola E anziché nella zona D (uso industriale, artigianale e commerciale), pure prevista dallo strumento urbanistico vigente.

L'argomento non merita accoglimento.

Ai sensi dell'art. 3 del d.a. 22 dicembre 1983, n. 2266/U (c.d. decreto Floris), le zone agricole sono «le parti del territorio destinate ad usi agricoli e quelle con edifici, attrezzature ed impianti connessi al settore agro-pastorale e a quello della pesca, e alla valorizzazione dei loro prodotti».

L'art. 4 del medesimo decreto stabilisce che «con deliberazione del Consiglio comunale l'indice fondiario massimo stabilito per le zone E potrà essere elevato fino a 0,10 mc/mq per punti di ristoro, attrezzature ed impianti di carattere particolare che per loro natura non possono essere localizzati in altre zone omogenee (...)».

La norma, cioè, consente che in zona E possano essere realizzati «(...) attrezzature ed impianti di carattere particolare che per loro natura non possono essere localizzati in altre zone omogenee (...)», e che per esse l'indice fondiario massimo, stabilito in 0,03 mc/mq, può essere elevato fino a 0,10 mc/mq con delibera del Consiglio comunale.

Orbene, a seguito della richiesta del titolo edilizio presentata dal sig. Scattu il Comune di Barisardo ha inoltrato richiesta di parere di ammissibilità urbanistica all'Assessorato regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, il quale, con nota n. 264/DG del 29 gennaio 2002, in applicazione di tale disposizione, ha ritenuto ammissibile l'intervento in questione «(...) in quanto riconducibile alla fattispecie delle opere di carattere particolare di cui all'art. 4 del d.a. n. 2266/U/83 che per la loro natura non possono essere localizzate in altre zone omogenee (...)».

Il Collegio condivide l'interpretazione del quadro normativo operata dall'amministrazione regionale.

Va innanzitutto premesso che la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone in positivo un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, in negativo, ha lo scopo solo di evitare insediamenti residenziali; pertanto, non costituisce ostacolo all'installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale e che, per contro, si rivelino incompatibili con zone abitate (cfr. Cons. Stato, Sez. V 15 giugno 2001, n. 3178).

Orbene, come si ricava dalla relazione tecnica allegata al progetto, l'intervento per cui è causa tende all'ampliamento dell'attività del sig. Gino Scattu, operante nel settore edilizio, mediante la realizzazione di un impianto per la lavorazione di inerti di natura alluvionale provenienti da escavazione.

Risulta altresì prevista la costruzione di un fabbricato, composto da un piano terra destinato parte ad uso abitativo e parte a ufficio e a deposito attrezzature.

È dunque evidente che, nel suo complesso, si tratta di un'attività intimamente connessa a quella estrattiva, che dev'essere necessariamente svolta nelle immediate vicinanze della cava dalla quale provengono i materiali oggetto di lavorazione.

La possibile diversa localizzazione dell'area di realizzazione dell'impianto, del resto, era già stata valutata dall'ufficio regionale investito della predetta richiesta di parere di ammissibilità urbanistica, ed era stata esclusa proprio per la grave penalizzazione che, sotto il profilo economico e commerciale, l'azienda del richiedente, avrebbe subito

dall'allontanamento dell'impianto.

Deve dunque ritenersi che la richiesta del sig. Scattu concernesse un impianto funzionale ad un'attività ben suscettibile di essere ricompresa tra quelle eccezionalmente consentite in zone E, in ragione della sostanziale preclusione al suo svolgimento che deriverebbe dalla rigida interpretazione negativa delle previsioni di zona del territorio comunale oggi pretesa dai ricorrenti.

E ciò, deve rilevarsi, anche in assenza della previa deliberazione del Consiglio comunale, il cui intervento è richiesto solo per il caso di intervento che preveda un incremento volumetrico rispetto all'indice ordinariamente previsto per le zone agricole, incremento che non risulta previsto nel caso di specie.

Di qui il rigetto della censura.

Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano la mancata esplicitazione dell'*iter* logico seguito ai fini dell'adozione del provvedimento edilizio impugnato, anche con riguardo alla mancata valutazione degli interessi coinvolti.

L'argomento è privo di pregio.

Il progetto del sig. Gino Scattu, infatti, ha ricevuto il necessario titolo edilizio al termine di un'articolata istruttoria nella quale sono stati acquisiti, tra l'altro, sia il nulla-osta dell'Ufficio tutela del paesaggio di Nuoro, sia il parere favorevole dell'Autorità sanitaria.

È stato inoltre già evidenziato che l'ufficio regionale investito della richiesta di parere di ammissibilità urbanistica, richiamato nel provvedimento impugnato, aveva valutato la possibile diversa localizzazione dell'area di realizzazione dell'impianto, ma aveva ritenuto di escluderla per la grave penalizzazione che l'azienda del richiedente avrebbe subito sotto il profilo economico e commerciale.

Ebbene, tale interesse imprenditoriale è stato ritenuto prevalente rispetto agli altri interessi privati coinvolti e ritenuti oggi dai ricorrenti indebitamente pretermessi, da un lato perché trattandosi di zona agricola non può che ritenersi recessivo l'interesse di coloro che vi risiedono e che vorrebbero precludere lo svolgimento di attività che, semmai, sarebbero incompatibili con zone a destinazione residenziale ma non - certamente - per quanto sopra detto, con l'utilizzo di zone a destinazione agricola.

Dall'altro lato risultano meramente enunciate, senza indicazione del minimo supporto probatorio, le lamentate «(...) possibili negative conseguenze economiche per le attività agricole esercitate nelle adiacenze del progettato insediamento» di cui a pag. 6 del ricorso.

Con conseguente infondatezza anche di questa censura.

Con il terzo motivo i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 41 *bis* della legge n. 1150/1942 in quanto la deroga sarebbe stata concessa in assenza della preventiva delibera del Consiglio comunale.

Come già evidenziato tale censura è infondata in quanto, ai sensi dell'art. 4 del c.d. decreto Floris, per le zone E, la delibera del Consiglio comunale è richiesta solo per il caso di intervento che preveda un incremento volumetrico rispetto all'indice ordinariamente previsto per le zone agricole, incremento che, invece, non risulta previsto nel caso di specie.

Con il quarto motivo si lamenta la violazione dell'art. 216 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (T.U. leggi sanitarie), in quanto non si sarebbe tenuto conto del fatto che le attività di lavorazione e trasformazione di minerali non metallici sono incluse tra le lavorazioni insalubri e che, come tali, vanno isolate nelle campagne e tenute lontano dalle abitazioni.

Neanche tale argomento è decisivo in quanto, come detto, la realizzazione in zona agricola dell'intervento in questione soddisfa per definizione l'esigenza di una sua collocazione isolata nelle campagne e lontano dalle abitazioni, dovendosi ritenere che la *ratio* di tale disposizione sia quella di prevedere la realizzazione di questo tipo di interventi lontano dagli insediamenti abitativi consistenti in un nucleo minimo di unità adibite ad uso residenziale, non potendosi certo ritenere preclusiva di ogni intervento in zona agricola l'esistenza, come nel caso di specie, di qualche isolata casa di abitazione.

(*Omissis*)

Per le suesposte ragioni, dunque, il provvedimento impugnato non resiste alla dedotta censura.

Di qui il suo annullamento, con assorbimento di ogni ulteriore censura.

(*Omissis*)

(1) L'UTILIZZO DI AREE AGRICOLE PER SCOPI DIVERSI: ATTENZIONE A NON ESAGERARE.

Qual è la vera destinazione di una zona agricola? Un'area destinata in zona E di un piano urbanistico generale impone o meno un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso? Quali sono i limiti e quali le facoltà riconoscibili a proprietari di aree ricadenti in zone agricole?

Volendo sintetizzare, quelli indicati sono gli interrogativi essenziali ai quali forniscono risposte le due sentenze in rassegna, per molti aspetti avvicinati quanto a *ratio* e contenuto essenziale, seppure diverse relativamente all'antefatto storico.

Andando in ordine di tempo, dalla più risalente, in primo luogo abbiamo la decisione del T.A.R. Sardegna, Sez. II, che nella sentenza 9 maggio 2012, n. 438, affronta il caso di una contestazione relativa ad una concessione edilizia per la realizzazione di un impianto industriale di lavorazione di materiali inerti, con annesso fabbricato, in zona classificata E, quindi con destinazione agricola, dal vigente strumento urbanistico.

La decisione si segnala per la chiara illustrazione di un principio che, come spesso avviene nel mondo del diritto, altera convincimenti e/o opinioni diffuse tra l'uomo della strada; contrariamente a quanto potrebbe ritenere un soggetto non addetto ai lavori, in zone agricole, riafferma il T.A.R. Sardegna, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici non si impone, in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, ma, in negativo, si ha il solo scopo di evitare insediamenti residenziali.

L'area agricola, in altri termini, viene vista, al di là della effettiva utilizzazione diretta alla produzione di beni, come in grado di soddisfare esigenze diverse, ulteriori che non si pongano, però, in contrasto con la tutela dell'ambiente.

Il principio è risalente nella giurisprudenza amministrativa, tanto che il T.A.R. decidente richiama, in motivazione, un significativo precedente, nello stesso senso, del Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 3178 del 15 giugno 2001 (1), già lo aveva a chiare note affermato.

Trovarsi di fronte ad un'area agricola, dunque, non significa solo ed esclusivamente consentire un utilizzo limitato a tale obiettivo ma, al contrario, nei limiti della tutela del territorio e dell'impedimento di uno sviluppo residenziale, significa anche consentire usi ulteriori.

Il punto centrale, però, onde evitare interpretazioni eccessivamente estensive e consentire utilizzi del territorio agricolo distorti, è comprendere fino a che punto poter conciliare la destinazione agricola con uno sfruttamento non solo residenziale del territorio.

In particolare, dal punto di vista squisitamente normativo, secondo il T.A.R. Sardegna, quanto indicato dall'art. 3 del d.l. 22 dicembre 1983, n. 2266/U (c.d. decreto Floris) consente l'utilizzo di un'area agricola anche ad altri scopi giacché si prevede, testualmente, come le zone agricole sono le parti del territorio destinate ad usi agricoli e quelle con edifici, attrezzature ed impianti connessi al settore agro-pastorale ed a quello della pesca nonché alla valorizzazione dei prodotti.

Sarebbe ben possibile, dunque, utilizzare un'area agricola anche per finalità diverse, purché rientranti nei binari tracciati dal dato normativo richiamato.

Il secondo pronunciamento che si segnala è del Consiglio di Stato che, nella sentenza del 28 giugno 2012, n. 3818, riprende le medesime argomentazioni già evidenziate dal Tribunale amministrativo sardo.

Il caso riguarda l'autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di un impianto di stoccaggio e trattamento di fanghi biologici da avviarsi a recupero mediante spandimento in agricoltura.

(1) In *Riv. giur. amb.*, 2002, 58.

I giudici di Palazzo Spada, per risolvere il tema alla loro attenzione, richiamano un consolidato orientamento giurisprudenziale, dal quale non ritengono di discostarsi, per il quale la destinazione agricola di una determinata area non deve considerarsi rivolta tanto e soltanto a garantire il suo effettivo utilizzo a scopi agricoli, quanto a preservare le caratteristiche attuali di zona di salvaguardia da ogni possibile nuova edificazione, con la conseguenza che non può considerarsi incompatibile con la realizzazione di un impianto, finanche di discarica.

La decisione in rassegna muove da una interpretazione estensiva del combinato disposto degli artt. 196 e 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale) nella parte in cui, tali disposizioni (segnatamente il comma 3 dell'art. 196), prevedono che le Regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di auto smaltimento.

Tale ultima previsione normativa, ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, costituirebbe la base di appoggio per giustificare o, meglio ancora, permettere, la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero rifiuti anche in zone urbanisticamente classificate come agricole (zone E).

L'interpretazione parte, senz'altro, da una lettura ampia del dato normativo richiamato poiché, come indicato, l'art. 196 del codice dell'ambiente non esclude (ma nemmeno prevede) che aree agricole possano ospitare impianti di smaltimento e recupero rifiuti. Ebbene, il Consiglio di Stato, nella indicata sentenza, per giustificare l'intervento previsto, si basa su una lettura che non esclude, in senso letterale, l'utilizzo di aree agricole per finalità diverse ma rischia di produrre, a cascata, una confusione o una distorsione dello sviluppo di tali aree per altri fini.

Non ci avevano insegnato, come il noto brocardo recita, che «ubi lex dixit voluit, ubi non dixit noluit»? La decisione non sembra, forse, contraddire tale generale principio basandosi su una lettura niente affatto esplicitamente ammessa?

Difatti, mentre la prima delle due sentenze in commento ammette la realizzazione di un capannone per la trasformazione di materiali inerti, con conseguenze di degenerazione ambientale relative, la seconda si spinge ben oltre prevedendo, per l'appunto, che in un'area con destinazione agricola sia ben possibile la costituzione di un impianto per lo smaltimento dei rifiuti.

Ora, va bene l'estensiva possibilità di utilizzo di un'area agricola al di là della sola destinazione intrinseca, il che è in linea con un orientamento, anche giurisprudenziale, consolidato, ma ammettere, come fa il Consiglio di Stato nella sentenza in commento, un utilizzo esteso a discariche, francamente, sembra rischiare la degenerazione della tutela ambientale.

Attenzione, allora, a non esagerare nell'utilizzo di un'area agricola!

Questo sembrerebbe il monito, al contrario, rintracciabile dalle segnalate sentenze.

Del resto, è bene segnalarlo, la stessa decisione del Consiglio di Stato che, pure, a chi scrive, suscita dubbi e perplessità, sembra comunque tenere presente che non tutto è possibile, al di là degli interventi in senso stretto residenziali, nelle aree agricole.

In un passo della sentenza, infatti, i massimi giudici amministrativi ritengono che il potere di pianificazione del territorio non possa precludere insediamenti industriali in zone a destinazione agricola salvo in casi definiti «eccezionali» ossia quando si sia in presenza di un assetto agricolo di «particolare pregio» consolidato da tempo remoto ovvero, piuttosto, favorito da opere di bonifica.

Il limite posto appare di incerta e, comunque, opinabile individuazione ma lascia intravedere che nonostante il consolidato indirizzo giurisprudenziale non tutto, al di fuori degli interventi residenziali, sembra possibile nelle aree agricole.

Marco Morelli

Cons. Stato, Sez. V - 25-5-2012, n. 3067 - Branca, pres.; Prospero, est. - Società Laziale Ambiente s.r.l. (avv. Savorelli) c. Provincia di Roma (avv. Sieni).

**Sanità pubblica - Rifiuti - Impianto di compostaggio e lombrico-compostaggio - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione - Diniego - Difetto di motivazione.** (Cost., art. 97; l. 18 giugno 2009, n. 69, art. 1; l. 7 agosto 1998, n. 241)

*Il principio di imparzialità come canone di comportamento è elemento essenziale che sorregge l'intera attività amministrativa. Sancito direttamente dall'art. 97 della Costituzione, è stato introdotto accanto ai principi di economicità, efficacia, trasparenza e pubblicità nell'art. 1 della l. 18 giugno 2009, n. 69 che modifica la legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990) per gestire e sindacare l'azione amministrativa e per risolvere i conflitti di potere. Alla luce di ciò, il diniego di nulla-osta alla realizzazione di un impianto di compostaggio e di lombrico-compostaggio deve essere espressamente e correttamente motivato (1).*

(Omissis)

Va esaminato preliminarmente per ragioni di ordine logico il secondo motivo, con cui la Laziale Ambiente sostiene l'illegittimità del diniego di nulla-osta alla propria iniziativa emesso dall'ente Roma Natura, poiché firmato dall'arch. Massimo Sabatini, non appartenente all'organico dell'ente e delegato limitatamente alla partecipazione ad una specifica conferenza di servizi.

A prescindere dai contenuti della delega in questione, l'appartenenza o meno agli organici di un ente pubblico di un soggetto che per tale ente è chiamato ad emettere un provvedimento, non è elemento che in via autonoma possa inficiarne la legittimità; in ogni caso il diniego di nulla-osta è stato emesso anche a firma del direttore di Roma Natura e quindi non si può che concordare con la sentenza impugnata nel ritenere che tale dato di fatto e di diritto supera qualsiasi questione.

Il motivo va dunque rigettato.

Altresì infondato è il quinto motivo, ai sensi del quale l'appellante si duole di un sostanziale travisamento dei fatti, poiché l'indicazione erronea dell'indirizzo dell'impianto realizzando in via Casale delle allodole angolo via Laurentina, anziché via Laurentina 21 è comunque irrilevante a fronte della corretta specificazione delle particelle catastali interessate dall'attività da autorizzare.

Ancora infondata è la prima censura, con la quale Laziale Ambiente lamenta che il progetto destinatario del diniego impugnato non poteva ritenersi un nuovo progetto, bensì lo stesso progetto che anni prima aveva acquisito tutti i pareri necessari o in via espressa oppure tramite silenzio assenso e che dunque alla conferenza dei servizi non sarebbe residua null'altro che un'approvazione formale.

In realtà è del tutto corretto quanto affermato nella sentenza n. 27917/10 del T.A.R. del Lazio, secondo cui il 17 ottobre 2007 la conferenza di servizi ha giustamente ritenuto la fase istruttoria non conclusa, visto che la stessa conferenza ha espressamente evidenziato la mancanza dell'autorizzazione provinciale per quanto concerneva, tra l'altro, «la specifica natura dell'impianto in oggetto (natura industriale o natura agricola)» e che successivamente la medesima conferenza aveva deliberato la necessità di «presentare un progetto armonizzato secondo le prescrizioni poste dalle note della commissione P.A.M.A. e dell'ente Roma Natura (...), per affrontare in sede della prossima conferenza le problematiche di tale progetto, ovvero se le sue caratteristiche siano di struttura industriale o agricola», rinviando la successiva convocazione al momento della presentazione del progetto.

Da tanto sin qui rilevato non può che emergere come i successivi atti siano stati pronunciati in merito ad un oggetto del tutto differente, vista anche la difficoltà di determinare la stessa essenza dell'iniziativa (agricola o industriale). Del resto, la Provincia di Roma con successiva nota del 23 giugno 2008 diretta a tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento e non sufficientemente smentita nell'appello, descrive un progetto armonizzato secondo le prescrizioni della commissione P.A.M.A. (Piano ambientale miglioramento agricolo) e dell'ente Roma Natura, per adempiere a quanto annotato nel verbale della conferenza di servizi del 17 ottobre 2007.

L'appello deve però essere accolto nei sensi che seguono, per la fondatezza almeno parziale delle censure *sub* 3a, 3b e 7.

In sintesi Laziale Ambiente, con tali mezzi di impugnazione, si

duole del fatto che la sentenza impugnata non abbia riconosciuto il difetto di motivazione del diniego di Roma Natura, soprattutto in considerazione che l'armonizzazione del progetto aveva portato all'eliminazione del trattamento di fanghi industriali ed a cicli di lavorazione strettamente attinenti a scarti agricoli e che tutto questo fosse stato sostanzialmente ignorato.

Il diniego di nulla-osta del 7 maggio 2009 afferma che dalla lettura della «relazione tecnica armonizzata» esplicitante il progetto proposto dalla Laziale Ambiente s.r.l. viene prevista la realizzazione di una filiera di trattamento di rifiuti in quantità stimata pari a 30.000 tonnellate per anno, a mezzo dello sfruttamento dei processi metabolici di organismi viventi alloctoni e successiva commercializzazione del compost fertilizzante prodotto, con caratteristiche complessive tali da assumersi apoditticamente quale attività industriale e commerciale avulsa dalla pratica agricola tradizionale, aliena dalle migliori tipicità rurali dell'agro romano oltre che non compatibile con la finalità e gli obiettivi della l.r. n. 29/1997 di tutela; che la commissione P.A.M.A. con verbale del 28 giugno 2006 ha definito tale impianto quale attività di gestione dei rifiuti incompatibile in area agricola; che ad una migliore analisi, le strutture ed ogni altro manufatto strumentale non possono ritenersi annessi agricoli; che il traffico veicolare e la liberazione di vapori, fumi o effluvi comporterebbero ripercussioni in danno degli insediamenti finitimi e che, per tutte queste ragioni, il progetto non può essere realizzato.

La relazione tecnica armonizzata di cui sopra prodotta dall'appellante, descrivente il progetto in una trentina di pagine, è successiva di due mesi alla richiamata conferenza di servizi del 17 ottobre 2007, e perciò non si comprende già ad un primo esame, come la commissione P.A.M.A. sia pervenuta ad una definizione di incompatibilità del progetto con le aree agricole con verbale del 28 giugno 2006.

Oltre ad indicare nel dettaglio le coltivazioni biologiche che si intenderebbero svolgere nell'area, la stessa relazione descrive le tipologie ed i quantitativi di rifiuti che dovrebbero essere recuperati, tutti costituiti esclusivamente dalla frazione verde e da altri materiali di natura ligneo-cellulosica come indicato nel P.A.M.A.: gli stessi rifiuti sono descritti nella loro singolarità e comunque quelli non agricoli sono di natura biodegradabile oppure lignea (codici CER 20 01 38 e 20 02 01). In ogni caso nell'intero corpo della relazione non si intravedono promozioni di ammendante - poiché questo appare essere lo scopo ultimo dell'impianto - di tipo industriale con lavorazioni di tipo sintetico oppure trattamenti di derivati industriali, ad esempio fanghi così come era nel progetto precedente alle osservazioni P.A.M.A., incompatibili con la filiera agricola.

Il Collegio non può certamente pervenire ad una dichiarazione di ammissibilità dell'iniziativa nella località in cui la stessa dovrebbe essere avviata, poiché è facilmente intuibile che ciò richiederebbe l'esercizio di accertamenti e di discrezionalità tecnica che esulano dai poteri del giudice amministrativo: ma a fronte di una descrizione tecnicamente dettagliata delle lavorazioni che andrebbero ad essere compiute all'interno dell'azienda della Laziale Ambiente, non può sicuramente opporsi una motivazione in cui si assume «apoditticamente» che tali lavorazioni abbiano carattere «industriale e commerciale».

Quindi l'appello in esame deve essere accolto essenzialmente sotto il profilo del difetto di motivazione del diniego non rilevato dalla sentenza impugnata e l'affare deve essere rimesso all'ente Roma Natura, la quale dovrà pronunciarsi sulla richiesta di nulla-osta secondo canoni di reale completezza in relazione ai totali contenuti della domanda dell'appellante.

(Omissis)

(1) AREE NATURALI PROTETTE: IL DIFETTO DI MOTIVAZIONE SUL DINIEGO DEL NULLA-OSTA EX ART. 13, LEGGE N. 394/1991.

1. *Le misure di salvaguardia nelle aree naturali protette.* Nella sentenza del Consiglio di Stato si configurano

(1) La l.r. n. 29 del 1997 al comma 9 prevede che il presidente della Giunta regionale, in caso di necessità ed urgenza e con provvedimento motivato, può autorizzare deroghe alle misure di salvaguardia, prescri-

una serie di elementi attinenti alle zone sottoposte a vincolo, le aree naturali protette. La pronuncia esamina l'applicazione delle misure di salvaguardia e del nulla-osta, atto autonomamente impugnabile che verifica la conformità del progetto alle finalità, gli obiettivi e le disposizioni previste dal piano e dal regolamento dell'area.

La creazione delle aree naturali protette avviene mediante una procedura ampiamente articolata. Dall'individuazione alla decisione di istituire un'area protetta fino all'istituzione della stessa, i vincoli assumono la forma delle cc.dd. misure di salvaguardia che vengono affiancate da altri divieti, per poi essere soppiantate con la creazione del piano e regolamento, cioè a far data dalla adozione degli strumenti di gestione dell'area.

Nella prima fase che concerne l'individuazione dell'area di rilevanza naturalistico-ambientale da sottoporre a tutela, in base all'art. 7 della legge n. 59/1987 il potere di adottare idonee misure di salvaguardia promana dall'autorità precedente, individuata nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare o nella Regione, a seconda dei casi. Le predette misure di regola si risolvono in vincoli di immodificabilità assoluta dello stato dei luoghi, salvo deroghe eccezionali. In questa fase si applicano altresì le disposizioni di cui agli artt. 6, comma 1, e 34, comma 7 della legge quadro n. 394 del 1991.

Una volta individuata l'area, nella fase della decisione di istituire un parco o una riserva naturale, fissandone la delimitazione provvisoria, si applicano le previsioni dell'art. 6, comma 2, nel caso in cui detta decisione venga assunta a livello amministrativo, ovvero le misure previste dall'art. 34, comma 3, o altra norma equipollente di leggi successive, se contrariamente la decisione venga presa a livello legislativo. In quest'ultimo caso nulla toglie all'autorità precedente di integrare tali misure.

Nella fase della istituzione in via definitiva dell'area protetta, le disposizioni che regolano i divieti e le misure di salvaguardia, sono contenute nell'art. 6, comma 4, e art. 8, comma 5 della legge suindicata, i quali prevedono che sino all'entrata in vigore della disciplina specifica dell'area, ossia sino all'approvazione del relativo regolamento, oltre alle consuete misure di salvaguardia e l'operatività dei divieti e delle procedure per eventuali deroghe di cui all'art. 11, si applicano anche le misure eventualmente integrate con il provvedimento istitutivo del parco o della riserva.

Infine solo con l'approvazione degli strumenti di gestione dell'area, rappresentati dal piano e dal regolamento, che disciplinano i vincoli, le suindicate misure di salvaguardia cessano di avere efficacia.

La disciplina dei vincoli si rinviene dalla lettura dell'art. 12, il quale da un lato fissa i vincoli da applicarsi all'interno di un'area oramai compiutamente delineata nel suo assetto ordinamentale, e dall'altro, affida al piano del parco il compito di definirne l'operatività. Il comma 1 del suddetto articolo dispone che il piano per il parco disciplini vincoli, destinazioni di uso pubblico e privato e norme di attuazione relative.

Nel caso di specie visto che il Piano della Riserva naturale di Decima Malafede non è stato ancora approvato dal Consiglio regionale nell'area naturale protetta sono vigenti le misure di salvaguardia, ai sensi dell'art. 8 della l.r. 6 ottobre 1997, n. 29 e ss.mm.ii (1).

do le modalità di attuazione dei lavori ed opere idonee a tutelare l'integrità dei luoghi e dell'ambiente.

2. *Vicenda processuale.* L'oggetto della impugnativa è il diniego del nulla-osta da parte dell'ente gestione Roma Natura, che in autotutela rivalutava un precedente parere favorevole, per la realizzazione e l'esercizio all'interno della riserva naturale «Decima Malafede», di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi assimilati ai rifiuti urbani, integrato ad un impianto di compostaggio e lombrico-compostaggio proposto dalla società Laziale Ambiente s.r.l. L'impianto in oggetto ricade in un'area naturale protetta e dunque si è resa necessaria la procedura *ex artt.* 27 e 28 del d.lgs. n. 22 del 1997 (2).

In sintesi il progetto iniziale presentava un dubbio sulle caratteristiche dell'impianto, in quanto la società intendeva produrre compost derivante da fanghi da trattamento di reflui industriali, impianto che rientra tra le industrie insalubri di prima categoria dunque incompatibile con le misure di salvaguardia e le finalità dell'area protetta che prevedono solo la possibilità di creare attività compatibili con il ciclo agricolo.

Acquisiti tutti i pareri necessari nelle conferenze istruttorie tenutesi inizialmente durante il commissariamento della Regione Lazio per l'emergenza rifiuti, alla fine di quest'ultimo i procedimenti in corso come previsto all'*ex art.* 5 della l.r. n. 27 del 1998 sono stati trasferiti alla Provincia quale ente delegato.

La Provincia, non essendo conclusa la pratica autorizzatoria, convocava una ulteriore conferenza dei servizi, alla quale partecipavano anche i ricorrenti per specificare la natura dell'impianto. La società in conferenza esprimeva che le coltivazioni biologiche che si intendeva produrre derivassero solo ed esclusivamente da rifiuti di frazione verde e da altri materiali di natura ligneo-cellulosica, dunque compatibili con la filiera agricola. La conferenza veniva sospesa in attesa del nulla-osta dell'ente Roma Natura e in seguito fu data comunicazione alla società di presentare osservazioni e documenti in quanto era in atto l'avvio del procedimento di rigetto da parte della Provincia, confermato con il definitivo diniego alla autorizzazione con decreto dirigenziale n. 5451/2009.

La Laziale Ambiente s.r.l. proponeva ricorso al T.A.R. (3).

3. *Il difetto di motivazione nel diniego del nulla-osta nelle aree naturali protette.* Sul diniego del nulla-osta (4) emesso dall'ente Roma Natura, il Consiglio di Stato ha ritenuto infondata la pretesa di Laziale Ambiente s.r.l. che invocava l'illegittimità del provvedimento firmato da un membro delegato alla partecipazione della conferenza dei servizi ma non appartenente all'organico dell'ente e delegato limitatamente alla partecipazione ad una specifica conferenza di servizi, chiarendo che l'ap-

partenza o meno agli organici di un ente pubblico di un soggetto che per tale ente è chiamato ad emettere un provvedimento, non sia elemento in grado di inficiarne autonomamente la legittimità. Tale censura era altresì irrilevante poiché il diniego del nulla-osta era stato firmato anche dal direttore di Roma Natura. La motivazione addotta dalla Laziale Ambiente s.r.l. destinata a fare emergere la constatazione che il progetto cassato dal diniego impugnato avesse acquisito tutti i pareri necessari, o in via espressa, oppure tramite silenzio assenso, anni prima, è stata considerata inconsistente. Il Consiglio di Stato ha rilevato la correttezza delle motivazioni della sentenza n. 27917/10 emessa dal T.A.R. del Lazio secondo cui il 17 ottobre 2007 la conferenza di servizi ha giustamente ritenuto la fase istruttoria non conclusa, visto che la stessa conferenza ha espressamente evidenziato la mancanza dell'autorizzazione provinciale per quanto concerneva, tra l'altro, «la specifica natura dell'impianto in oggetto (natura industriale o natura agricola) e che successivamente la medesima conferenza aveva deliberato la necessità di «presentare un progetto armonizzato secondo le prescrizioni poste dalle note della commissione P.A.M.A. e dell'ente Roma Natura, per affrontare in sede della prossima conferenza le problematiche di tale progetto, ovvero se le sue caratteristiche siano di struttura industriale o agricola», rinviando la successiva convocazione al momento della presentazione del progetto.

La Laziale Ambiente s.r.l. ha lamentato che gli atti impugnati – in particolare sia il provvedimento del 7 maggio 2009, prot. n. 3028, di Roma Natura, sia il decreto n. 5451/2009 della Provincia, sia la nota del 20 maggio 2009, prot. n. 32785/D2/2W/00 della Regione – fossero illegittimi per difetto di motivazione.

In merito a tali argomentazioni addotte il Consiglio di Stato ha constatato l'effettiva assenza del riconoscimento, nella sentenza del T.A.R., del difetto di motivazione del diniego di Roma Natura, desumibile dalla considerazione dedotta dalla lettura della «relazione tecnica armonizzata» esplicitante il progetto proposto dalla Laziale Ambiente s.r.l., che ha attribuito apoditticamente alla realizzazione di una filiera di trattamento di rifiuti le caratteristiche complessive di un'attività industriale e commerciale «avulsa dalla pratica agricola tradizionale, aliena dalle migliori tipicità rurali dell'agro romano oltre che non compatibile con la finalità e gli obiettivi della l.r. n. 29/1997 di tutela».

In tale sede, rileva l'identificazione del difetto di motivazione del provvedimento di diniego che ha alimentato un fiorente dibattito dottrinale in merito alla natura e alle successive conseguenze di un tale atto amministrativo. È d'uopo ricordare che la motivazione (5) costituisce ele-

(2) Abrogato in seguito all'entrata in vigore del codice ambientale d.lgs. n. 152 del 2006.

(3) T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *quater* 22 luglio 2010, n. 27917, reperibile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(4) Il nulla-osta, previsto all'art. 13, l. 6 dicembre 1991, n. 394, è considerato come un atto neutrale, automatico, di riconoscimento delle attività umane consentite nel caso concreto ed è «un atto amministrativo che interviene in un procedimento in vista dell'emanazione di un provvedimento» (Corte cost. 21 marzo 1997, n. 67, in *Foro it.*, 1998, I, 40). Tale atto garantisce non solo la natura ma anche quella parte di interessi economici assimilata e legittimata dalla pianificazione naturalistica, verificando la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e gli interventi, impianti ed opere all'interno dell'area protetta. Il nulla-osta consente il riconoscimento delle attività lecite, attraverso l'estrapolazione dei criteri relativi dal nucleo normativo costituito dal sistema piano-regolamento. Occorre ricordare a tal proposito che «il sistema di protezione naturalistica è dotato di una forza speciale e di una peculiare intensità derivante sia dal regolamento che dal piano, che hanno portata generale ed efficacia *erga omnes*» (G. DI PLINIO, *Il nullaosta dell'Ente Parco*, in *Riv. amb.*, 2002, 1).

Il nulla-osta, in questo disegno normativo, è il punto di contatto tra l'e-

sigenza superiore della protezione naturalistica e le attività economiche e sociali, che si configura come valutazione altamente tecnica e non discrezionale, volta al controllo di conformità alle previsioni del piano del parco e del regolamento di differenti iniziative e progetti. È una figura di atto amministrativo che interviene in un procedimento in vista dell'emanazione di un provvedimento. In quest'ottica la valutazione contenuta nel nulla-osta trae legittimazione esclusivamente dal piano del parco e dal regolamento, precludendo agli organi del parco la possibilità, in sede di rilascio dell'atto, di introdurre novità rispetto alle formulazioni del piano e del regolamento, né sotto la veste di prescrizioni e vincoli ulteriori e aggiuntivi, né sotto forma di agevolazioni o di alleggerimento dei vincoli espressamente previsti nel regolamento del parco, né di soluzioni alternative non consentite dal piano o comunque diversamente disciplinate dal regolamento.

(5) La motivazione sotto il profilo della logicità, razionalità e congruità offre l'opportunità del controllo dell'esercizio del potere discrezionale e costituisce un valido strumento di verifica dei limiti dello stesso. Si configura come garante della certezza della decisione finale e attuazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, di efficienza e di economicità.



mento essenziale del provvedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e s.m.i., tuttavia in presenza di un deficit motivazionale è opportuno interrogarsi sulle situazioni prospettate alla sorte del provvedimento e, in particolare, sulla configurabilità di una situazione di nullità *ex art. 21 septies*, o sulla presenza di un vizio assimilabile alla violazione di legge o all'eccesso di potere. Occorre, accertato il difetto di motivazione e acquisita l'inattitudine *ipso iure* dello stesso a perseguire i fini dell'azione amministrativa, distinguere tra due diverse situazioni giuridiche, rispettivamente riconducibili all'ipotesi di una irregolarità testuale o contenutistica. La prima fattispecie ricorre quando la giustificazione posta alla base dell'agire della pubblica amministrazione, desumibile dalla sequenza dei vocaboli adoperati per descriverne i contenuti, manchi completamente e si prospetti una situazione di assenza materiale dell'elemento motivazionale. In tale circostanza è rinvenibile una nullità del provvedimento viziato, *ex art. 21 septies*. Diversamente, qualora si verifichi la presenza del riferimento meramente testuale ai presupposti di fatto e alle ragioni giuridiche, contemplate dall'art. 3, comma 1 della legge n. 241/1990 che hanno motivato l'atto, ma esso non ottemperi alla funzione di illustrare la reale *ratio* che ha sostenuto l'azione, si paventa l'occorrenza di una mancanza per così dire funzionale della motivazione. In quest'ultimo caso, apparentemente non sembrerebbe configurarsi la nullità del provvedimento *ex art. 21 septies*, acclarata l'esistenza formale di una motivazione, pur difforme dalle reali ragioni alla base del provvedimento. Ricorrerebbe dunque l'ipotesi di una motivazione deficitaria che, sebbene sia stata ritenuta dalla dottrina prevalente come vizio strutturale del provvedimento capace di inficiarne la validità, è stata recentemente considerata, seppur in un contesto differente, ammissibile dalla giurisprudenza con una sentenza innovativa (6). La conclusione così prospettata appare una forzata applicazione dell'*analogia iuris*, a tutti i costi invocata come elemento di supporto di una teoria non sufficientemente sussumibile alla norma giuridica. Si ritiene viceversa doveroso, anche nella circostanza di un difetto di motivazione contenutistico, considerare il provvedimento amministrativo viziato non da illegittimità per eccesso di potere, ma sostanzialmente nullo *ex art. 21 septies*, in quanto la difformità alle ragioni di fatto e ai presupposti giuridici dell'azione amministrativa, determinata dalla contraddittorietà, dall'illogicità o dal carattere deficitario della motivazione inficerebbero irrimediabilmente il contenuto dell'atto.

Il diniego di nulla-osta del 7 maggio 2009 è stato motivato dall'accertamento di forme di attività previste dal progetto, apertamente incompatibili con la filiera agricola. Tuttavia, il Consiglio di Stato ha espresso dubbi concreti sulla reale portata delle attività espletate, in primo luogo mettendo in discussione la relazione presentata dalla commissione P.A.M.A. che con verbale del 2006 era pervenuta alla dichiarazione di inammissibilità dell'impianto quale attività di gestione dei rifiuti inconci-

liabile con la natura agricola di un territorio, avvalendosi della constatazione che le strutture e ogni altro manufatto strumentale industriale non possano ritenersi annessi agricoli. La Relazione tecnica armonizzata, contenente indicazioni di dettaglio sull'ipotesi di insediamento delle coltivazioni biologiche nell'area di riferimento, sulla coerente indicazione delle tipologie e delle quantità dei rifiuti da recuperare, la totalità dei quali costituiti esclusivamente dalla frazione verde e da altri materiali di natura ligneo-cellulosica o biodegradabile indicati con i codici CER 20 01 38 e 20 02 01, è stata redatta nel mese di dicembre 2007 e dunque quasi un anno prima della relazione della commissione P.A.M.A. In riferimento a tale aspetto, il Consiglio di Stato ritiene inspiegabile la definizione di incompatibilità del progetto con le aree agricole, accertata dalla medesima commissione con verbale del 28 giugno del 2006, a seguito di un primo esame approssimativo.

Appurata l'impossibilità per il Collegio di esprimere valutazioni in merito alla dichiarazione di ammissibilità dell'opera costruenda, che renderebbero necessario il ricorso ad accertamenti e a manifestazioni di discrezionalità tecnica, eccedendo i poteri del giudice amministrativo, è stata evidenziata la sostanziale esistenza di una motivazione in cui si assume «apoditticamente» che tali lavorazioni abbiano carattere «industriale e commerciale». La motivazione del diniego sarebbe dunque viziata da ragioni presentate in maniera auto evidente e quasi neoetica, ricorrendo in tal caso l'ipotesi di un contenuto motivazionale difforme dai fattori stimolanti il provvedimento.

In riferimento alla richiamata ammissibilità del sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni afferenti alla discrezionalità tecnica occorre ricordare che essa, differendo dal merito amministrativo, non può essere «aprioristicamente sottratta» al giudizio amministrativo, pur nell'impossibilità di pervenire alla «sostituzione del giudice all'amministrazione nell'effettuazione di valutazioni opinabili, ma deve consistere nel controllo, *ab externo*, dell'esattezza e correttezza dei parametri della scienza utilizzata nel giudizio» (7).

In conclusione si può affermare con certezza che la Consulta, pur non entrando nel merito della questione della discrezionalità tecnica esprime le regole pratiche poste alla base di una determinata valutazione, che per effetto delle innovazioni introdotte dalla legge n. 205 del 2000 e in seguito a una giurisprudenza progressivamente consolidata (8) non determinerebbero più l'insindacabilità assoluta del giudice amministrativo, potendo invece fondare il giudizio sotto il profilo dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti, abbia inteso sanzionare la tracotanza della commissione chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità del progetto, riscontrando un difetto di motivazione nel contenuto del nulla-osta.

Biagio Barbato

(6) La questione sul difetto di motivazione era stata sollevata in una sede diversa e risolta dalla Corte di cassazione. In riferimento al vizio di carenza di motivazione della sentenza del giudice di merito la Suprema Corte ha affermato che sia rilevante «solo quando dall'esame del ragionamento svolto dal giudice del merito e quale risulta dalla sentenza stessa impugnata emerga la totale obliterazione di elementi che potrebbero condurre ad una diversa decisione, ovvero quando è evincibile l'obiettivo deficienza, nel complesso della sentenza medesima, del procedimento logico che ha indotto il predetto giudice, sulla scorta degli elementi acquisiti, al suo convincimento, ma non già invece quando vi sia difformità rispetto

alle attese e alle deduzioni della parte ricorrente sul valore e sul significato attribuiti dal giudice di merito agli elementi delibati, poiché, in quest'ultimo caso, il motivo del ricorso si risolverebbe in un'ammissibile istanza di revisione delle valutazioni e dei convincimenti dello stesso giudice di merito che tenderebbe all'ottenimento di una nuova pronuncia sul fatto, sicuramente estranea alla natura e alle finalità del giudizio di cassazione-Cass. Sez. Lav. 2 febbraio 2007, n. 2272, in *Guida al dir.*, 2008, 38, 69.

(7) Cons. Stato, Sez. VI 27 febbraio 2006, n. 829, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 2, 558.

(8) Cons. Stato, Sez. IV 9 aprile 1999, n. 601, in *Giust. civ.*, 2000, I, 300.

Cons. Stato, Sez. VI - 28-3-2012, n. 1856 - Maruotti, pres.; Contessa, est. - Cristini (avv. Talotta) c. Comune di Galliciano nel Lazio (n.c.).

**Edilizia e urbanistica - Immobile abusivo destinato al ricovero degli attrezzi agricoli - Esistenza - Agenzia del Territorio - Conoscenza - Necessità.**

*A prescindere dall'abuso edilizio (fra l'altro perseguibile penalmente), non possono esservi fabbricati la cui esistenza sia «ignorata» dall'Agenzia del Territorio (1).*

(Omissis)

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto dal proprietario di un immobile ubicato nel Comune di San Galliciano nel Lazio avverso la sentenza del T.A.R. del Lazio con cui è stato respinto il ricorso n. 3168 del 2006, avverso il provvedimento con cui il Comune aveva ordinato la demolizione dell'immobile in questione, ritenendolo abusivamente realizzato.

2. Il ricorso in epigrafe può essere definito con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 74 del c.p.a., sussistendone i presupposti in fatto e in diritto.

3. L'appello è infondato.

3.1. Come si è anticipato in narrativa, assume rilievo determinante ai fini del decidere stabilire se il manufatto per cui è causa (pacificamente realizzato in assenza di alcun titolo abilitativo) sia stato realizzato in epoca anteriore all'entrata in vigore della l. 6 agosto 1967, n. 765.

Il T.A.R., dando per acquisita la posteriorità dell'edificazione alla data del 1967, ha ritenuto che l'opera fosse radicalmente abusiva, essendo stata realizzata in un'epoca in cui già sussisteva l'obbligo di munirsi di idoneo titolo edilizio anche per costruzioni poste all'esterno del centro urbano edificato.

Al contrario, l'appellante ritiene che numerosi elementi depongano nel senso dell'antiorità della costruzione alla data del 1967.

3.2. Il Collegio ritiene che l'appellante non abbia fornito elementi idonei a dimostrare l'antiorità in questione.

Al riguardo si osserva che:

- contrariamente a quanto affermato dall'appellante, la mancata menzione del manufatto nell'ambito dell'atto di donazione del 1974 assume un valore fortemente indiziante, considerato che lo stesso atto dava puntualmente atto dell'esistenza di un manufatto rurale contraddistinto dalla particella n. 223 (pacificamente diverso da quello per cui è causa). Ora, se il manufatto ad uso agricolo per cui è causa (insistente sulla particella n. 224) fosse stato davvero presente *in loco* all'epoca di stesura del richiamato atto notarile, è ragionevole ritenere che il rogante ne avrebbe fatto menzione, così come aveva fatto espressa menzione dell'altro manufatto agricolo insistente sulla particella n. 223. Né sembra cogliere nel segno l'argomento fondato sull'assenza dell'obbligo di iscrivere in catasto il manufatto in parola, atteso che l'argomento in questione varrebbe anche per l'altro manufatto di cui, tuttavia, in sede di atto notarile, si era fatta espressa menzione;

- neppure dall'esame dell'aerofotogrammetria del 1962 emerge l'esistenza del manufatto per cui è causa.

3.2. Neppure può trovare accoglimento l'argomento secondo cui il manufatto per cui è causa non presenterebbe i caratteri tipici di una «costruzione» ai fini del rilascio del titolo abilitativo edilizio.

Al contrario, il richiamato manufatto rientra certamente nella nozione di «intervento di nuova costruzione» ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del d.p.r. 380 del 2001, costituendo certamente un «manufatto edilizio fuori terra», anche a prescindere da ogni considerazione circa le modalità costruttive adottate e i materiali utilizzati.

3.3. Ancora, non può trovare accoglimento il motivo di appello secondo cui i primi giudici non avrebbero tenuto in adeguata considerazione la sostanziale compatibilità fra il manufatto in questione e le pertinenti disposizioni edilizie e urbanistiche vigenti sull'area.

Al riguardo si osserva che, quand'anche la richiamata compatibilità sussistesse in concreto, l'odierno appellante avrebbe avuto l'onere di richiedere l'accertamento di conformità nelle forme e nei tempi di cui all'art. 36 del d.p.r. 380, cit.

Tuttavia, ai sensi della disposizione da ultimo richiamata, tale possibilità decade nel momento in cui l'amministrazione proceda

all'acquisizione coattiva del bene e dell'area di sedime ai sensi del comma 3 dell'art. 31, d.p.r. 380, cit.

Ebbene, risulta agli atti che l'odierno appellante non abbia presentato l'istanza in questione e che tale possibilità non sussista più, atteso che l'amministrazione appellata ha proceduto con atto in data 2 settembre 2008 all'acquisizione coattiva del manufatto per cui è causa e della relativa area di sedime.

3. Per le ragioni sin qui esposte il ricorso in epigrafe deve essere respinto.

(Omissis)

(1) UN CASO DI FABBRICATO RURALE ABUSIVO.

Con sentenza n. 1856 del 28 marzo 2012 il Consiglio di Stato è intervenuto su un problema di grande attualità, quale l'abusivismo edilizio, che rappresenta ancora oggi un fenomeno non del tutto debellato nonostante l'attività di monitoraggio e censimento condotta sull'intero territorio nazionale dall'Agenzia del Territorio, di concerto con altri enti dello Stato (ad esempio l'AGEA), per far emergere i cosiddetti «immobili fantasma».

Con uno *slogan* ad effetto, «I fabbricati e le case mai dichiarate al catasto non sono più invisibili», l'Agenzia ha fatto presente che attraverso un processo articolato e complesso (concluso nel 2006), consistente nella sovrapposizione delle ortofoto digitali (foto aeree corrette geometricamente ed equivalenti ad una mappa) alla cartografia catastale, è stato possibile identificare tutti quegli immobili (case fantasma e fabbricati *ex rurali*) che erano sconosciuti al catasto.

A seguito, poi, di ulteriori verifiche negli archivi censuari catastali sono state individuate le particelle del catasto terreni, sulle quali erano presenti i fabbricati «mai dichiarati al catasto» ed «*ex rurali*» (cioè privi dei requisiti previsti dall'art. 9, commi 3 e 3 *bis*, del d.l. n. 557 del 1993), unitamente ai rispettivi titolari.

Le varie disposizioni di legge succedutesi dal 2006 in poi hanno dilazionato i termini per la loro regolarizzazione: l'ultima scadenza per poter aggiornare la banca dati del catasto era fissata al 31 marzo 2011.

Fatte queste necessarie premesse e per tornare al tema trattato, il Consiglio di Stato ha esaminato il caso di un fabbricato rurale che non era stato dichiarato in un atto di donazione e risultava, altresì, inesistente per la banca dati catastale.

Nello specifico, con donazione del 1974, un soggetto aveva ricevuto dai genitori un terreno agricolo con annesso fabbricato rurale.

A seguito di un controllo avvenuto nel 2006, i vigili urbani del Comune accertarono l'esistenza di un ulteriore bene immobile ad uso agricolo (tuttora esistente), non dichiarato nell'atto di donazione, destinato al ricovero degli attrezzi agricoli (nella fattispecie: un manufatto con le tamponature realizzate in parte in muratura e malta di calce e in parte in lamiera ondulata, mentre la copertura era in parte in legno e in parte in eternit; la pavimentazione in cemento grezzo).

Tale immobile non risultava, fra l'altro, censito al catasto, in palese violazione delle norme che impongono l'aggiornamento del catasto da parte dei titolari dei fabbricati.

Con provvedimento dello stesso anno (2006), il Comune ordinava la demolizione della costruzione, ai sensi dell'art. 31 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, ravvisandone il carattere abusivo.

Il richiamato art. 31 prevede, infatti, che qualora il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva

superficie utile abusivamente costruita.

Contro il citato provvedimento, la parte interessata propone ricorso al T.A.R. del Lazio, che lo respingeva.

Nel contempo, il Comune aveva comunque provveduto all'acquisizione coattiva dell'immobile (che non era stato demolito) e della relativa area di sedime.

Avverso la sentenza sfavorevole del T.A.R., il titolare dell'immobile presentava appello al Consiglio di Stato sostenendo che il manufatto era di epoca anteriore alla c.d. «legge ponte» (l. 6 agosto 1967, n. 765) e tale anteriorità era desumibile dal fatto che nell'atto di donazione del 1974 non era stata fatta espressa menzione.

Per inciso, con la legge n. 765 del 1967 l'obbligo della licenza edilizia (che era inizialmente gratuita) venne esteso a tutto il territorio comunale (in precedenza limitato alla sola parte di esso «urbanizzata»). La successiva legge n. 10 del 1977 (c.d. legge Bucalossi) sostituì la licenza edilizia con la concessione edilizia. Dal punto di vista giuridico la modifica fu sostanziale, in quanto il proprietario del suolo non aveva più la facoltà di costruire per il solo diritto derivante dal titolo di proprietà, lo *ius aedificandi*, ma diventava titolare del diritto previa autorizzazione onerosa tramite uno specifico provvedimento concessorio da parte della pubblica amministrazione.

A tale riguardo, l'appellante faceva presente che la mancata indicazione del manufatto nel citato atto di donazione non provava in alcun modo la sua inesistenza in loco nel 1974, in quanto, a suo giudizio, non sussisteva l'obbligo della relativa iscrizione in catasto (presumibilmente: il catasto terreni attesa la natura «rurale» dell'immobile).

Inoltre, rilevava che prima dell'entrata in vigore della «legge ponte», la legislazione allora vigente non imponeva l'obbligo di munirsi di licenza edilizia per realizzare manufatti al di fuori del centro abitato (e, in epoca anteriore al 1967, l'area in questione era collocata al di fuori del centro abitato).

Da ultimo, contestava che il manufatto presentasse i caratteri tipici di una «costruzione» per la quale era necessario il rilascio del titolo abilitativo edilizio (va da sé che l'area su cui insiede l'immobile è tipizzata C1 - residenziale).

Al di là delle opinabili motivazioni sostenute dalla parte interessata, prive comunque di fondamento, per la soluzione della controversia era necessario e determinante accertare in via preliminare se l'opera (pacificamente realizzata in assenza di alcun titolo abilitativo) era stata posta in essere in un periodo antecedente all'entrata in vigore della l. 6 agosto 1967, n. 765 e, comunque, sulla base di apposita istanza.

Il T.A.R. del Lazio, dando per scontata (al di là di ogni ragionevole dubbio) la realizzazione del manufatto in epoca successiva al 1967, ha giudicato che tale opera era, di conseguenza, da ritenersi «radicalmente abusiva», essendo stata posta in essere in un periodo in cui già sussisteva per il titolare l'obbligo dell'autorizzazione ad edificare anche per quelle costruzioni ubicate all'esterno del centro urbano abitato.

Nel giudizio davanti al Consiglio di Stato, la mancata menzione del manufatto «abusivo» nell'atto di donazione del 1974 ha costituito, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, motivo di rilevante interesse, considerato che nello stesso atto era stato dichiarato un fabbricato rurale, contraddistinto in altra particella catastale, diverso da quello (abusivo) oggetto di contestazione.

Se il manufatto ad uso agricolo era realmente esistente all'epoca della stesura del suddetto atto di donazione, il notaio avrebbe dovuto necessariamente indicarlo così come avvenuto per l'altro immobile rurale.

Parimenti, i giudici del Consiglio di Stato hanno ritenuto destituita di fondamento la tesi dell'assenza dell'obbligo di iscrivere in catasto il manufatto «abusivo», posto che tutti i fabbricati devono essere censiti al catasto. D'altronde, l'altro manufatto dichiarato nell'atto notarile risulta attualmente accatastato.

Neppure sostenibile, per l'organo giudicante, la presunta assenza, ai fini del rilascio del titolo abilitativo edilizio, dei

caratteri tipici di una «costruzione». Al contrario, è stato accertato che il manufatto era (ed è tuttora) da qualificarsi come «intervento di nuova costruzione», ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del d.p.r. 380 del 2001, costituendo certamente un «manufatto edilizio fuori terra», anche a prescindere da ogni considerazione circa le modalità costruttive adottate e i materiali utilizzati.

A questo punto, l'esito della controversia non poteva che ritenersi scontato. Ed infatti, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello ritenendo le motivazioni della parte del tutto superficiali e prive di sostenibilità.

Va da sé che tutto questo induce a tornare sulle riflessioni da cui si è partiti in premessa.

Nel 2006 l'Agenzia del Territorio stimava, sulla base di fonti attendibili, che il patrimonio edilizio rurale ammontasse a circa quattro milioni di fabbricati a fronte di una esigenza specifica di un milione di immobili, quante erano approssimativamente le imprese agricole iscritte alle Camere di commercio.

Una eccedenza, quindi, di (presunti) fabbricati rurali rispetto al fabbisogno reale; eccedenza della quale occorreva accertare l'effettivo possesso ed utilizzo nonché la regolare iscrizione al catasto al fine di individuare tutti quegli edifici che, fino a quella data, avevano usufruito illecitamente delle particolari agevolazioni previste dalla normativa vigente a favore degli immobili in possesso dei requisiti fiscali di ruralità, individuati dall'art. 9 del d.l. n. 557 del 1993.

Volendo dare incisività all'azione di accertamento e di contrasto all'evasione (ed elusione) fiscale, l'Agenzia del Territorio avviò, in stretta collaborazione con altri Enti dello Stato (in particolare AGEA) nonché con i Comuni, lo scambio di informazioni e l'incrocio delle rispettive banche dati per individuare sia i fabbricati di abitazione privi della ruralità che quelli mai denunciati al catasto (case «fantasma»).

Sulla scorta di tali informazioni e delle verifiche amministrative, da telerilevamento e da sopralluogo sul terreno, è stato, quindi, possibile portare alla luce i fabbricati (ormai) *ex rurali* e quelli che non risultavano censiti al catasto, per i quali è stato disposto, ai sensi dell'art. 2, comma 36, del d.l. n. 262 del 2006, convertito nella legge n. 286 del 2006, l'obbligo dell'aggiornamento catastale da parte del proprietario (con applicazione, in caso di omesso adempimento, di una sanzione amministrativa da 258 a 2066 euro).

L'Agenzia ha provveduto alla pubblicità dell'avvenuta identificazione mediante la pubblicazione di una serie di elenchi che sono stati affissi presso gli albi pretori dei rispettivi Comuni, nonché presso gli uffici provinciali della stessa Agenzia e sul suo sito *internet www.agenziaterritorio.it*.

Esauriti i termini per tale adempimento (scaduti nel 2009 dopo una serie di proroghe), l'Agenzia sta espletando le necessarie operazioni di controllo riguardanti gli elaborati tecnici presentati, per conto dei proprietari dei fabbricati, da tecnici professionisti con la procedura DOCFA (documento catasto fabbricati).

Per inciso va detto, che a decorrere dal 3 maggio e fino al 2 luglio 2012, presso l'albo pretorio dei Comuni e presso gli uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio è possibile consultare gli atti relativi all'attribuzione della rendita presunta riferiti agli immobili «fantasma» che sono stati dichiarati spontaneamente dai soggetti interessati.

In conclusione, come si può evincere, il caso segnalato rientra nell'ampia fattispecie di quelle situazioni anomale di omesso aggiornamento della banca dati catastale perché vige il principio di carattere generale per cui, a prescindere dall'abusivo edilizio (fra l'altro perseguibile penalmente), non possono esservi fabbricati la cui esistenza sia «ignorata» dall'Agenzia del Territorio.

Luigi Cenicola

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I - 16-7-2012, n. 1296 - Cavallari, pres.; Palmieri, est. - G. s.r.l. (avv. E. ed A. Sticchi Damiani) c. Regione Puglia (avv. Colelli) ed a.

**Ambiente - Energia - Impianti eolici - Autorizzazione unica - Autorizzazione per numero ridotto di aerogeneratori - Richiesta di inserimento anche dei restanti aerogeneratori - Applicazione r.r. n. 16 del 2006 dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale - Applicazione disciplina transitoria - Legittimità.** (R.r. 4 ottobre 2010, n. 16)

*In tema di autorizzazione unica per l'ampliamento di un impianto eolico già autorizzato, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali che prevedevano la riduzione degli aerogeneratori consentiti, occorre applicare la disciplina transitoria che consente la conclusione del relativo procedimento secondo la vecchia normativa qualora sia stato emesso il parere di compatibilità ambientale (1).*

(Omissis)

Il ricorso è fondato.

La Regione ritiene che la domanda in questione debba essere considerata quale una domanda di ampliamento del parco eolico già autorizzato con la determina dirigenziale n. 92 del 6 maggio 2010 e che quindi soggiace all'applicazione della d.g.r. 3029/2010.

In realtà, la domanda originaria è stata formulata per n. 40 aerogeneratori e il Comitato regionale VIA aveva espresso parere favorevole alla compatibilità ambientale per tutti i 40 aerogeneratori.

L'impossibilità di realizzare il progetto così come individuato si è determinata per la necessità di rispettare il parametro di controllo fissato dal regolamento regionale del 4 ottobre 2006, n. 16 per il periodo *ante* PRIE, che, per il Comune di Castellana, imponeva una riduzione del 31 per cento del numero di aerogeneratori consentiti per gli interventi astrattamente realizzabili nel medesimo Comune.

Per questi motivi, la Regione, nella determinazione dirigenziale n. 525/2008, ha disposto che «relativamente all'intervento in oggetto che ha ottenuto un riscontro ambientale favorevole per n. 40 aerogeneratori, è possibile esprimere parere ambientale favorevole alla compatibilità per n. 28 aerogeneratori».

La Corte costituzionale, con sentenza 26 novembre 2010, n. 344 ha dichiarato l'illegittimità della l.r. n. 40/2007, art. 3, nella parte in cui richiama il regolamento regionale n. 16/2006, e quindi la distinzione *ante* PRIE e *post* PRIE è venuta a cadere.

Una volta determinatasi la illegittimità della distinzione sopradetta, ne è discesa come logica conseguenza la legittimità della domanda della ricorrente, con la quale è stato chiesto il completamento del progetto presentato originariamente, la cui compatibilità ambientale era stata già accertata.

Non può ritenersi, come sostiene la difesa regionale, che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare la determina dirigenziale n. 525/2008 nella parte in cui ha dichiarato la compatibilità ambientale per soli n. 28 aerogeneratori, dato che questa determina non conteneva alcun effetto lesivo della posizione della ricorrente, proprio in quanto aveva espresso la compatibilità ambientale per tutti i n. 40 aerogeneratori.

Inoltre, la delibera regionale n. 3029/2010, nel prevedere la disciplina transitoria, stabilisce che i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della stessa delibera dovranno esser conclusi in base alla vecchia normativa, qualora siano provvisti del parere di compatibilità ambientale della soluzione di connessione.

Nel caso in esame, non sussiste alcun dubbio che il progetto sia munito del parere favorevole di compatibilità ambientale e della soluzione di connessione, e quindi non può essere soggetto alla nuova normativa ma deve essere disciplinato da quella vecchia.

Il ricorso deve quindi essere accolto.

(Omissis)

(1) IMPIANTI EOLICI: AUTORIZZAZIONE UNICA ED APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA TRANSITORIA.

1. Con la sentenza in rassegna, il T.A.R. Puglia è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso avverso il provvedimento della Regione con il quale veniva comunicato che la domanda di indizione della conferenza di servizi per n. 9 aerogeneratori già valutati «ambientalmente compatibili» con l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un parco eolico da n. 73 generatori nel Comune di Castellana, doveva essere intesa quale «nuova istanza di ampliamento del parco eolico» e che, quindi, il progetto necessita di una nuova pronuncia dell'autorità ambientale.

In proposito occorre osservare che il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, recante «attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», prevede all'art. 12, comma 3, che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico»; a tal fine è prevista la convocazione di una conferenza di servizi da parte della Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione.

Il successivo comma 4, prevede che l'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi stabiliti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.

La predetta autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato.

La riferita norma delinea una procedura semplificata ed accelerata ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati con fonti rinnovabili; la procedura si applica non esclusivamente alla realizzazione di nuovi impianti, ma anche a modifiche, potenziamenti, riattivazioni di impianti già esistenti.

La *ratio* del procedimento unico a carico della Regione o di altro soggetto istituzionale delegato dalla stessa, si pone in linea con lo spirito della menzionata direttiva n. 2001/77/CE, ossia, «ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, razionalizzare ed accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo, garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili».

L'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, ha previsto una autorizzazione unica, attraverso il meccanismo della conferenza di servizi, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari, e in cui confluiscono anche le valutazioni di carattere paesaggistico, nonché quelle relative alla esistenza di vincoli di carattere storico-artistico.

Tale autorizzazione assume carattere omnicomprensivo ed assorbente di ogni altro provvedimento previsto da leggi regionali e volto alla verifica od alla valutazione dell'impatto ambientale (1).

Relativamente alla VIA (valutazione di impatto ambientale), il relativo procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale mantiene una propria autonomia rispetto alla citata autorizzazione, che si esprime

(1) V., Cons. Stato, Sez. VI 22 febbraio 2010, n. 1020, in questa Riv.,

2010, 334, con nota di BASSO A.M.

in una decisione finale direttamente incidente sulla sfera giuridica del richiedente, a prescindere dalla successiva e ulteriore valutazione, comparazione e bilanciamento di tale compatibilità con altri interessi pubblici e privati, potenzialmente confliggenti, in seno al procedimento di autorizzazione unica ai sensi del d.lgs. n. 387/2003 (2).

2. In tema di localizzazione degli impianti in argomento, la giurisprudenza aveva dichiarato illegittimi gli atti amministrativi della Regione nella parte in cui escludono l'ubicazione di impianti eolici in zone contermini alle aree dei Piani di insediamento produttivo. Al riguardo è stato osservato che l'esclusione *a priori* di porzioni rilevanti del territorio, accomunate soltanto dalla prossimità a zone interessate da PIP, si fonda su di un criterio astratto e «categoriale», con conseguente esclusione di porzioni notevoli del territorio caratterizzate dalla vicinanza a zone per insediamenti produttivi; così agendo, peraltro, si verrebbe a determinare, una sicura illogicità in quanto sarebbe, implicitamente e astrattamente, attribuito maggior valor paesaggistico alle zone prossime ai PIP che tale valore certo non presentano, ignorandosi così la concreta realtà (3).

Sempre in tema di ubicazione dei citati impianti, è stato affermato che le disposizioni del d.lgs. n. 387/2003 non escludono il potere del Comune di disciplinare l'uso del territorio al fine di procedere ad una distribuzione equivalente e razionale degli impianti eolici; è stato aggiunto che, qualora il Comune non abbia dettato alcuna previsione localizzativa per gli impianti eolici, non può poi fondare su tale mancanza l'incompatibilità urbanistica di un sito ubicato in zona a destinazione agricola, altrimenti, si verrebbero a sospendere *sine die* le richieste di autorizzazione in tale settore, in contrasto con il principio fondamentale del citato d.lgs. n. 387/2003, che esige la conclusione del procedimento in 180 giorni (4).

Infine, sul medesimo argomento è stato ritenuto che, in presenza di una normativa statale che non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, né pone divieti inderogabili, ma rinvia all'adozione di criteri comuni per tutto il territorio nazionale, è negata al legislatore regionale la possibilità di provvedere autonomamente alla localizzazione dei siti idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti; per analogia deve escludersi che risultati simili possano venire perseguiti dagli enti locali in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità per contrasto non solo con l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ma anche con i principi costituzionali che governano l'allocatione delle funzioni normative e amministrative degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale (5).

3. Nella Regione Puglia, per quanto concerne la realizzazione di impianti eolici, la l.r. 31 dicembre 2007, n. 40, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010» all'art. 3, comma 16, fa rinvio alle direttive del r.r. 4 ottobre 2006, n. 16; questo prevedeva, tra l'altro, l'adozione obbligatoria di uno strumento di pianificazione, quale il Piano regolatore per l'installazione di impianti eolici (PRIE), che doveva fissare i criteri per l'identificazione delle aree ritenute non idonee alla installazione degli impianti eolici.

In particolare, il regolamento definiva un «parametro di controllo» (P), per rispondere all'esigenza di regolare il numero di interventi in determinate aree territoriali (comunali e intercomunali), indicava i criteri circa la valutazione di impatto

ambientale relativa ai suddetti impianti ed i criteri in base ai quali era possibile localizzare tali strutture; stabiliva, infine, che nell'indicato periodo transitorio, il parametro di controllo comunale (P) non poteva superare il valore di 0,25.

Il T.A.R. Puglia, con ordinanza del 9 settembre 2009, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi 2, lett. s) e 3, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della cit. l.r. n. 40 del 2007, nella parte in cui prevede che «la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al regolamento 4 ottobre 2006, n. 16».

Osservava il T.A.R. remittente che l'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, nel disciplinare il procedimento di autorizzazione alla costruzione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili, non contempla simili poteri, né consente di aggravare il procedimento di autorizzazione, ovvero di limitare la possibilità di costruire nuovi aerogeneratori mediante la formazione di piani regolatori settoriali o l'applicazione di indici massimi di densità.

Il legislatore nazionale con l'art. 12 ha, infatti, voluto perseguire la finalità di semplificazione; finalità, con la quale le norme regionali si pongono in contrasto, non prevedendo esse neanche un termine entro il quale devono essere approvati i PRIE, risultando così eluso anche il termine di 180 giorni previsto dall'art. 12 per la conclusione del procedimento autorizzatorio.

La Corte costituzionale, con sentenza 26 novembre 2010, n. 344 (6), ha dichiarato fondata la sollevata questione ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della citata normativa regionale, in quanto violano l'art. 117 della Costituzione ed il d.lgs. n. 387/2003 che rispettivamente assegnano allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e riservano alla Conferenza unificata il compito di adottare le linee guida per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio e l'individuazione dei siti adatti alla loro costruzione.

Incisivamente, la Corte ha affermato che la disciplina statale di cui all'art. 12, commi 3 e 4, d.lgs. n. 387 del 2003, per l'installazione di un impianto eolico, non prevede «alcuna delle condizioni o degli adempimenti previsti dalle disposizioni regionali impugnate, quali, tra gli altri, la necessaria previa adozione da parte dei Comuni di uno specifico strumento di pianificazione (PRIE) e la fissazione di un indice massimo di affollamento (parametro di controllo P)»; perciò ha escluso che il legislatore regionale possa richiedere nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati nella disciplina nazionale.

4. Nel caso in esame, pertanto, conformemente ai principi sopra riportati e specialmente alla rilevata esclusione della necessità della previa adozione di un piano regolatore per gli impianti in argomento, correttamente il T.A.R. ha affermato che la domanda di completamento del progetto originario di costruzione di 40 aerogeneratori doveva considerarsi legittima e che perciò doveva trovare accoglimento.

Deve essere aggiunto che, secondo le disposizioni transitorie contenute nella nuova disciplina regionale in materia, i provvedimenti in corso nei quali sia stato già acquisito il parere di compatibilità ambientale, come quello in argomento, sono assoggettati alla previgente normativa; ne discende che la menzionata richiesta di completamento non incontra le riduzioni o i limiti previsti nella nuova disciplina, per cui torna ad emergere l'illegittimità del provvedimento impugnato.

Vincenzo Perillo

(2) V., T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. I 25 settembre 2009, n. 2292, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 9, 2348.

(3) V., T.A.R. Sardegna, Sez. II 9 aprile 2010, n. 673, in questa Riv., 2011, 216 ss., con nota di COSTANTINO P.

(4) V., T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VIII 22 luglio 2010, n. 16938, in

questa Riv., 2011, 496 ss., con nota di SCIALÒ A.

(5) V., T.A.R. Toscana, Sez. II 11 ottobre 2011, n. 1473, in questa Riv., 2012, 213 ss., con nota di BASSO A.M.

(6) In *Giur. cost.*, 2010, 6, 4865.

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 27-3-2012, n. 542 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - Clarabella Società cooperativa sociale agricola Onlus (avv. Salvadori) c. Provincia di Brescia (avv. ti Poli, Donati e Rizzardi) ed a.

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Insediamento di giovani agricoltori - Cooperativa di soci cooperatori e soci sovventori - Soci sovventori rappresentati da persone giuridiche - Requisito dell'età - Irrilevanza per queste.**

*I benefici comunitari per l'insediamento di giovani agricoltori possono essere corrisposti a favore di una cooperativa costituita da soci prestatori e soci volontari (c.d. soci cooperatori) che si occupano dell'attività lavorativa e gestionale e soci sovventori costituiti da persone giuridiche alle quali sia intestato il capitale sociale con il ruolo di finanziatori, senza che rilevi la sussistenza del prescritto requisito dell'età compresa tra i 18 e i 40 anni per i soci di queste, ove l'attività lavorativa e gestionale sia svolta dai soci cooperatori (1).*

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. La ricorrente Clarabella Società cooperativa sociale agricola Onlus è una cooperativa sociale di tipo B, classificata come cooperativa di lavoro agricolo e iscritta nell'albo delle cooperative a mutualità prevalente ai sensi dell'art. 2512 c.c. In concreto la ricorrente svolge diverse attività agricole, nel contesto denominato Cascina Clarabella in località Ca' de Pole a Iseo, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone con disagio psichico (tra le suddette attività: viticoltura biologica, apicoltura, florovivaismo, fattoria didattica, agriturismo, frantoio).

2. In base al libro dei soci la composizione sociale alla data del 24 gennaio 2011 era suddivisa in tre categorie: *a)* nove soci prestatori, ciascuno titolare di 1 azione da euro 50 per un totale di euro 450; *b)* due soci volontari, ciascuno titolare di 1 azione da euro 50 per un totale di euro 100; *c)* tre soci sovventori (tutti e tre Onlus), complessivamente titolari di 18.380 azioni per un totale di euro 919.000. Una situazione analoga sussisteva alla data del 16 agosto 2010, con la sola differenza che vi erano due soci prestatori in meno. I soci prestatori e quelli volontari, che sono definiti unitariamente soci cooperatori, si occupano dell'attività lavorativa e gestionale, i soci sovventori contribuiscono alle finalità della cooperativa tramite l'apporto finanziario.

3. Dal bilancio sociale 2010 risulta che la ricorrente si è dotata di una struttura organizzativa coerente con le previsioni dell'art. 2542 c.c. e così sintetizzabile: *a)* la gestione è affidata al consiglio di amministrazione, che è eletto dall'assemblea ed è composto da un numero di consiglieri variabile da tre a undici; *b)* la maggioranza dei consiglieri di amministrazione è scelta tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori persone giuridiche; *c)* i soci sovventori non possono in ogni caso nominare più di un terzo dei componenti del consiglio di amministrazione; *d)* il consiglio di amministrazione eletto il 28 maggio 2010, in carica fino all'approvazione del bilancio 2012, è composto da cinque consiglieri, tutti soci cooperatori.

4. In data 20 settembre 2010 la ricorrente ha presentato domanda di ammissione al contributo disciplinato dalla Regione con decreto dirigenziale n. 10195 del 9 ottobre 2009. Più precisamente la domanda riguardava il contributo relativo all'insediamento di giovani agricoltori (Misura 112, finanziata a livello comunitario tramite il FEASR - Programma di sviluppo rurale 2007-2013). Il punto 2 del bando, nel definire i requisiti soggettivi per accedere al contributo, stabilisce che il giovane agricoltore *a)* deve avere adeguata esperienza (almeno due anni di attività agricola in un'impresa o in una società agricola come lavoratore o coadiuvante familiare) oppure deve impegnarsi ad acquisirla entro 36 mesi dalla concessione del contributo, e *b)* deve condurre per la prima volta, in qualità di titolare o legale rappresentante, un'impresa individuale o una società agricola oppure una cooperativa di lavoro agricolo. Il punto 5.3. del bando precisa che nel caso di primo insediamento di un giovane agricoltore in una società agricola o in una cooperativa tutti i soci devono avere, al momento della decisione, un'età compresa tra i 18 e i 40 anni, e il legale rappresentante deve essersi insediato da meno di 18 mesi.

5. La domanda è stata presentata con la modalità «Pacchetto giovani» (v. punti 4 e 6 del bando) e dunque con la possibilità da

un lato di cumulare gli incentivi previsti da misure diverse e dall'altro di beneficiare di un aumento del contributo stabilito per la misura 112 qualora sia superato un certo importo nella spesa ammissibile agli effetti delle misure 121 o 311.

6. L'erogazione del contributo in esame è stata gestita alla Provincia di Brescia, la quale con nota del direttore del Settore agricoltura di data 12 novembre 2010 ha comunicato alla ricorrente il mancato accoglimento della richiesta. Il motivo del diniego è contenuto nell'allegato verbale di istruttoria tecnico-amministrativa: la ricorrente è considerata priva del requisito di cui al punto 5.3. del bando, in quanto non tutti i soci (prestatori, volontari e sovventori) hanno un'età inferiore a 40 anni. Il problema è costituito dai soci sovventori, che essendo persone giuridiche non hanno propriamente un'età anagrafica.

7. Contro il diniego e il verbale di istruttoria la ricorrente ha presentato impugnazione con atto notificato il 18 gennaio 2011 e depositato il 25 gennaio 2011.

(Omissis)

10. La tesi principale della ricorrente appare condivisibile per le seguenti ragioni:

*a)* la misura 112 è diretta a favorire l'insediamento di giovani agricoltori. Partendo dai requisiti soggettivi descritti al punto 2 del bando si può osservare come il beneficio sia rivolto a coloro che praticano materialmente l'attività agricola (solo a questi infatti può essere riferita l'esperienza lavorativa biennale o in alternativa l'impegno ad acquisirla). Questi stessi soggetti sono premiati per il fatto che assumono per la prima volta la titolarità di un'impresa individuale o il ruolo di legale rappresentante di una società agricola oppure di una cooperativa di lavoro agricolo;

*b)* il contributo raggiunge quindi un effetto utile se sostiene l'attività imprenditoriale di questi soggetti;

*c)* il problema che si pone sempre in questi casi è naturalmente quello di evitare comportamenti opportunistici.

Per quanto riguarda le società è necessario che la personalità giuridica non diventi uno schermo per far figurare come giovani agricoltori soggetti che in realtà non hanno alcun potere gestionale e quindi non possono propriamente definirsi amministratori e legali rappresentanti;

*d)* il bando introduce una precisazione che appare diretta a evitare questo rischio, in quanto considera legittimate al finanziamento solo le società i cui soci abbiano tutti meno di 40 anni. In questo modo si esclude che i soci lavoratori possano scambiarsi la posizione di legale rappresentante allo scopo di designare un soggetto giovane che convogli il contributo a favore (anche) di agricoltori non più giovani;

*e)* nella stessa prospettiva deve essere esaminato il problema della presenza tra i soci di persone giuridiche. Il bando non riserva espressamente il contributo alle società i cui soci siano costituiti soltanto da persone fisiche: una simile limitazione sarebbe del resto discriminatoria, perché lesiva della libertà di organizzazione degli imprenditori agricoli. Quello che deve essere preservato è l'obiettivo del finanziamento, ossia l'esigenza di aiutare le società attraverso le quali si esplica l'attività di giovani agricoltori. Dunque l'esame delle varie situazioni deve essere svolto in concreto: se la società che chiede il contributo è solo un simulacro, ma in effetti l'attività lavorativa è svolta prevalentemente dalle persone giuridiche partecipanti attraverso i propri soci, diventa rilevante anche l'età anagrafica di questi ultimi, al fine di evitare che agricoltori non più giovani intercettino finanziamenti destinati ai giovani. Se al contrario le persone giuridiche si limitano a un ruolo di finanziatori senza prendere parte all'attività agricola attraverso i propri soci, non vi sono motivi per negare il contributo;

*f)* nello specifico si verifica questa seconda situazione. Le persone giuridiche a cui è intestato quasi interamente il capitale sociale della ricorrente sono tre Onlus (Fondazione Isparo, Isparo Società cooperativa sociale, Diogene Società cooperativa sociale) che operano parimenti nel settore del disagio psichico, con finalità analoghe di inserimento sociale e lavorativo ma con orientamento prevalente verso la fornitura di servizi e di assistenza. La ricorrente è una derivazione di questi tre soggetti investita della specifica missione di perseguire l'inserimento lavorativo nel settore agricolo. Già questo elemento permette di considerare la ricorrente come il soggetto realmente interessato ai contributi a sostegno dell'agricoltura. Inoltre la struttura organizzativa di cui la ricorrente si è dotata (v. sopra al punto 3) garantisce non solo autonomia ma pieno controllo ai soci cooperatori, i quali dispongono di diritto della maggioranza dei consiglieri di amministrazione (nel

rispetto dell'impostazione stabilita dal codice civile) e di fatto occupano tutti i posti dell'attuale consiglio di amministrazione. Sembra quindi che le tre Onlus aventi il ruolo di soci sovventori non travalichino tale funzione e lascino invece ai soci cooperatori lo spazio di iniziativa e decisione che è necessario per individuare nella ricorrente un vero imprenditore agricolo;

g) pertanto la richiesta della ricorrente di accedere ai contributi comunitari per i giovani agricoltori può essere tutelata;

b) poiché la ragione sostanziale che ha inibito il riconoscimento del contributo (ossia la presenza di soci persone giuridiche) è rimasta invariata da quando è stata formulata per la prima volta dalla Provincia nel provvedimento impugnato, non è necessaria l'estensione del ricorso agli atti che hanno fatto adesione a tale linea interpretativa e su questo presupposto hanno completato i successivi passaggi della procedura. L'annullamento del provvedimento impugnato esplica quindi un effetto caducante anche nei confronti degli atti della Regione che si richiamano o danno esecuzione al suddetto provvedimento della Provincia.

11. In conclusione il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento del diniego di contributo e l'accertamento del possesso del requisito dell'età di cui al punto 5.3. del bando della misura 112. Tale accertamento ha effetto anche sulle domande di contribuzione presentate in relazione ad altre misure del «Pacchetto giovani», ferma restando la necessaria verifica dei requisiti specifici stabiliti per ciascuna di esse. In questi termini la pronuncia appare pienamente satisfattiva per la ricorrente e dunque non vi sono i presupposti per riconoscere un danno risarcibile.

(Omissis)

(1) AIUTI COMUNITARI PER COOPERATIVA FORMATA DA GIOVANI AGRICOLTORI SOCI COOPERATORI E SOCI FINANZIATORI PERSONE GIURIDICHE.

1. La sentenza in rassegna, occupandosi dei benefici comunitari previsti per l'insediamento dei giovani in agricoltura, ha esaminato il caso di una cooperativa composta da soci prestatori e soci volontari (c.d. soci cooperatori), i quali svolgono attività lavorativa e gestionale, e soci sovventori rappresentati da persone giuridiche titolari del capitale.

Nella specie, l'Amministrazione competente aveva respinto la domanda di ammissione al beneficio sul rilievo che non tutti i soci avevano un'età inferiore a 40 anni, come era prescritto dal bando di concorso, in quanto specialmente i soci sovventori, essendo costituiti in persone giuridiche, non avevano un'età anagrafica; la cooperativa interessata ha contestato queste conclusioni deducendo che tutte le persone fisiche della compagine sociale hanno il predetto requisito e che per i soci delle persone giuridiche, anche se alcuni di essi abbiano un'età superiore, il medesimo requisito non assume rilevanza.

Alle argomentazioni della ricorrente cooperativa ha sostanzialmente aderito il T.A.R. osservando che il beneficio è diretto a coloro che in effetti svolgono attività agricola, per cui devono essere evitati «comportamenti opportunistici» che, attraverso il *simulacro* della società, sortiscano l'effetto di riconoscere come destinatari soggetti che non possono qualificarsi giovani agricoltori.

Per quanto concerne, in particolare, i soci delle persone giuridiche, il T.A.R. rileva che il bando per l'ammissione al beneficio non fa esplicito riferimento alle sole persone fisiche, per cui l'accertamento dei requisiti richiesti deve essere svolto in concreto ed ove risulti che l'attività lavorativa venga svolta essenzialmente dai menzionati soci, assume rilevanza l'età di costoro per evitare che lo stesso beneficio venga concesso a coloro che non possano più considerarsi giovani agricoltori. Se, tuttavia, le persone giuridiche svolgono solamente il compito di finanziatori, ma non partecipano all'attività agricola, il beneficio non potrebbe comunque essere negato, a prescindere dalla sussistenza del requisito dell'età.

Viene aggiunto che le persone giuridiche titolari del capitale della cooperativa istante sono costituite da tre *onlus* che perseguono finalità di inserimento sociale e lavorativo, così come la cooperativa persegue lo scopo dell'inserimento nel settore agricolo; la ricorrenza delle predette finalità permette, quindi, di considerare la stessa cooperativa come valida destinataria dei benefici a favore dell'agricoltura. A sostegno dell'assunto viene, poi, portato l'esame all'organizzazione della cooperativa interessata da cui emerge che ai soci cooperatori spetta la maggioranza dei posti nel consiglio d'amministrazione; perciò questi ultimi si trovano nella situazione di effettivi titolari del potere di iniziativa e gestione dell'attività agricola e per conseguenza in possesso dei requisiti per la loro qualificazione come imprenditore agricolo.

2. Le argomentazioni svolte dal T.A.R. appaiono certamente suggestive e meritevoli di attenzione, specie se si considera che sono dirette a rendere possibili interventi a favore dell'agricoltura.

Non trovano peraltro fondamento nelle disposizioni del bando di ammissione e nelle finalità ad esse sottese.

La stessa sentenza ricorda che il beneficio in argomento è diretto a favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura ed individua i soggetti legittimati al beneficio in coloro che non abbiano compiuto l'età di quaranta anni, svolgano materialmente l'attività agricola, possiedano idonee competenze professionali (o in alternativa assumano l'impegno ad acquisirle) e si insedino per la prima volta in qualità di titolari in un'azienda agricola.

Si tratta, all'evidenza, di requisiti che concernono esclusivamente le persone fisiche e che trovano fondamento nell'intento di favorire un ricambio generazionale in agricoltura; perciò i medesimi requisiti non possono correttamente riferirsi alle persone giuridiche.

Vero è che il menzionato bando non esclude espressamente le persone giuridiche dall'ammissione al beneficio e che, d'altra parte, una simile limitazione si porrebbe in contrasto con il principio della libertà di organizzazione dell'imprenditore agricolo; ma questo rilievo conduce come logica conseguenza all'affermazione che, per accedere al beneficio in questione, anche i soci delle persone giuridiche debbono avere i requisiti richiesti per le persone fisiche.

Risulta, pertanto, inficiata da intima incoerenza l'argomentazione che porti a ritenere le persone giuridiche legittimate ad essere ammesse ad usufruire del beneficio in argomento, previsto è bene ribadire a favore dei giovani agricoltori, senza che i suoi soci posseggano i requisiti richiesti (nella specie, l'età) per i soggetti che non si organizzano in forme societarie.

Non si rivela, quindi, convincente, né condivisibile il tentativo di far rientrare nell'ambito dei destinatari del beneficio le persone giuridiche, senza che rivestano i necessari requisiti come l'età, sostenendo che, secondo l'assetto societario, a queste non viene concesso il concreto esercizio dell'attività agricola, ma viene riservato solo il compito di fornire i capitali occorrenti.

Secondo la disciplina del bando, invero, i benefici sono concessi in favore dei giovani agricoltori che abbiano determinati requisiti, per cui se sono irrilevanti, anche in assenza di alcuna disposizione al riguardo, le forme e modalità della loro organizzazione, è fuori dubbio che in ogni ipotesi devono sussistere i requisiti richiesti per la relativa concessione; la distinzione tra soci cooperatori e soci sovventori trova spiegazione nella diversità dei compiti affidati, ma non può validamente giustificare una loro differente qualificazione ai fini dei requisiti da possedere per conseguire i ripetuti benefici.

Libera Lamola

T.A.R. Piemonte, Sez. II - 9-2-2012, n. 172 - Salamone, pres. ed est. - Servizi Ecologici Minessi s.n.c. (avv.ti Bonatti e Fumarola) c. Comune di Sauze di Cesana, A.R.P.A. - Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte ed a.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Rimozione e smaltimento di depositi di rifiuti melmosi riconducibili a combustibile BTZ (combustibile liquido a basso tenore di zolfo) - Ordinanza - Illegittimità.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 50)

*L'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti ex art. 192, d.lgs. n. 152/2006 ha natura giuridica sanzionatoria e non di ordinanza contingibile e urgente: è, pertanto, illegittimo l'esercizio congiunto dei poteri di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 e di quelli di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006. Altresì, è illegittima l'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento-rifiuti rivolta a quell'ente e/o soggetto che non abbia una relazione qualificata col bene contaminato o che non sia autore dell'inquinamento (1).*

(Omissis)

Il ricorso è fondato.

Merita accoglimento la prima censura che ha carattere assorbente di eccesso di potere sotto il profilo dell'errore sui presupposti, contraddittorietà, perplessità e sviamento e violazione e/o falsa applicazione dell'art. 50, d.lgs. n. 267/2000, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione.

Il Sindaco del Comune di Sauze di Cesana ha notificato alla ditta Minessi 1° ordinanza contingibile ed urgente n. 22 del 12 luglio 2007, richiamando, quale fondamento normativo del potere esercitato:

- sia le disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 (codice ambientale), a mente del quale «chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 (abbandono e deposito incontrollato di rifiuti) è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo»;

- sia le previsioni dell'art. 50, d.lgs. n. 267/2000, il quale prevede che il sindaco adotti provvedimenti contingibili ed urgenti in materia, tra l'altro, di sanità ed igiene.

Da ciò consegue la fondatezza della censura con la quale si lamenta che non ci sarebbe un profilo di eccesso di potere per perplessità del potere amministrativo esercitato, essendo censurabile la scelta di far concorrere due poteri sanzionatori/ripristinatori ontologicamente diversi.

In relazione alla presenza di rifiuti sul suolo ed ai conseguenti poteri di intervento delle amministrazioni competenti possono prospettarsi due diverse situazioni.

La prima ipotesi è quella in cui viene accertata la responsabilità di quanti abbiano abbandonato i suddetti rifiuti. In tale eventualità le PP.AA. competenti hanno il potere di ordinare ai responsabili - a titolo di sanzione - le attività ripristinatorie volte ad eliminare gli inconvenienti, secondo i procedimenti previsti dalle normative di settore (ora d.lgs. n. 152/2006, codice ambientale).

La seconda ipotesi è, invece, quella in cui non risulti accertata alcuna specifica responsabilità. In questo caso spetta di regola all'amministrazione il compito di avviare le idonee procedure di ripristino della situazione ambientale, a meno che non emerga, con sufficiente chiarezza, l'indifferibilità di un'apposita attività, volta ad eliminare il pericolo per la tutela della salute pubblica, che renda necessaria l'adozione di un'ordinanza *extra ordinem* prevista dagli artt. 50 e 54, d.lgs. n. 267/2000.

Tale ordinanza non ha tuttavia natura sanzionatoria, non essendo diretta a punire i soggetti cui è addebitabile la responsabilità della situazione inquinante, ma solo una finalità ripristinatoria, poiché diretta ad ottenere l'eliminazione della situazione di degrado ambientale ed a rimuovere la riscontrata situazione di pericolo; infatti il sindaco del Comune intimato ha ritenuto di porre a fondamento normativo del proprio provvedimento sia l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 che l'art. 50, d.lgs. n. 267/2000.

Ne discende l'illegittimità del provvedimento impugnato (e degli atti ivi richiamati, gravati con motivi aggiunti) per perplessità dell'agire amministrativo, oltre che per eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dell'azione amministrativa, giacché l'alternativa normativa è imprescindibile: o sussistono i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente ex artt. 50-54, d.lgs. n. 267/2000, dei quali l'amministrazione deve fornire congrua motivazione tecnico-scientifi-

ca; oppure sussistono i presupposti di cui all'art. 192 del codice ambientale ed, in particolare, l'elemento soggettivo del dolo e della colpa.

Merita accoglimento anche il secondo motivo di censura con il quale si lamenta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 50, d.lgs. n. 267/2000 ed eccesso di potere per difetto dei presupposti cui il legislatore subordina l'adozione di un'ordinanza *extra ordinem*, nonché per difetto di motivazione.

Nella fattispecie non ricorrono né i presupposti cui il legislatore subordina l'emanazione di un provvedimento *extra ordinem* di cui all'art. 50, d.lgs. n. 267/2000, né quelli richiesti per l'adozione dell'ordinanza di rimozione di cui all'art. 192 del codice dell'ambiente.

Quanto all'ordinanza contingibile ed urgente, non viene evidenziata dall'atto impugnato una situazione di grave pericolo per l'incolumità dei cittadini che non sia fronteggiabile con gli strumenti giuridici ordinari previsti dall'ordinamento.

Nell'ordinanza impugnata con il ricorso introduttivo il sindaco si limita ad affermare apoditticamente che vi sarebbe «l'urgente necessità di assumere provvedimenti atti a porre termine allo stato di pericolo per la pubblica incolumità ed a garantire e tutelare il prevalente interesse alla sicurezza pubblica della collettività», ma nulla dice circa le ipotetiche ragioni che non avrebbero consentito, nella specie, di fronteggiare l'evento con l'esercizio dei poteri ordinari di intervento previsti e disciplinati dal nuovo codice ambientale (nello specifico, trattandosi di abbandono di rifiuti, con l'emanazione della sola ordinanza di rimozione di cui all'art. 192 del medesimo codice).

Osserva a tal proposito il Collegio che l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente attribuito al sindaco dall'art. 38, l. 8 giugno 1990, n. 142 (ora: d.lgs. n. 267/2000, artt. 50 e 54) presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale e imprevedibile, cui non si potrebbe far fronte con ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento.

La ricorrente ditta Minessi ha documentato la circostanza che non ha alcuna relazione giuridicamente qualificata con il bene interessato dallo stato di contaminazione, non essendo né proprietario, né possessore, né detentore degli immobili presso i quali si è verificato lo sversamento di combustibile, essendo la ricorrente intervenuta solo dietro specifici incarichi contrattuali della Petrol Clima.

L'ordinanza contingibile ed urgente adottata al fine dello smaltimento di rifiuti illegittimamente depositati sul suolo o nel suolo ha, in via principale, una funzione ripristinatoria dello *status quo ante*, in quanto volta alla eliminazione di una situazione non confacente allo stato dei luoghi, anche attraverso la rimozione di una situazione di pericolo per la salubrità dell'ambiente e dunque per la salute pubblica.

Da quanto sopra deriva che il soggetto obbligato degli oneri di rimozione e smaltimento deve essere necessariamente individuato nel soggetto che, avendo la disponibilità giuridica e concreta del bene oggetto di ordinanza, deve e può eseguire gli interventi necessari alla rimozione della situazione individuata come *contra legem*.

In sostanza, naturale destinatario della misura ripristinatoria in esame, è solo colui che si trova nella relazione giuridica e di fatto con la cosa, anche se non materialmente produttore dell'inquinamento.

Nel caso in esame non ricorrono, infatti, i presupposti che attribuiscono all'amministrazione l'esercizio del potere ripristinatorio di cui al citato art. 192, codice ambiente, in quanto la ditta Minessi non può in alcun modo essere annoverata tra i soggetti destinatari del provvedimento di ripristino qui contestato o, comunque, tra quei soggetti onerati *ex lege* dell'obbligo di rimuovere i rifiuti.

Ed invero la ricorrente ha dimostrato che non solo non ha la disponibilità giuridica e concreta del bene oggetto di ordinanza (non essendo proprietario, né titolare di alcun diritto reale o personale di godimento sull'area interessata dall'abbandono di rifiuti), ma è altresì estranea ai fatti ed alle cause che hanno comportato lo sversamento del BTZ, essendo intervenuta presso il condominio interessato dalla perdita di combustibile solo successivamente al verificarsi della perdita medesima, ed unicamente a fronte di precisi incarichi conferitigli dalla ditta Petrol Clima.

L'ordinanza impugnata con il ricorso introduttivo e i provvedimenti ivi richiamati impugnati con motivi aggiunti sono quindi illegittimi laddove considerano la Minessi corresponsabile (unitamente alla ditta Petrol Clima, all'amministratore dello stabile e al terzo responsabile della centrale termica) della contaminazione dei suoli e delle acque del Rio Comba Cassen, non essendo dimostrata la riconducibilità sia dello sversamento di BTZ, sia del conseguente imbrattamento del Rio agli interventi dalla stessa eseguiti.

Su questo specifico aspetto, l'ordinanza impugnata, come gli ulteriori provvedimenti ivi richiamati, depositati dall'amministrazione in ottemperanza all'ordinanza istruttoria di questo Tribunale, nulla dicono (è carente, infatti, l'accertamento ed il riferimento a qualsivoglia comportamento doloso o colposo della ricorrente), né risultano richia-



mate relazioni tecniche o altri documenti che provino l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta della Minessi e lo stato di contaminazione riscontrato.

L'amministrazione precedente avrebbe dovuto effettuare sul punto una doverosa verifica, poiché il provvedimento ripristinatorio impugnato rientra pur sempre tra quelle sanzioni amministrative punitive strettamente correlate all'accertamento di responsabilità per fatti di inquinamento ambientale.

Di conseguenza trova applicazione la regola generale - valida per tutti gli accertamenti in materia di sanzioni - secondo la quale nessun illecito (sia penale ma anche amministrativo) può configurarsi se non sussistono l'elemento oggettivo, e cioè l'azione materiale e dinamica del fatto, e una responsabilità soggettiva valutabile a titolo di dolo o di colpa.

Ad avviso del Collegio, infatti, l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 presuppone l'imputabilità - a solo titolo di dolo o di colpa - della responsabilità conseguente all'azione del deposito incontrollato di rifiuti.

Detta disposizione infatti va interpretata in combinato disposto con gli artt. 255 e 256 del medesimo decreto, che correla le conseguenze sanzionatorie dell'abbandono e del deposito incontrollato dei rifiuti al mancato rispetto dei principi sopra indicati.

La carenza di istruttoria comporta, pertanto, l'illegittimità dell'ordinanza impugnata (e degli ulteriori provvedimenti depositati dall'amministrazione) sotto il duplice profilo dell'omissione doverosa di un approfondimento oggettivo e soggettivo sull'illecito contestato alla ricorrente, e della motivazione, avendo l'ente locale del pari omesso di indicare le ragioni per le quali (anche) la ricorrente deve ritenersi destinataria dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi.

Il ricorso ed i motivi aggiunti vanno, pertanto, accolti e gli atti inviati vanno, conseguentemente, annullati.

(Omissis)

---

(1) RIFIUTI MELMOSI E TUTELA DELLA SANITÀ PUBBLICA TRA RIMEDI ORDINARI ED ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI: PRESUPPOSTI E CRITERI DI LEGITTIMITÀ DI UN'ORDINANZA SINDACALE DI RIMOZIONE E SMALTIMENTO.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del T.A.R. Piemonte in epigrafe (Sez. II 9 febbraio 2012, n. 172), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una s.n.c. operante nel settore dei servizi ecologici, è la valutazione della legittimità, o meno, di un'ordinanza sindacale in materia di rifiuti e sanità pubblica e, segnatamente, di rimozione e smaltimento di depositi di rifiuti melmosi riconducibili ad olio combustibile BTZ liquido (a basso tenore di zolfo).

La vicenda: la polizia municipale ed il personale dell'A.R.P.A. effettuavano un sopralluogo in cui si individuava uno sversamento di BTZ e cui facevano seguito quattro ordinanze sindacali mai notificate ed un'ulteriore ordinanza, che richiamava le precedenti, con cui il sindaco, citando l'art. 50, d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, affermava *l'urgente necessità di assumere provvedimenti atti a porre termine allo stato di pericolo per la pubblica incolumità ed a garantire e tutelare il prevalente interesse alla sicurezza pubblica della collettività*. Così, il medesimo ordinava ad una ditta operante nel settore del riscaldamento, alla di questa s.n.c. mandataria intervenuta nell'area con specifici incarichi contrattuali, all'amministratore dello stabile condominiale ed al terzo responsabile della centrale termica, di provvedere, entro un termine, alla rimozione ed allo smaltimento, su tutta l'area interessata (compresi pozzetti e condotte di scarico delle acque bianche), di depositi di rifiuti melmosi riconducibili a combustibile BTZ e di monitorare le vasche realizzate a circa 150 m dalle sponde orografiche del vicino torrente. Quindi, la s.n.c. proponeva, in primo grado, istanza cautelare di sospensione delle ordinanze ed il Tribunale richiedeva, al Comune che depositava, integra-

zione documentale.

Giuridicamente in materia possono essere richiamati gli artt. 50, 54 e 107, d.lgs. n. 267/2000 e gli artt. 191 e 192, d.lgs. n. 152/2006.

Nella fattispecie, trattasi di valutare *iussu legis* la legittimità, o meno, dell'azione amministrativa posta in essere dal sindaco e, cioè, se e quale potere di intervento si configuri in capo alla P.A. e, precisamente, di accertare se sussistano i presupposti per l'adozione di un'ordinanza *extra ordinem*, se sia legittimo richiamare più norme di differenti provvedimenti legislativi, se sia legittima la richiesta di annullamento, previa sospensione, delle ordinanze sindacali, e, segnatamente, se si configurino motivi di nullità o annullabilità (tra cui, eccesso di potere della P.A., difetto di motivazione e/o dei presupposti, falsa applicazione delle norme).

*In primis*, va detto che l'inquinamento è un fenomeno rilevante e diffuso per l'ordinamento: all'uopo, un sito viene definito potenzialmente inquinato quando, a causa di specifiche attività antropiche, pregresse o in atto, sussiste la possibilità che nelle diverse matrici (suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee) siano presenti sostanze contaminanti in concentrazioni tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale o costruito.

In particolare, i principali inquinanti del BTZ sono gli ossidi di zolfo, gli ossidi di azoto, le polveri e l'anidride carbonica.

In termini scientifici, un ossido è un composto chimico binario che si ottiene dall'ossidazione dell'ossigeno su un altro elemento. Va, così, distinto tra ossidi basici ed ossidi acidi. Gli ossidi basici vengono formati dal legame tra un elemento e l'ossigeno quando, reagendo con l'acqua, danno luogo ad idrossidi, questi ultimi composti ternari formati da un metallo, ossigeno ed idrogeno. Gli ossidi acidi, invece, sono ossidi che, reagendo con l'acqua, formano un ossiacido: gli ossiacidi sono composti ternari formati da idrogeno, non metallo ed ossigeno.

La notevole reattività fotochimica è la caratteristica peculiare degli ossidi di azoto. Le reazioni fotochimiche avvengono in seguito all'assorbimento di energia proveniente dalla radiazione solare da parte di molecole, atomi e ioni: questo tipo di reattività li rende precursori di una innumerevole serie di reazioni radicaliche.

Gli ossidi di zolfo e gli ossidi di azoto a contatto con l'acqua causano, quindi, un meccanismo di acidificazione.

In genere, i suoli caratterizzati dalla presenza di rocce calcaree sono in grado di neutralizzare direttamente l'acidità per la presenza dei carbonati che permettono di mantenere costante il pH.

Nei suoli poveri o totalmente privi di calcare, invece, gli inquinanti acidi causano, col tempo, l'impoverimento del terreno per la perdita di ioni calcio, magnesio, potassio e sodio e, nei suoli vulcanici impoveriti di sostanza organica, la formazione di ioni alluminio solubili e tossici per le piante (1).

Alla luce di tali fenomeni scientifici, l'ordinamento giuridico ha attribuito alla P.A. il potere di porre in essere azioni per contrastare rischi e danni per l'ambiente e per l'uomo, configurandosi l'ambiente come questione di diritto pubblico, ma ha anche previsto la possibilità, per il privato, di contrastare l'abuso di diritto commesso dalla P.A., ravvisabile quando la P.A. oltrepassa le proprie attribuzioni ed i propri doveri.

Pertanto, è necessario effettuare una valutazione parallela tra concreto operato della P.A. e principi di legge.

In termini giuridici, va detto che l'abbandono dei rifiuti è vietato dal c.d. codice ambientale all'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 ed il sindaco ha il potere di disporre, mediante ordinanza, le operazioni necessarie ai fini della rimozione, del recupero,

---

(1) Per approfondimenti, F. BONCIARELLI, *Agronomia*, Bologna, 1986, 53 e s.; L. GIARDINI, *Agronomia generale, ambientale e*

---

*aziendale*, Bologna, 2002; P. SEQUI, *Fondamenti di chimica del suolo*, Bologna, 2006.

dello smaltimento dei rifiuti e del ripristino dello stato dei luoghi: segnatamente, destinatario di tale ordinanza può essere chiunque abbia violato tale disposizione, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area ai quali la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.

All'uopo, varie le osservazioni da effettuare.

In materia di sanità ed igiene (tutela della salute), è consentito adottare ordinanze contingibili ed urgenti per la salvaguardia della salute pubblica e, cioè, per la protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti essenziali (2).

È da sottolineare, però, che le ordinanze, in quanto contingibili ed urgenti, peraltro già previste dall'art. 38, legge n. 142/1990, hanno natura straordinaria ovvero speciale: devono, pertanto, essere fondate su una specifica autorizzazione legislativa che indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata, possono avere un'efficacia derogatoria e non abrogativa o modificativa della normativa primaria e devono rispettare il limite delle riserve di legge, assolute o relative, e dei principi generali dell'ordinamento (3) ed essere adeguate al fatto.

Per tale capacità antinomica, le ordinanze sono, quindi, adottabili in casi tassativamente previsti dalla legge, e sono a contenuto vincolato, cioè caratterizzate da una minima discrezionalità nella determinazione del contenuto (4).

Il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti spetta al sindaco, in qualità di ufficiale di governo, ed è correlato all'urgente necessità di dare risposta immediata a situazioni assolutamente eccezionali e non prevedibili: dunque, deve specificamente fondarsi non su generiche esigenze di sicurezza o di igiene o di tutela della salute pubblica bensì sull'esistenza concreta di gravi pericoli incombenti, di dimensioni tali da costituire una concreta ed effettiva minaccia per l'incolumità dei cittadini.

All'uopo, è da notare che spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno, definire le nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana (art. 6, d.l. 23 maggio 2008, n. 92) ed individuare le situazioni in cui i sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico (5).

Le ordinanze contingibili ed urgenti si atteggiano, pertanto, quali rimedi *extra ordinem*, da utilizzare quando non si possa ricorrere ai rimedi ordinari (6) e devono, quindi, normalmente essere precedute da un'adeguata attività istruttoria finalizzata all'accertamento del predetto requisito (7): qualora, invece, l'ordinanza *extra ordinem* venga adottata ad eccessiva distanza dall'accertamento del detto requisito nonché al termine di una lunga e defatigante attività istruttoria, sono da ritenersi insussistenti, in radice, le condizioni richieste per l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti (8).

Un'altra osservazione va effettuata in riferimento all'art. 192, d.lgs. n. 152/2006.

Tale disposizione legittima l'autorità amministrativa (9), cioè il sindaco (10), ad ordinare la rimozione dei rifiuti e il ripristino

dello stato dei luoghi: l'art. 192 costituisce, infatti, *lex specialis* e prevale sul principio di separazione dei poteri fissato dal d.lgs. n. 267/2000 (11).

Un'altra osservazione va effettuata sotto il profilo sostanziale.

Deve sussistere colpevolezza del proprietario e dei titolari dei diritti reali o personali di godimento dell'area: in difetto di accertamento di una condotta colpevole di tali soggetti, non può configurarsi alcuna responsabilità ed imporsi alcun obbligo di rimozione e di smaltimento dei rifiuti (12): l'ordine di rimozione può, cioè, essere adottato esclusivamente in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo (13).

Il principio è quindi se l'imputazione sia evitabile e, cioè, se la situazione sia, in senso giuridico-scientifico, necessariamente imputabile e, quindi, se possa configurarsi responsabilità nella condotta.

All'uopo, è da dire che l'imputazione non è obbligatoria. La norma, infatti, è strutturata in termini soggettivi, non meramente oggettivi: perciò, la responsabilità di coloro che hanno il rapporto con l'area (proprietario o titolari di diritti di godimento sul bene) si configura esclusivamente in riferimento all'elemento soggettivo psicologico (14) e, quindi, l'ordine di rimozione dei rifiuti presenti sul fondo può essere ad essi rivolto soltanto quando ne sia dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito, per avere cioè posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo.

Sono, quindi, illegittime le ordinanze di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolte al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità ma in mancanza di adeguata dimostrazione, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta (15): necessita, infatti, un'esauriente istruttoria finalizzata a dimostrare la corresponsabilità con gli autori dell'illecito abbandono dei rifiuti (16). Non sussiste, in capo al proprietario, una posizione di garanzia (17).

Va notato che è legittima l'ordinanza sindacale che intima al proprietario incolpevole l'esecuzione di misure urgenti, prescindendo dall'accertamento della responsabilità, i cui tempi sarebbero, in molti casi, incompatibili con l'urgenza di garantire la sicurezza del sito (18).

Peraltro, un'ordinanza del sindaco che imponesse ad un soggetto diverso da quelli espressamente indicati dalla norma una prestazione personale non prevista da una disposizione posta da un atto avente forza di legge sarebbe illegittima per violazione dell'art. 23 Cost.

Nel caso in esame, è da notare che la s.n.c. non ha alcuna relazione giuridicamente qualificata col bene interessato dallo stato di contaminazione.

Altra osservazione riguarda il profilo formale.

Le ordinanze ex art. 192 d.lgs. n. 152/2006 ovvero quelle emesse in materia ambientale, devono essere precedute necessariamente, ex artt. 7 e 8, legge n. 241/1990, dalla comunicazione

(2) Cons. Stato, Sez. V 2 aprile 2001, n. 1904, in *RivistAmbiente*, 2001, 974.

(3) Corte cost. 20 giugno 1956, n. 8, in *www.giurcost.org*.

(4) Per approfondimenti, G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008.

(5) Corte cost. 1° luglio 2009, n. 196, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 2249.

(6) T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 8 maggio 2007, n. 1832, in *Ragiusan*, 2008, 287-288, 32; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 13 marzo 2008, n. 593, in *www.ambienteditratto.it*.

(7) T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 5 febbraio 2008, n. 555, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 2, 571.

(8) T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 23 marzo 2010, n. 1588, in *www.diritto24.ilsole24ore.com* e in *www.ambienteditratto.it*.

(9) Cons. Stato, Sez. V 7 settembre 2007, n. 4718, in *Guida al dir.*, 2007, 38, 105.

(10) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. VI 9 giugno 2010, n. 1764, in *www.ambienteditratto.it*.

(11) Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, in questa Riv., 2009, 221 e T.A.R. Veneto, Sez. III 24 novembre 2009, n. 2968, in *Ragiusan*, 2009, 307-308, 153.

(12) Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 10, 2124 e Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit.

(13) Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, cit. e Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit.

(14) T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 14 settembre 2011, n. 302, in *www.ambienteditratto.it*.

(15) T.A.R. Campania - Napoli 19 maggio 2011, n. 2800, in *http://www.giustizia-amministrativa.it*, Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 5, 823; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit. e Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, cit.

(16) T.A.R. Molise - Campobasso, Sez. I 28 maggio 2010, n. 227, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 5, 1735; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit.

(17) Cass. Sez. III Pen. 15 marzo 2005, n. 21996, in *www.ambienteditratto.it*.

(18) Cons. Stato, Sez. VI 5 settembre 2005, n. 4525, in questa Riv., 2006, 66.

ne di avvio del procedimento (19), pena illegittimità, dovendosi ritenere recessive le regole stabilite in via generale dagli artt. 7 e 21 *octies* della legge n. 241/1990 (20): l'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento ha, infatti, la finalità di consentire, mediante l'instaurazione di un contraddittorio con il destinatario dell'atto, una efficace tutela delle ragioni del medesimo già nell'ambito del procedimento amministrativo e contestualmente di fornire alla P.A. elementi di conoscenza utili all'esercizio del suo potere discrezionale (21).

L'omissione della comunicazione di avvio del procedimento non determina, invece, l'illegittimità dell'ordinanza, tutte le volte in cui il destinatario ne abbia comunque avuto conoscenza, ad es. instaurando il contraddittorio con la P.A. in fase antecedente l'emanazione del provvedimento (22), ovvero quando sussiste un'urgenza qualificata (es. ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento) che, però, deve essere esplicitata nel provvedimento.

È da precisare che l'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti *ex art.* 192 non ha natura di ordinanza contingibile e urgente, bensì sanzionatoria, a carattere ripristinatorio (e non punitivo) dello *status quo ante* e finalizzata ad eliminare una situazione non confacente allo stato dei luoghi.

È, pertanto, illegittimo l'esercizio congiunto dei poteri di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 e di quelli di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 (23) e la loro *reductio ad unum*.

Ciò non è da intendersi come condizione dell'azione bensì quale presupposto processuale.

In altri termini, non è possibile far concorrere due poteri sanzionatori-ripristinatori ontologicamente differenti (24), pena illegittimità strutturale del provvedimento emesso: il sindaco è, così, tenuto ad optare per una norma tra l'art. 50-54, d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, fornendone congrua motivazione tecnico-scientifica e prova dell'elemento soggettivo (dolo o colpa).

È da dire, a riguardo, che l'ordinamento e la normativa sono tali se, rispettivamente, indicano la tipologia di potere spettante alla P.A. e se poggiano sulle differenze tra testi legislativi: la posizione della P.A. varia, perciò, a seconda della collocazione giuridica e della qualificazione dei poteri previsti da una determinata norma in materia. Ciò significa che la P.A. deve superare il proprio centrismo e la presunzione di aprioristica legittimità e, indi, motivare la propria azione amministrativa.

Nella fattispecie, la P.A., considerando uguali (o equivalenti) l'art. 50 (e 54), d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 sui piani accusatori e sanzionatori, ha errato in radice, determinando un versamento (illegittimo) dei poteri pubblicistici: i limiti esterni dati dalla norma qualificano, infatti, come esogeno e riflesso il potere della P.A. (25).

La potestà *rebus et personis* della P.A. non è, cioè, una mera successione di atti e può essere, astrattamente, distinta tra potestà interiore ed esteriore e, comunque, non meramente gerarchica: le posizioni della P.A. e del privato sono, infatti, identiche dinanzi al valore-ambiente, eccetto per il potere di controllo e sanzionatorio spettante alla P.A. la quale non può, comunque, agire *sic et simpliciter* o secondo il modello prevalente.

Il fondamento sociale del potere pubblicistico non è, infat-

ti, sufficiente per giustificare la dilatazione se non sussistono le condizioni di legge. La P.A. non vanta, cioè, un potere senza fine: legalità per la P.A. significa valutare, scegliere, decidere e controllare il proprio operato, in uno scambio regolare e costante tra diritti e doveri in entrata ed in uscita.

In conclusione, bisogna: valutare se, eziologicamente, sia legittimo annullare, o meno, un determinato provvedimento emesso da un'autorità di diritto pubblico (quindi, le cause dell'illegittimità e gli effetti dell'annullamento); accertare, in tema di inquinamento, la causa della contaminazione dei suoli e, quindi, l'imputabilità del fatto; valutare se trattasi di una situazione speciale, se sia possibile adoperare mezzi ordinari, se vi sia cessione, acquisizione o consolidamento di poteri-funzioni pubblicistiche; valutare il profilo istruttorio, se cioè si configuri un vizio di *iter* o di presupposto ovvero, come nel caso esaminato, di legittimazione passiva (sul responsabile e sull'obbligato); la natura giuridica delle norme richiamate nell'ordinanza sindacale.

*Ex artt.* 192, 255 e 256, d.lgs. n. 152/2006, nessun illecito, penale ed amministrativo, si configura se non sussiste l'elemento oggettivo e soggettivo-psicologico: l'obbligato è il soggetto che ha la disponibilità giuridica e concreta del bene ovvero si trova nella relazione giuridica e di fatto (proprietario, possessore, detentore dell'immobile) con la *res*, anche se non materialmente produttore dell'inquinamento.

In tema ambientale, la responsabilità, quindi, si configura: se vi è una relazione qualificata con il bene, anche se il soggetto non è l'autore dell'inquinamento; anche senza una relazione qualificata col bene, purché sia l'autore dell'inquinamento.

*Ergo*, è necessario che risulti accertata una specifica responsabilità: in mancanza, la P.A. deve avviare le idonee procedure di ripristino delle situazioni ambientali (26), tranne se sussista l'indifferibilità di eliminare il grave pericolo (o l'evento) per la salute pubblica, non fronteggiabile con ordinari strumenti giuridici *ex d.lgs.* n. 152/2006 e comunicandone le relative ragioni (situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile e necessità di provvedere con immediatezza).

Anche se il fine (la tutela dell'ambiente) è identico, l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 è di settore mentre il 50-54, d.lgs. n. 267/2000 è generale, fisiognomicamente il primo non straordinario, il secondo urgente.

La fonte di coordinamento e di riferimento del potere, in esecuzione di un «programma» nazionale, è la Carta costituzionale, non l'art. 50-54 nei riguardi dell'art. 192 o viceversa. L'art. 50-54, d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 costituiscono, quindi, due micro-poteri: la P.A. deve prelevarne soltanto uno, per macrouso, in ossequio ai principi della conoscibilità dell'imputabilità, dell'esercizio della difesa (art. 24 Cost.) e dell'assunzione di responsabilità (art. 97 Cost.). Quindi, la P.A. non può oltrepassare l'area normativa di un determinato potere, pena la configurazione dell'ulteriore potere: stante la non cumulabilità dei due in quanto alternativi, non è sufficiente che sia citata anche la norma corretta, l'azione amministrativa esercitata resta in sospensione e non autoelimina la norma errata ed il provvedimento finale (l'ordinanza) è illegittimo.

Alessandro M. Basso

(19) T.A.R. Molise - Campobasso, Sez. I 1° giugno 2011, n. 302, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 6, 2025.

(20) T.A.R. Veneto - Venezia, Sez. III 19 maggio 2009, n. 1498, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 4, 1620; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, cit.; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 settembre 2009, n. 4598, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 163; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 7 maggio 2009, n. 1826, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 5, 1562; T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 6 maggio 2009, n. 772, in *www.ambientediritto.it*; T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 31 gennaio 2008, n. 64, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 1, I, 90; T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 1° marzo 2011, n. 389, in questa Riv., 2012, 1, 64.

(21) Cons. Stato, Sez. V 4 marzo 2008, n. 880, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 3, 820.

(22) T.A.R. Veneto - Venezia, Sez. III 29 settembre 2009, n. 2454, in

questa Riv., 2010, 417.

(23) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 settembre 2009, n. 4598, cit.

(24) Per approfondimenti, C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.

(25) Per approfondimenti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2007; A. PIEROBON, *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012.

(26) Per approfondimenti, P. FICCO BAELI - B. SPADONI, *Prevenzione del danno ambientale*, Roma, 1989; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 25 e ss.; A. ZAVATTI, *Tecniche di protezione ambientale*, Bologna, 1984; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno ambientale*, Milano, 1988.

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I - 8-2-2012, n. 676 - Guida, pres.; Guarracino, est. - Legambiente Campania Onlus ed a. (avv. ti Avvisati e Sorrentino) c. Ministero ambiente e tutela del territorio e del mare e Ministero interno (Avv. distr. Stato).

**Ambiente - Danno ambientale - Denuncia di danno ambientale - Obbligo del Ministero dell'ambiente di pronunciarsi - Mancata risposta - Ipotesi di silenzio inadempimento - Impugnazione - Competenza del T.A.R. del Lazio - Esclusione.** [C.p.a., artt. 133, comma 1, lett. p) e 135, comma 1, lett. e)]

**Ambiente - Danno ambientale - Denuncia di danno ambientale - Soggetti legittimati - Sono quelli indicati nell'art. 309, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (Regioni, Province autonome, enti locali anche associati, persone fisiche o giuridiche).** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 309, comma 1)

**Ambiente - Danno ambientale - Denuncia di danno ambientale - Obbligo del Ministero dell'ambiente di pronunciarsi - Mancata risposta - Ipotesi di silenzio inadempimento - Sussiste.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 309)

*In tema di impugnazione del silenzio serbato dal Ministero dell'ambiente su una denuncia di danno ambientale, non sussiste la competenza del T.A.R. del Lazio, ai sensi degli artt. 133, comma 1, lett. p) e 133, comma 1, lett. e), c.p.a., non investendo la controversia provvedimenti in materia di rifiuti (1).*

*Ai sensi dell'art. 309, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, le Regioni, le Province autonome, gli enti locali anche associati, le persone fisiche o giuridiche sono legittimati ad impugnare il silenzio inadempimento del Ministero dell'ambiente su una denuncia di danno ambientale (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 309) (2).*

*La denuncia di danno ambientale con cui si richiede l'intervento statale a tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 309, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, determina a carico del Ministero dell'ambiente un obbligo di valutare le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale che non deve confondersi con l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino, imponendo semplicemente la verifica della effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale, salva ogni discrezionalità sulle misure più opportune da intraprendere a termini di legge (3).*

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con denuncia di danno ambientale depositata ai sensi dell'art. 309 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, presso la Prefettura di Napoli in data 11 febbraio 2011, la associazione ambientalista Legambiente Campania Onlus e la dott.ssa A.S., residente in Boscoreale, descrivendo una grave situazione di inquinamento della falda acquifera del sottosuolo posto a valle dell'impianto di discarica di rifiuti solidi urbani sito nel territorio del Comune di Terzigno (NA), denominata «Cava Sari», e di grave deterioramento della qualità dell'aria nel territorio circostante, entro un raggio di cinque chilometri, con conseguente pregiudizio ambientale ascrivibile, secondo il dettagliato assunto svolto dai denunciatori, a condotte illecite poste in essere dagli enti preposti alla gestione dei luoghi, hanno chiesto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito, per brevità, Ministero dell'ambiente) «di provvedere all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte VI del d.lgs. n. 152/2006, ordinando ai responsabili la immediata cessazione delle condotte dannose, anche a mezzo della sospensione cautelativa della gestione e la messa in sicurezza della discarica che insiste nell'area c.d. «Cava Sari» irrogando le sanzioni di legge».

Col ricorso in epigrafe, notificato il 31 maggio 2011 e depositato il 14 giugno 2011, i ricorrenti hanno impugnato il silenzio serbato dal Ministero dell'ambiente sulla predetta denuncia.

Il Ministero dell'ambiente si è costituito in giudizio con memoria difensiva, eccedendo in limine la competenza funzionale del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sulle «controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti» [per il combinato disposto dell'art. 133, comma 1, lett. p), e dell'art. 135, comma 1, lett. e), c.p.a.] ed il suo difetto di legittimazione passiva per la legittimazione della SAPNA nella gestione dei rifiuti in Campania.

Ha sostenuto, inoltre, il Ministero resistente l'improcedibilità del ricorso in ragione dell'attività da esso svolta nelle more del giudizio, richiamando in tal senso l'adozione delle note del 4 agosto 2011, con cui ha chiesto, rispettivamente, al Corpo forestale dello Stato una valutazione dello stato dei luoghi e una relazione di quantificazione economica dei danni e dei costi necessari al suo ripristino (nota prot. n. 25152/TRI/DI/VIII) e agli enti territoriali competenti in materia di voler

relazionare sullo stato dei luoghi e di trasmettere ogni utile informazione sulle misure adottate e da adottarsi a tutela dell'ambiente (nota prot. n. 25150/TRI/DI/VIII), ed il riscontro, infine, offerto alla istanza degli odierni ricorrenti con nota del 15 settembre 2011 (prot. n. 28168/TRI/VIII), con cui ha comunicato loro quanto relazionato dalla Provincia di Napoli e da altri organismi pubblici e privati e assicurato che la problematica denunciata è costantemente monitorata dal Ministero, in attesa di ulteriori informazioni.

Con ordinanza n. 4983 del 26 ottobre 2011 sono stati disposti incompetenti istruttori, cui il Ministero ha provveduto con deposito in giudizio del 5 dicembre 2011.

I ricorrenti hanno prodotto una relazione tecnica e depositato note di udienza per insistere per l'accoglimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 25 gennaio 2012 la causa è stata trattata in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto, nei termini si seguito indicati.

L'art. 309 del d.lgs. n. 152/2006 cit. prevede al comma 1 che «le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte VI del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte VI del presente decreto».

L'articolo prosegue, al comma 3, stabilendo che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo».

Ne discende innanzitutto l'infondatezza delle eccezioni di incompetenza e difetto di legittimazione [al di là del fatto che la prima è ora comunque superata dallo *ius superveniens*, in forza della recente novella dell'art. 135, comma 1, lett. e), c.p.a. ad opera del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195], poiché non si controverte di provvedimenti in materia di gestione dei rifiuti, ma dell'inosservanza da parte del Ministero di un obbligo di legge a suo carico, i cui esatti termini occorrerà di seguito precisare.

Nel merito, giova premettere che la disposizione testé citata costituisce attuazione dell'art. 12 della direttiva comunitaria del 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

La disposizione comunitaria, dopo aver definito i presupposti che legittimano a chiedere all'autorità competente di agire e precisato che «la richiesta di azione è corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione» (art. 12, par. 2), prevede ai par. 3 e 4 quanto segue:

«3. L'autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegate che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale. In tali circostanze l'autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegate.

4. Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone di cui al par. 1, che hanno presentato osservazioni all'autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione».

Il raffronto tra la norma nazionale e quella comunitaria consente di definire in maniera più agevole e precisa l'esatto contenuto dell'obbligo dell'amministrazione.

La denuncia di danno ambientale con la quale si richiede l'intervento statale a tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 309, d.lgs. n. 152/2006 determina, infatti, a carico del Ministero dell'ambiente un obbligo di «valutare» le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale» che non deve confondersi con l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino, imponendo semplicemente la verifica della effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale, salva ogni discrezionalità sulle misure più opportune da intraprendere a termini di legge: vale a dire l'obbligo di avvio di un procedimento che si chiude, come precisa la direttiva comunitaria, con una motivata «decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione» formulata dal privato istante.

È in questo senso che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (...) informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provve-

dimenti assunti al riguardo» (art. 309 cit.), cioè dando loro comunicazione della decisione sulla denuncia, delle relative ragioni e, solo nel caso di esito positivo della stessa, degli interventi conseguentemente assunti.

In caso di mancato riscontro della denuncia di danno ambientale nei termini predetti, si determina una ipotesi di silenzio inadempimento, avverso la quale è consentito il ricorso di cui all'art. 310 del medesimo decreto legislativo.

Nel caso in esame, il Ministero dell'ambiente non ha ottemperato all'obbligo di pronunciarsi con un provvedimento conclusivo ed espresso sulla richiesta di intervento.

Esso, infatti, anziché provvedere a valutare la istanza e a comunicare la sua decisione di accoglierla o rigettarla, si è limitato al compimento di atti endoprocedimentali (le richieste formulate ad altri enti) e quindi ad assicurare, in via interlocutoria, con la suddetta nota del 15 settembre 2011, che la problematica denunciata è costantemente monitorata.

Null'altro è emerso in sede di istruttoria processuale, avendo l'amministrazione prodotto, quale solo altro documento, la risposta del Corpo forestale dello Stato, anch'essa interlocutoria, del 12 ottobre 2011 (prot. 20377 Pos. ES/IN).

In conclusione, essendo trascorso quasi un anno dalla data in cui è stata presentata la denuncia di danno ambientale senza che il Ministero dell'ambiente abbia provveduto sulla stessa, nei termini che si sono detti, il ricorso deve essere accolto.

Per l'effetto, va dichiarato l'obbligo del Ministero dell'ambiente di provvedere sulla denuncia dei ricorrenti, in un termine che appare congruo fissare, attesa la natura degli interessi coinvolti e la complessità della vicenda, in giorni novanta dalla notificazione, a cura di parte, della presente decisione.

Per l'ipotesi in cui decorra inutilmente anche tale termine, si nomina sin d'ora quale commissario *ad acta*, perché provveda in luogo e sostituzione del Ministero inadempiente, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con facoltà di delega ad un Capo dipartimento della Presidenza medesima.

Non può accogliersi, infine, la domanda di risarcimento proposta dai ricorrenti.

Se è vero, infatti, che l'art. 310 cit. prevede che i soggetti legittimati a richiedere l'intervento statale possono agire per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, è anche vero che la fattispecie risarcitoria non sfugge alle ordinarie regole sulla responsabilità civile, laddove i ricorrenti nulla hanno allegato sullo specifico danno risarcibile, sul nesso di causalità e sul carattere colposo o doloso del ritardo denunciato, incorrendo in una carenza di prospettazione che non è sopperibile di ufficio.

(Omissis)

### (1-3) DELL'OBBLIGO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE DI PRONUNCIARSI SULLA DENUNCIA DI DANNO AMBIENTALE.

1. La sentenza in rassegna, nell'affrontare il problema della denuncia di danno ambientale e del conseguente obbligo del Ministero dell'ambiente di pronunciarsi al riguardo, ha preliminarmente esaminato l'eccezione di incompetenza del T.A.R. adito in materia, trattandosi di controversia attinente alla gestione dei rifiuti, e quella del difetto della sua legittimazione passiva in quanto la gestione dei rifiuti in Campania rientra nelle attribuzioni della SAPNA (Sistema Ambiente Provincia di Napoli S.p.A.).

Precisamente, l'amministrazione resistente aveva sostenuto la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, facendo richiamo al combinato disposto dell'art. 133, comma 1, lett. *p*) e dell'art. 135, comma 1, lett. *e*), c.p.a., che deporrebbe in tal senso per le «controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti»; ma in contrario è stato correttamente rilevato che nella specie si è trattato dell'impugnazione del silenzio del Ministero dell'ambiente su una denuncia di danno ambientale e non già di controversia in materia di gestione di rifiuti.

Di qui, la dichiarata infondatezza delle eccezioni sollevate. Nell'occasione è stato altresì osservato che, a seguito delle

modifiche apportate dal d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195, il nuovo testo del citato art. 135, comma 1, lett. *e*) affida alla competenza funzionale del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, le sole controversie aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, l. 24 febbraio 1992, n. 225; la predetta norma, quindi, non contiene più alcun riferimento a tutte le controversie di cui all'art. 133, comma 1, lett. *p*), e perciò attualmente non è comunque consentita alcuna deroga alla competenza territoriale per le controversie in materia di rifiuti (1).

2. Tanto premesso, si deve osservare che, ai sensi dell'art. 309, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice ambiente), le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche (tra queste, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di cui all'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349), possono presentare al Ministro dell'ambiente «denunce e osservazioni (...) concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale» e sollecitare l'intervento statale a tutela dell'ambiente (comma 1); il Ministro, a sua volta, dopo aver valutato le richieste di intervento, «informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo» (comma 3).

Per gli enti territoriali, la prevista facoltà di denuncia può sembrare una sorta di compensazione per la mancata conferma della potestà *ex art.* 18, l. 8 luglio 1986, n. 349, di agire autonomamente per il risarcimento del danno ambientale (2); non si può, tuttavia, fare a meno di rilevare che la predetta facoltà, anche secondo la previgente disciplina, in disparte l'obbligo di pronunciarsi al riguardo a carico del Ministero, non andava incontro ad alcun divieto.

Allo stato attuale, la denuncia di danno ambientale di cui al menzionato art. 309 del codice ambiente determina nei confronti del Ministro dell'ambiente unicamente l'obbligo di valutare le richieste avanzate e di informare successivamente i soggetti richiedenti dei provvedimenti adottati in merito; all'amministrazione statale, quindi, incombe l'obbligo di verificare la concreta sussistenza delle condizioni per l'azione a tutela dell'ambiente, ma resta alla medesima riservata ogni discrezionalità sulle misure più opportune da prendere al riguardo.

Pertanto, si deve escludere che la denuncia di danno ambientale determini a carico del Ministero l'obbligo di adottare le misure sollecitate, sussistendo solo l'obbligo di pronunciarsi con idonea motivazione, sulle richieste avanzate, nell'ambito della propria discrezionalità.

Con la denuncia di danno ambientale, quindi, si apre una procedura che termina con una decisione di accoglimento o rigetto delle richieste formulate; la medesima decisione va comunicata alla parte istante con l'indicazione delle ragioni poste a suo fondamento e, nell'ipotesi positiva, dei conseguenziali provvedimenti presi.

Peraltro, il mancato riscontro alla denuncia presentata configura un'ipotesi di silenzio inadempimento, impugnabile con il ricorso previsto dall'art. 310, codice ambiente, la cui cognizione rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

A buona ragione, perciò, la sentenza in rassegna ha ravvisato, nel caso esaminato di silenzio protrattosi per oltre un anno dell'amministrazione su una denuncia di danno ambientale, l'ipotesi di silenzio inadempimento, dichiarando l'obbligo di provvedere nel termine prefissato.

È appena il caso, infine, di ricordare che ai soggetti indicati nel ripetuto art. 309 è riconosciuto il diritto di agire per il risarcimento del danno subito per effetto del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministro dell'ambiente, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, proponendo ricorso al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

Cristina Romanelli

(1) V.: T.A.R. Campania, Sez. I 8 febbraio 2012, n. 657, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 527.

(2) Per riferimenti v.: Cass. Sez. III Pen. 12 gennaio 2012, n. 2518, repe-

ribile sul sito [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net); Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2011, n. 34761, Memmo ed a., rv. 251.283, reperibile sul sito [www.alternativastosostenibile.it](http://www.alternativastosostenibile.it).

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Indebita percezione - Esposizione di dati non veritieri - Indicazione di ubicazione aziendale diversa da quella effettiva nei cento giorni successivi al termine di scadenza della domanda - Rilevanza - Accertamento successivo alla data di scadenza dei cento giorni dalla presentazione della domanda - Irrilevanza.** [D.M. (sanità) 2 luglio 1992, n. 453, art. 7; l. 4 novembre 1987, n. 460, art. 5; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 3]

Cass. Sez. II Civ. - 12-7-2012, n. 11846 - Felicetti, pres.; Nuzzo, est.; Russo, P.M. (conf.) - Orlando (avv. Saitta) c. Ministero politiche agricole ed a. (*Conferma Giud. pace Santa Teresa di Riva 24 febbraio 2006*)

*In tema di sanzioni amministrative, l'indicazione, nella domanda di richiesta di contributo comunitario, di un'ubicazione aziendale e del gregge diversa da quella effettiva, nel periodo di cento giorni successivi alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda stessa, configura un'esposizione di dati non veritieri, rilevante ai fini della violazione dell'art. 3, comma 1, della l. 23 dicembre 1986, n. 898, come sostituito dall'art. 5, comma 3 ter, della l. 4 novembre 1987, n. 460, in considerazione dei vincoli sanitari previsti dall'art. 7 del d.m. 2 luglio 1992, n. 453, comportanti l'obbligo di richiedere apposita autorizzazione all'Ufficio sanitario locale o all'autorità locale competente per l'entrata o l'uscita di ovini e caprini da allevamento risultato affetto da brucellosi; né assume alcun rilievo che l'accertamento della non corrispondenza tra sede dichiarata e sede effettiva sia avvenuto successivamente al decorso dei precisati cento giorni, poiché il superamento di tale termine non implica alcuna decadenza del potere di accertamento (1).*

(1) Ai fini dell'indebito conseguimento di aiuti comunitari rileva l'esposizione di dati o notizie falsi contenuti in qualsiasi atto, proveniente o dal beneficiario o da un terzo concorrente nell'illecito (Cass. Sez. II 10 settembre 2010, n. 19366, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 9, 1224).

\*

**Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Vendita del fondo assegnato a soggetto, condizioni o prezzo diversi da quelli stabiliti dall'art. 4 della legge n. 379 del 1967 - Stipulazione successiva all'entrata in vigore della legge n. 386 del 1976 ed al pagamento della quindicesima annualità di prezzo - Annullabilità assoluta - Configurabilità - Prescrizione quinquennale dell'azione - Decorrenza.** (L. 30 aprile 1976, n. 386, art. 10; l. 29 maggio 1967, n. 379, artt. 4 e 6; l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 18, comma 2)

Cass. Sez. II Civ. - 25-6-2012, n. 10577 - Oddo, pres.; Parziale, est.; Capasso, P.M. (conf.) - Senatore ed a. (avv. Pizzuti) c. Frasca ed a. (avv. Frasca). (*Dichiara inammissibile, App. Salerno 10 marzo 2010*)

*La vendita di un fondo assegnato da enti di sviluppo fondiario, conclusa successivamente all'entrata in vigore della l. 30 aprile 1976, n. 386, dopo il pagamento della quindicesima annualità del prezzo - che ne comporta l'affrancazione automatica (in deroga all'art. 18, comma 2, l. 12 maggio 1950 n. 230) - è sottoposta, per altri quindici anni (art. 10, commi 2 e 6, della stessa legge n. 386 del 1976) alle limitazioni di cui alla l. 29 maggio 1967, n. 379, e perciò, se il fondo è alienato a soggetto, condizioni o prezzo diversi da quelli indicati nell'art. 4 di quest'ultima legge, il contratto è annullabile, ai sensi dell'art. 6 della medesima, su domanda di chiunque vi abbia interesse, prescrivendosi l'azione in cinque anni dalla sua stipulazione (1).*

(1) In senso conforme v. Cass. Sez. II 30 luglio 2004, n. 14565, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 7-8, 1873. Sul punto v. anche Cass. Sez. II 22 marzo 2011, n.

6489, *ivi*, 2011, 3, 436.

\*

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di rilascio di un fondo detenuto senza titolo - Esperimento del tentativo di conciliazione ex art. 46, legge n. 203 del 1982 - Necessità - Esclusione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. VI Civ. - 21-6-2012, n. 10347, ord. (c.c.) - Preden, pres.; De Stefano, est.; Russo, P.M. (conf.) - Sannino ed a. (avv. Scognamiglio) c. Sannino E. ed a. (*Conferma App. Napoli 15 dicembre 2010*)

*La domanda con la quale l'attore chiede il rilascio di un fondo, sostenendo che lo stesso è detenuto senza titolo, non ha ad oggetto una controversia relativa ad un contratto agrario, e non soggiace all'onere del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione avanti all'Ispettorato provinciale agrario, ai sensi dell'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203 (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 4 novembre 2005, n. 21389, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 2, II, 108.

\*

**Espropriazione p.p.u. - Espropriazioni speciali - Espropriazione parziale - Nozione e presupposti - Impoverimento maggiore rispetto a quello correlato al valore della parte di suolo in sé considerata - Necessità - Fattispecie.** (C.c., art. 817; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40)

Cass. Sez. I Civ. - 12-6-2012, n. 9541 - Vitrone, pres.; Giancola, est.; Fimiani, P.M. (conf.) - Brigliano (avv. Ventura) c. Comune di Borgosesia. (*Cassa con rinvio App. Torino 18 giugno 2010*)

*In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'espropriazione parziale si verifica quando la vicenda ablativa investe parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso soggetto e caratterizzato da un'unitaria destinazione economica, ed inoltre implichi per il proprietario un pregiudizio diverso da quello ristorabile mediante l'indennizzo calcolato con riferimento soltanto alla porzione espropriata, per effetto della compromissione o comunque dell'alterazione delle possibilità di utilizzazione della restante porzione e del connesso deprezzamento di essa. Ne deriva che l'espropriazione di un terreno adiacente a un fabbricato, abbia o meno questo i connotati della pertinenza di cui all'art. 817 c.c., non è riconducibile nell'ambito dell'espropriazione parziale e delle regole ad essa attinenti, se l'unico proprietario dell'insieme non riceva un impoverimento maggiore rispetto a quello correlato al valore del terreno medesimo in sé considerato. (Nella fattispecie, la S.C. ha confermato l'esclusione dei criteri indennitari previsti per l'espropriazione parziale avendo il giudice di merito ritenuto insussistente l'unitarietà economica e funzionale tra l'oggetto del provvedimento ablativo e la parte del bene residua, plausibilmente valutando le caratteristiche del complesso immobiliare, la mancata destinazione ad azienda agricola ovvero ad agriturismo, la non sopravvenuta interdizione materiale dei fondi) (1).*

(1) In senso conforme v. Cass. Sez. I 24 settembre 2007, n. 19570, in *Foro amm.*, 2007, 12, 3378; 24 giugno 2003, n. 9981, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 6. Sul punto v. anche Cass. Sez. I 11 febbraio 2008, n. 3175, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 2, I, 373; 5 settembre 2008, n. 22409, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 9, 1319; Cass. Sez. Un. 8 aprile 2008, n. 9041, in questa *Riv.*, 2009, 106.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

### Sanità pubblica - Rifiuti - Trasporto illecito - Restituzione del mezzo sequestrato.

Cass. Sez. III Pen. - 26-6-2012, n. 25204 - De Maio, pres.; Fiale, est.; Spinaci, P.M. (diff.) - Mendolia, ric. (*Dichiara inammissibile App. Palermo 28 giugno 2011*)

*Al fine di ottenere la restituzione del veicolo utilizzato per il trasporto illecito dei rifiuti, incombe al terzo che assume di essere terzo estraneo al reato (individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati) l'onere di provare la sua buona fede nel senso che l'uso illecito del mezzo gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente (1).*

(1) In fattispecie riguardante il sequestro di veicolo utilizzato per il trasporto illecito di rifiuti, vedi: Cass. Sez. III 20 aprile 2010, n. 15105, B., in *Ragiusan*, 2010, 319-320, 189.

\*

### Sanità pubblica - Rifiuti - Imballaggi in plastica - Disciplina giuridica applicabile - Individuazione. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 181, 184 e 256)

Cass. Sez. III Pen. - 26-6-2012, n. 25203 - De Maio, pres.; Fiale, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Russo, ric. (*Conferma Trib. Nicosia 18 gennaio 2010*)

*Gli imballaggi in plastica sottoposti ad apposito procedimento di triturazione, non sono assoggettati alla disciplina delle materie prime secondarie o dei sottoprodotti, ma costituiscono rifiuti (1).*

(1) Sul concetto di sottoprodotto, vedi: Cass. Sez. III 1° giugno 2005, n. 20499, Colli, rv. 231.529, in questa Riv., 2007, 409; Cass. Sez. III 15 giugno 2010, n. 22743, G., in *Foro it.*, 2010, 9, 2, 421.

\*

### Sanità pubblica - Rifiuti - Inosservanza delle prescrizioni del titolo abilitativo - Permanenza del reato. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 4)

Cass. Sez. III Pen. - 18-6-2012, n. 24100 - De Maio, pres.; Franco, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Pecora, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Rossano 11 marzo 2011*)

*Qualora la violazione delle prescrizioni imposte dal provvedimento amministrativo non consista soltanto in puntuali inosservanze di modalità con le quali deve essere svolta l'attività (che possano essere eliminate in qualsiasi momento senza particolari interventi), bensì derivi dalla mancata realizzazione di un'opera che sia stata prescritta come condizione per lo svolgimento della attività stessa, il reato di cui all'art. 256, comma 4, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, deve ritenersi permanente, essendo punita la protrazione della specifica condotta di smaltimento, recupero, trasporto od altro senza l'osservanza della prescrizione che imponeva la realizzazione dell'opera (1).*

(1) In ipotesi di attività di trasporto, vedi: Cass. Sez. III 10 maggio 2012, n. 17460, Martinelli, rv. 252.539.

\*

### Edilizia e urbanistica - Titolo abilitativo per realizzazione di opere in zona agricola - Qualifica di bracciante agricolo - Non è determinante.

Cass. Sez. III Pen. - 24-5-2012, n. 19653 (c.c.) - Mannino, pres.; Ramacci, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Di Latte, ric. (*Conferma Trib. lib. Brindisi 21 settembre 2011*)

*La mera posizione soggettiva di bracciante di chi richiede il titolo abilitativo per la realizzazione di opere in zona agricola non è determinante e costituisce uno soltanto tra i presupposti per la realizzazione delle opere, rispetto alle quali rilevano caratteristiche costruttive e destinazione d'uso in relazione alla classificazione urbanistica dell'area ove insistono e l'esistenza di tali presupposti è senz'altro oggetto di valutazione nell'ambito del complesso procedimento amministrativo che prelude al rilascio del permesso di costruire (fattispecie relativa ad ipotesi di falso per induzione in errore di funzionario comunale finalizzato ad ottenere il rilascio di titoli abilitativi) (1).*

(1) Relativamente a fattispecie di falso con conseguente induzione in errore, vedi: Cass. Sez. V 30 settembre 2009, n. 38332, Solano, rv. 244.914.

\*

### Ambiente - Danno ambientale - Costituzione di parte civile - Rispettiva legittimazione di Stato ed enti territoriali.

Cass. Sez. III Pen. - 23-5-2012, n. 19437 - Teresi, pres.; Fiale, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Fundarò, ric. (*Annulla senza rinvio App. Palermo 4 marzo 2011*)

*La legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non soltanto al Ministro dell'ambiente per il risarcimento del danno ambientale, ma anche all'Ente pubblico territoriale (nella specie, il Comune) che, per effetto della condotta illecita, abbia subito un danno diverso da quello ambientale e derivante dalla lesione di interessi locali specifici e differenziati. (Nella specie il degrado del territorio derivato dall'interramento rudimentale di polveri di ferro) (1).*

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 22 novembre 2012, n. 41015, Gravina, rv. 248.707, in questa Riv., 2011, 339, con nota di A.M. BASSO e in *Riv. giur. amb.*, 2011, 282, con nota di L. PONZONI. Sul punto v.: Cass. Sez. III 26 settembre 2011, n. 34761, Memmo ed a., rv. 241.283, in questa Riv., 2012, 414; 23 maggio 2012, n. 19439, Miotti, rv. 252.908.

\*

### Sanità pubblica - Residui da demolizione - Qualità di rifiuto - Regime delle materie prime secondarie o dei sottoprodotti - Esclusione - Fattispecie. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

Cass. Sez. III Pen. - 11-5-2012, n. 17823 - Teresi, pres.; Fiale, est.; Volpe, P.M. (diff.) - Celano, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Lagonegro 6 dicembre 2011*)

*Integra il reato previsto dall'art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 l'abbandono incontrollato di residui da demolizione, che vanno qualificati come rifiuti speciali e non materie prime secondarie o sottoprodotti. (Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto la correttezza dell'affermazione della responsabilità penale, non essendo stato dimostrato che i materiali abbandonati - quali pietrame, impianti elettrici ed igienico-sanitari, elementi ferrosi e legnosi, nonché pneumatici usurati - fossero destinati, sin dalla loro produzione, all'integrale riutilizzo per la riedificazione senza trasformazioni preliminari o compromissione della qualità ambientale) (1).*

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 29 aprile 2011, n. 16727, Spinello, in *www.ambienteditratto.it*. Sul punto v. Cass. Sez. III 19 febbraio 2008, n. 7465, Baruzzi, rv. 239.012.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

### Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebita percezione - Adozione provvedimenti sanzionatori - Competenza.

Cons. Stato, Sez. II - 21-3-2012, n. 5650/2010 (quesito) - Pajno, pres.; Mosca, est. - Ministero politiche agricole, alimentari e forestali.

*In tema di indebita percezione di aiuti comunitari nell'ambito della politica agricola comune, la competenza ad irrogare le relative sanzioni, laddove siano stati istituiti gli organismi regionali pagatori e di conseguenza siano state ad essi trasferite le competenze in materia, spetta al Presidente della Regione, mentre laddove permanga la competenza dell'Agea, deve essere l'Ispettorato del Ministro delle politiche competente a provvedere all'emanazione dei decreti ingiuntivi conseguenti alle accertate violazioni in materia (1).*

(1) Si è trattato della risposta ad un parere richiesto dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

La massima va condivisa. Per riferimenti, v.: Cass. Sez. II Civ. 16 settembre 2010, n. 19591, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 1231; Cass. Sez. II Civ. 18 gennaio 2007, n. 1081, in *Giurisd. amm.*, 2007, III, 31.

\*

### Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono di rifiuti - Rifiuti di imprenditore fallito - Obbligo di bonifica - Responsabilità della curatela - Esclusione.

T.A.R. Lombardia, Sez. IV - 29-6-2012, n. 1872 - Fall. AFL S.p.A. (avv. Nosedà) c. Comune di Dongò (n.c.) ed a.

*In tema di rifiuti abbandonati, è illegittimo l'ordine imposto al curatore fallimentare di bonificare i siti inquinati, in quanto il potere del curatore di disporre dei beni fallimentari (secondo le particolari regole della procedura concorsuale e sotto il controllo del giudice delegato) non comporta, necessariamente, il dovere di adottare articolati comportamenti attivi finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili inquinati poiché la curatela fallimentare non subentra negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità dell'imprenditore fallito (1).*

(1) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V 29 luglio 2003, n. 4328, in *Foro amm. C.D.S.*, 2003, 2254; T.A.R. Toscana, Sez. II 17 aprile 2009, n. 663, in questa Riv., 2010, 138.

\*

### Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti abbandonati - Obbligo di bonifica - Responsabilità del proprietario dell'area - Accertamento - Sussistenza di condotta dolosa o colposa - Necessità.

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I - 18-6-2012, n. 493 - Corsaro, pres.; Vivarelli, est. - C.C. ed a. (avv.ti Floridi, Pulcini e Cerulli Irelli) c. Comune di Anagni (avv. Malandrucchio).

*In tema di rifiuti abbandonati, è illegittimo l'ordine di bonificare a carico dei proprietari del sito inquinato senza che l'Amministrazione abbia provveduto, attraverso idonea istruttoria in contraddittorio con le parti, a verificare l'imputabilità, a titolo di dolo o di colpa, in capo ai medesimi proprietari dell'abbandono dei medesimi rifiuti (1).*

(1) Giurisprudenza costante. V.: Cons. Stato, Sez. VI 25 giugno 2010, n. 4073, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 6, 1290; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 2 novembre 2011, n. 1901, in questa Riv., 2012, 358, con nota di PERILLO V.;

T.A.R. Campania, Sez. IV 18 giugno 2019, n. 13059, *ivi*, 2010, 696, con nota di ROMANELLI C.

\*

**Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Concessione in deroga - Strutture private - Provincia autonoma di Trento - Condizione - Sussistenza di finalità di interesse pubblico - Opere di aziende agricole - Sono comprese.** (L.p. Trento 4 marzo 2008, n. 1, art. 112, comma 2; l.p. Trento 5 settembre 1991, n. 22, art. 104, comma 2)

**Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Concessione in deroga - Costruzione di stalla - Presenza di sorgenti idropotabili - Rischio di dispersione di materiali inquinanti - Diniego di concessione - Legittimità.**

**Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Concessione in deroga - Provincia autonoma di Trento - Concessione del nulla-osta - Competenza della Giunta provinciale - Sussiste.** (L.p. Trento 4 marzo 2008, n. 1, art. 112, comma 3; l.p. Trento 5 settembre 1991, n. 22, art. 104, comma 2)

Trib. reg. giust. amm. Trento, Sez. Un. - 10-11-2011, n. 283 - Pozzi, pres.; Stevanato, est. - A.A.M.S. (avv. Carlin) c. Comune di Fivè (avv. Bonazza), Provincia autonoma di Trento (avv.ti Pedrazzoli, Bobbio e Cattoni) e Azienda provinciale servizi sanitari di Trento (avv.ti Pisoni e Aloisi).

*Nell'ordinamento trentino, non è contestabile che anche strutture gestite da privati in regime di impresa possano usufruire della concessione edilizia in deroga agli strumenti urbanistici generali, alla luce dell'obiettiva rilevanza economica della loro attività, nel cui ambito vanno ricomprese, ai sensi dell'art. 104, comma 2, della l.p. 5 settembre 1991, n. 22, e dell'art. 112, comma 2, della l.p. 4 marzo 2008, n. 1, le opere riguardanti le aziende agricole a indirizzo misto e le strutture destinate all'allevamento di almeno venti unità di bestiame adulto (1).*

*Anche se la previsione dello specifico potere di concessione edilizia in deroga agli strumenti urbanistici esclude ovviamente che si possa attribuire rilevanza preclusiva alla valutazione del solo contrasto con la pianificazione urbanistica comunale di zona, correttamente viene ritenuto ostativo alla deroga l'esito dell'istruttoria da cui è emersa la delicatezza del contesto ambientale, caratterizzato dalla presenza di sorgenti idropotabili strategiche; infatti, atteso il rischio di dispersione di materiali inquinanti provenienti dal nuovo edificio adibito a stalla, è stata attribuita, nella graduazione dello specifico interesse pubblico sotteso alla concessione della deroga con quelli pubblici e privati contrapposti, rilevanza ostativa alla deroga stessa la prevalenza degli interessi ambientali e igienico-sanitari alla protezione cautelativa delle strategiche risorse idropotabili (2).*

*Nell'ordinamento trentino, in tema di concessione edilizia in deroga agli strumenti urbanistici generali, è la Giunta provinciale competente, ai sensi dell'art. 104, comma 3, l.p. 5 settembre 1991, n. 22 e dell'art. 112, comma 2, della l.p. 4 marzo 2008, n. 1, a pronunciarsi sul nulla-osta alla deroga (3).*

(1-3) Nella specie si è trattato di un diniego di concessione edilizia in deroga per la realizzazione di un edificio agricolo destinato a stalla.

In generale, sulla concessione in deroga, v.: Cons. Stato, Sez. V 11 gennaio 2006, n. 46, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 1, 156; 29 ottobre 2002, n. 5913 e 15 luglio 1998, n. 1044, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2002, I, 2340 e 1998, I, 1044.



## PARTE III - PANORAMI

## Rassegna di legislazione regionale

di GIANFRANCO CALABRIA

**ABRUZZO**

Modifiche alla l.r. 3 agosto 2011, n. 25 e disposizioni in materia di Consorzi di bonifica. *L.R. 13 gennaio 2012, n. 4*. (B.U. 27 gennaio 2012, n. 5).

La legge regionale in esame, dando attuazione al disposto dell'art. 166 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale) e successive modifiche ed integrazioni, affida ai consorzi di bonifica operanti nel territorio regionale la gestione delle acque per usi plurimi, ad eccezione di quelle destinate all'uso idropotabile, nell'ambito dei regimi concessori già in atto con i consorzi stessi.

A questo riguardo si evidenzia che, ai sensi del citato art. 166, i consorzi di bonifica, nell'ambito delle proprie competenze, hanno la facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica.

In considerazione del ruolo svolto dai consorzi di bonifica, la legge n. 4 prevede che agli stessi non si applichino gli aumenti ai canoni di concessione di derivazione d'acqua.

Interventi per il sostegno della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole della Regione Abruzzo. *L.R. 13 gennaio 2012, n. 6*. (B.U. 27 gennaio 2012, n. 5).

La finalità della legge regionale n. 6 è quella di promuovere iniziative di qualificazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari che garantiscano, da un punto di vista qualitativo, una maggiore tutela per i consumatori.

Per il perseguimento di tali finalità, la Regione sostiene ed incentiva la qualità e la tracciabilità ed i relativi sistemi di certificazione, di qualificazione e visibilità delle produzioni agroalimentari abruzzesi, mediante la concessione di un marchio comunitario collettivo. A questo proposito la Giunta regionale viene autorizzata:

- ad espletare tutti gli adempimenti richiesti dal reg. CE del Consiglio 26 febbraio 2009, n. 207/2009 ai fini della registrazione del marchio comunitario collettivo in questione presso l'Ufficio europeo per l'armonizzazione del mercato interno (UAMI) di Alicante, preposto alla registrazione dei marchi comunitari;

- ad adottare un regolamento per l'uso del marchio stesso.

Nel termine di tre mesi dalla pubblicazione della legge in commento, la Giunta è chiamata a stabilire, con apposita delibera, la denominazione del marchio e le sue caratteristiche ideografiche, nonché ad approvare il predetto regolamento.

Dal versante definitorio sono considerati prodotti di

qualità i prodotti indicati nell'Accordo di Nizza (Classificazione internazionale dei prodotti e dei servizi ai fini della registrazione dei marchi), alle classificazioni 29-30-31-32-33-42, realizzati nel territorio regionale, che hanno caratteristiche qualitative «distintive» più restrittive rispetto a quelle imposte dalla normativa vigente per prodotti della stessa categoria, come definite sulla base di un apposito disciplinare di produzione.

In un ambito precipuamente organizzatorio si colloca la norma (art. 4) che istituisce, presso la Direzione regionale politiche agricole e di sviluppo rurale, un comitato tecnico, composto da rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative, dei consumatori e dell'Assessorato regionale all'agricoltura, con il compito di «*valutare le proposte di disciplinare di produzione presentate dagli operatori per la concessione del marchio*».

Ricadono nello stesso contesto organizzatorio le disposizioni volte alla individuazione, all'interno della Direzione regionale politiche agricole e di sviluppo rurale, di un'apposita struttura di *audit* alla quale sono demandate funzioni di vigilanza e di controllo.

In particolare tale struttura ha il compito di effettuare le verifiche previste dalla normativa vigente per la concessione in uso del marchio ai soggetti richiedenti, anche mediante l'espletamento di attività di *audit* presso le imprese interessate.

Spetta, altresì, alla struttura di *audit* di cui sopra realizzare presso le imprese agricole ed agroalimentari concessionarie dell'uso del marchio, controlli periodici preordinati a verificare il «mantenimento delle condizioni di concessione».

Per quanto concerne il contenuto dei disciplinari di produzione è previsto che gli stessi, predisposti in conformità alle norme UNI EN ISO di riferimento, definiscano le caratteristiche del prodotto individuate ai fini della concessione del marchio, nonché garantiscano l'identificazione e la tracciabilità dei relativi processi produttivi. I disciplinari, compresi gli aggiornamenti, sono approvati dalla Giunta e pubblicati sul *Bollettino Ufficiale* della Regione.

L'art. 8 della legge in esame reca disposizioni attuative relative all'uso del marchio, stabilendo che lo stesso può essere concesso a tutte le imprese agricole ed agroalimentari singole od associate, ubicate nell'ambito della Unione europea, che hanno manifestato l'intenzione di utilizzare prodotti del territorio della Regione Abruzzo, a condizione che:

- sottoscrivano l'adozione dei disciplinari pubblicati;
- dimostrino che tutte le fasi del processo produttivo sono state attuate conformemente ai disciplinari stessi;
- superino positivamente i controlli eseguiti dalla struttura interna di *audit*.

Al riguardo, si osserva come la previsione contenuta nella norma sopracitata volta a permettere, pur con l'osser-

vanza delle descritte condizioni, l'uso del marchio in commento a tutte le imprese agricole ed agroalimentari europee dovrebbe mettere la legge in esame al riparo da eventuali contestazioni da parte della Commissione europea in ordine alla compatibilità della normativa abruzzese con le disposizioni di cui all'art. 34 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea e con i principi giurisprudenziali della Corte di giustizia.

A conferma di quanto sopra viene, infatti, in soccorso la precedente esperienza che ha interessato la Regione Puglia che nel 2009 aveva registrato il marchio «Prodotti di Puglia» come marchio comunitario collettivo.

La procedura di contestazione aperta dalla Commissione europea con la richiesta di ritiro del marchio registrato è stata poi archiviata nel momento in cui la Regione Puglia ha acconsentito all'utilizzo del proprio marchio, a parità di condizioni, a qualunque produttore europeo.

La definizione del contenzioso nei termini sopra descritti ha permesso quindi alla Regione Puglia di continuare ad utilizzare il marchio «*Prodotti di qualità - Puglia*» «al fine di designare i propri prodotti, con l'impegno di permettere l'uso di detto marchio con la dizione, ad esempio, «Prodotti di Qualità - Provenza», ove un produttore provenzale abbia interesse a richiedere alla Regione Puglia l'uso di un marchio siffatto» (1).

#### BASILICATA

Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili. *L.R. 26 aprile 2012, n. 8*. (B.U. 1° maggio 2012, n. 5).

La legge in esame disciplina le autorizzazioni per la costruzione e l'avvio di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili nell'ambito del Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PEAR) che definisce le scelte fondamentali di programmazione energetica regionale.

In particolare, conformemente a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2011, la costruzione e l'esercizio di tali impianti sono condizionate, dal punto di vista amministrativo, al rilascio dei seguenti titoli abilitativi:

- autorizzazione unica;
- procedura abilitativa semplificata;
- comunicazione relativa alle attività di edilizia libera.

La procedura abilitativa semplificata è prevista per gli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico. È tuttavia specificato che, con riferimento agli impianti solari ed eolici da collocare in aree agricole, di potenza nominale maggiore di 200 KW e non superiore a 1 MW, le disposizioni in materia di procedura abilitativa semplificata possono trovare applicazione a condizione che lo stesso soggetto proponente non abbia precedentemente richiesto la realizzazione e l'esercizio di altro o di altri impianti della stessa natura posti ad una distanza inferiore a due chilometri.

Il regime della comunicazione relativa alle attività libere di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida adottate ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, viene dalla legge in commento esteso ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 KW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsiasi potenza da realizzare sugli edifici, fermo restando l'osservanza della disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche.

Al fine di assicurare a livello regionale un monitoraggio costante e continuo dei titoli abilitativi rilasciati dalle ammi-

nistrazioni comunali, è demandato alla Giunta regionale il compito di stabilire le modalità e gli strumenti tramite i quali i Comuni provvedono alla trasmissione delle informazioni circa i titoli abilitativi emanati o assentiti, laddove la realizzazione e l'esercizio degli impianti di cui sopra e delle opere connesse è regolata dall'istituto della procedura abilitativa semplificata o da quello della comunicazione.

#### CAMPANIA

Disposizioni legislative per la semplificazione degli adempimenti amministrativi in agricoltura. *L.R. 21 maggio 2012, n. 12*. (B.U. 28 maggio 2012, n. 38).

Nell'ambito del panorama legislativo regionale riguardante il nuovo ruolo che i Centri di assistenza agricola (CAA) possono assumere quali responsabili esterni della fase istruttoria dei procedimenti amministrativi di interesse per l'esercizio dell'attività agricola, si segnala la l.r. n. 12 in commento.

Nella specie l'art. 1 prevede che per il perseguimento di obiettivi di semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi relativi al settore primario, la Giunta regionale, acquisito il parere obbligatorio della commissione consiliare competente in materia di agricoltura, provvede ad individuare i procedimenti, anche di competenza degli enti locali, per i quali è ammessa la presentazione tramite i Centri di assistenza agricola, ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 99 del 2004 che, come noto, ha disciplinato una speciale ipotesi di silenzio-assenso riferito ai procedimenti in parola.

In relazione ai procedimenti individuati in base all'articolo precedente, la Giunta regionale, acquisito il parere obbligatorio della citata commissione consiliare, procede a:

- definire gli adempimenti cui sono tenuti i Centri di assistenza agricola nello svolgimento dell'attività istruttoria, consistente principalmente nel riscontro della completezza documentale di ciascun procedimento;
- disciplinare le modalità di certificazione, da parte del CAA, della data di inoltro della istanza alla pubblica amministrazione competente;
- prevedere i termini, decorsi i quali, l'istanza istruita ed inoltrata dal CAA si intende accolta.

Al fine di assicurare alle pubbliche amministrazioni il legittimo svolgimento delle attività istruttorie attribuite ai CAA, la legge in esame prevede che i Centri debbano operare nel territorio regionale ed avere sedi operative in almeno tre Province, oltre ad essere in possesso di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal d.m. 27 marzo 2008, ed in particolare:

- presentare alla Regione una polizza assicurativa, aggiuntiva rispetto a quella indicata dall'art. 5 del citato decreto ministeriale, per la copertura della responsabilità civile per danni diretti ed indiretti provocati nell'esercizio dell'attività agli utenti o alle pubbliche amministrazioni con un massimale di rischio coperto pari ad euro 2.000.000,00;
- assicurare presso ogni sede del CAA la presenza di un congruo numero di addetti in possesso di adeguata formazione professionale ed esperienza sulla base dei criteri che saranno definiti con successivo provvedimento;
- garantire la protocollazione, secondo le procedure di cui al d.lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale), delle comunicazioni relative alle procedure gestite dal CAA.

La l.r. n. 12 stabilisce, infine, che la Giunta, acquisito il parere preventivo ed obbligatorio della citata commissione

(1) Cfr. F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale*

*e il Made in Lazio*, in questa Riv., 2012, 562.

consigliare, predisponga uno schema di convenzione da stipulare con i CAA, allo scopo di disciplinare gli aspetti organizzativi relativi alle attività individuate nell'ambito dei procedimenti amministrativi in questione.

Riconoscimento della dieta mediterranea. *L.R. 30 marzo 2012, n. 6*. (B.U. 10 aprile 2012, n. 22).

La l.r. n. 6 è volta alla valorizzazione della dieta mediterranea riconosciuta patrimonio culturale immateriale dell'Unesco quale modello di sviluppo basato sulle peculiarità di tale alimentazione e stile di vita dal punto di vista culturale, sociale, storico, ambientale, paesaggistico e dei costumi.

Per il raggiungimento di tale finalità la Regione, in particolare, si impegna a sostenere lo sviluppo di filiere enogastronomiche orientate alla promozione e commercializzazione dei prodotti agricoli a «chilometro zero» (di cui però non viene data alcuna definizione) e di filiere corte.

Dal versante organizzativo è prevista la istituzione di un Osservatorio regionale per la dieta mediterranea avente funzioni consultive, propositive e di monitoraggio sulle politiche regionali in materia di promozione e sostegno del modello di sviluppo di cui sopra.

## LAZIO

Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. *L.R. 28 marzo 2012, n. 1*. (B.U. 14 aprile 2012, n. 14).

La legge in esame reca disposizioni al fine di sostenere l'adozione di sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari.

In particolare, la finalità di garantire i consumatori circa la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari viene perseguita tramite:

- l'adozione di un marchio regionale collettivo allo scopo di garantire l'origine, la natura e la qualità, nonché la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari, di cui è prevista la registrazione ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 30 del 2005 (Codice della proprietà industriale) e successive modifiche ed integrazioni. A questo riguardo, la normativa in commento affida alla Giunta, sentita la commissione consultiva competente in materia di agricoltura, il compito di individuare i prodotti agricoli ed agroalimentari che possono essere ammessi all'uso del marchio collettivo regionale in questione, nonché di adottare i relativi disciplinari di produzione;

- lo svolgimento di controlli sul corretto uso del marchio e sul rispetto dei disciplinari di produzione dianzi citati.

L'attività di controllo viene attribuita all'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio (ARSIAL);

- la realizzazione di interventi di educazione alimentare presso gli istituti scolastici e di attività di promozione.

Alla Giunta regionale è demandato il compito di individuare, con atto amministrativo di natura regolamentare, la denominazione del marchio regionale e le sue caratteristiche ideografiche, i criteri e le modalità di concessione in uso del marchio stesso, nonché le fattispecie che danno luogo a sospensione, decadenza e revoca della concessione.

Con lo stesso regolamento l'organo di governo regionale deve anche stabilire le modalità di svolgimento dei controlli, nonché i criteri e le modalità per la concessione dei contributi, con preferenza per i progetti finalizzati ad attestare l'assenza di organismi geneticamente modificati nei processi di produzione.

Quanto ai disciplinari di produzione, l'art. 4 elenca una serie di prescrizioni cui attenersi in occasione della redazione degli stessi disciplinari, tra cui l'indicazione delle caratteristiche intrinseche dei prodotti, degli ingredienti e dei processi di trasformazione, nonché dei requisiti qualitativi obiettivi, misurabili e verificabili; la previsione di requisiti di qualità superiori a quelli previsti dalla normativa vigente per prodotti della stessa categoria.

I disciplinari dovranno inoltre prevedere, ai sensi del menzionato art. 4, norme e criteri volti a tutelare la salute pubblica, il benessere degli animali, l'ambiente; a garantire l'accesso a tutti i produttori, nonché l'identificazione e la tracciabilità di tutto il processo produttivo dalla materia prima fino al prodotto finito.

Occorre, peraltro, segnalare che, con delibera del 7 giugno 2012, il Consiglio dei ministri ha impugnato davanti alla Corte costituzionale la l.r. n. 1 per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In particolare l'illegittimità contestata dal Governo riguarda varie norme che così come formulate (ad esempio, l'art. 1, commi 1 e 2, laddove istituiscono un marchio regionale collettivo di qualità al fine di incentivare e valorizzare la promozione della cultura economica tipica regionale) inducono a ritenere, secondo la valutazione dello Stato, che l'ambito di applicazione della legge n. 1 in questione sia circoscritto solamente ai prodotti provenienti dalla Regione Lazio ovvero non escludono che il marchio regionale possa essere utilizzato per favorire i prodotti originari della Regione Lazio, in violazione di quanto previsto, ad es., al livello comunitario in tema di libertà di circolazione delle merci nel mercato comune o in materia di tutela della concorrenza.

## LIGURIA

Valorizzazione dei prodotti agricoli provenienti da filiera corta. *L.R. 30 aprile 2012, n. 19*. (B.U. 2 maggio 2012, n. 10, parte I).

Con la legge in esame si vuole favorire lo sviluppo della filiera corta per la commercializzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari, con l'obiettivo di sostenere il reddito degli imprenditori agricoli, oltre che promuovere l'acquisto e il consumo di prodotti agricoli ed agroalimentari nella zona di produzione, di salvaguardare l'ambiente, il mantenimento delle produzioni tipiche e di qualità, il consumo consapevole di prodotti e una sana corretta alimentazione.

A livello definitorio la legge considera:

- filiera corta il canale distributivo basato sul rapporto commerciale tra gli imprenditori agricoli, singoli o in forma societaria, ed i consumatori, anche associati tra essi, ovvero mediato attraverso gli esercenti l'attività di ristorazione e di ospitalità turistica;

- prodotti agricoli i prodotti di cui all'art. 38 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

- mercato agricolo di vendita diretta le aree destinate all'esercizio dell'attività di vendita diretta dei prodotti agricoli da parte degli imprenditori agricoli.

Di rilievo è la previsione di cui all'art. 3 recante la disciplina per la istituzione dei mercati agricoli di vendita diretta in aree pubbliche, quali strumenti operativi per dare attuazione alle finalità della legge.

In particolare i mercati possono essere istituiti dai Comuni in aree pubbliche purché soddisfino gli *standard* definiti in un apposito disciplinare di mercato adottato dai Comuni stessi o autorizzato da questi ultimi nel caso di mercati costituiti su iniziativa privata. È, invero, previsto che i Comuni, oltre ad istituire direttamente i mercati agricoli,

possano autorizzare la costituzione di mercati in area pubblica su iniziativa degli imprenditori agricoli.

Sul versante amministrativo, viene puntualizzato che l'esercizio dell'attività di vendita diretta all'interno dei predetti mercati non è soggetto alla normativa in tema di commercio, in conformità a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 228 del 2001.

Oltre a favorire la costituzione di mercati dedicati alla vendita diretta dei prodotti agricoli, la legge in esame prescrive ai Comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti l'attività di vendita, una percentuale sul totale dei posteggi nei mercati al dettaglio situati in aree pubbliche.

All'interno dei mercati in questione, oltre all'esercizio dell'attività di vendita diretta, vengono consentite le attività di degustazione e di somministrazione di cibi e bevande nel rispetto delle normative igienico-sanitarie, nonché attività di animazione, informazione ed educazione alimentare nei confronti dei consumatori.

Nell'ottica di tutelare e valorizzare la tradizione enogastronomica ed assicurare una corretta informazione sulle caratteristiche dei prodotti alimentari oggetto di somministrazione, l'art. 7 prevede la creazione, su iniziativa della Giunta regionale, di un «sistema di identificazione» delle imprese di ristorazione operanti nel territorio regionale che somministrano un menù tipico regionale, sia pure differenziato su base provinciale, che tenga conto delle tradizioni locali e comprenda vini ed oli d'oliva liguri a denominazione di origine protetta. La registrazione a tale sistema è su base volontaria mentre la definizione degli aspetti di carattere procedurale e la individuazione dei requisiti per la registrazione sono demandati ad un successivo atto della Giunta, da adottare d'intesa con le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura della Regione.

Infine, va sottolineato che, secondo l'art. 8, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva, l'utilizzo di prodotti «conferiti sulla base della sottoscrizione di accordi di fornitura con le forme organizzate di produzione locale».

La tutela dell'interesse dei consumatori ad una informazione chiara e trasparente, è alla base della ulteriore disposizione alla stregua della quale l'utilizzo dei prodotti di cui sopra nella preparazione dei pasti somministrati dai gestori dei servizi di ristorazione collettiva deve risultare espressamente mediante l'impiego di idonei strumenti di informazione.

## MARCHE

Disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. *L.R. 2 maggio 2012, n. 11.* (B.U. 10 maggio 2012, n. 46).

La Regione Marche con la legge n. 11 disciplina il riconoscimento e la costituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità, ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.lgs. 18 maggio 2011, n. 228, allo scopo di promuovere lo sviluppo rurale, di valorizzare le risorse naturali, sociali ed economiche dei territori, di consolidare l'integrazione tra i diversi settori economici, di rafforzare l'integrazione delle filiere agroalimentari, di garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

I distretti rurali, in particolare, sono definiti come i sistemi territoriali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali,

nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

I principali elementi che contraddistinguono i distretti rurali sono: la presenza di un insieme di attività e funzioni diversificate, quali l'agricoltura, l'artigianato, il commercio, la ristorazione e le attività turistiche, che hanno una base territoriale comune e sono organizzate per il soddisfacimento della conservazione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali locali; la produzione agricola realizzata nell'area distrettuale in coerenza con i valori ambientali e paesaggistici dei territori; la presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori, integrato con i fenomeni culturali e turistici locali; la valorizzazione delle produzioni locali e del patrimonio naturale e culturale; il perseguimento di obiettivi comuni di qualità mediante l'adozione di *standard* di certificazione ambientale, sociale e produttiva; la tutela del territorio e del paesaggio rurale; la ricorrenza di rapporti collaborativi tra istituzioni locali, imprese agricole ed imprese operanti in altri settori.

Il riconoscimento dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità è effettuato da una deliberazione della Giunta regionale secondo le modalità stabilite nel regolamento di attuazione della legge in esame.

L'individuazione dei distretti avviene sulla base di azioni di animazione del territorio aggregate in comitati formati da soggetti privati e pubblici, destinati a promuovere la costituzione del soggetto giuridico rappresentativo del distretto. Il comitato promotore può essere costituito dai Gruppi di azione locale presenti nella Regione.

Il distretto è costituito in forma societaria o associativa con la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Lo strumento programmatico delle attività distrettuali consiste in un piano che il distretto redige entro i termini previsti dal regolamento e che il rappresentante legale presenta alla Giunta regionale per l'approvazione.

## PUGLIA

Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica. *L.R. 13 marzo 2012, n. 4.* (B.U. 13 marzo 2012, n. 38).

La legge regionale in esame risponde all'intento di introdurre nell'ordinamento regionale una profonda riforma della vigente legislazione regionale sulla bonifica, risalente al 1980 al fine di tenere conto del nuovo ruolo riconosciuto all'azione di bonifica sul territorio e del mutato quadro costituzionale delineatosi a seguito dalla riforma costituzionale del 2001.

Di sicuro rilievo sono le finalità sottese alla legge n. 4, preordinata a promuovere ed attuare la bonifica integrale, «quale attività polifunzionale e permanente di rilevanza pubblica, le cui finalità si estendono dalla sicurezza territoriale, attraverso azioni di difesa e conservazione del suolo, alla valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche ad usi prevalentemente irrigui, in una concezione globale degli interventi sul territorio» (2).

Per quanto riguarda la delimitazione dei comprensori di bonifica, l'art. 2 demanda alla Giunta regionale il compito di individuare i comprensori di bonifica, considerando che tutto il territorio regionale viene classificato come interessato alle operazioni di bonifica. Più precisamente l'Assessorato regionale all'agricoltura, sentite anche le organizzazioni agricole e sindacali e l'Unione regionale delle bonifiche,

(2) Cfr. Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (ANBI), *La bonifica integrale per la sicurezza territoriale, ambientale*

*ed alimentare. Linee e criteri direttivi per una riconsiderazione del ruolo della bonifica, dell'irrigazione e dei Consorzi*, Roma, 5 giugno 2003.

deve proporre all'approvazione della Giunta un progetto per la nuova delimitazione dei comprensori sulla base dei criteri indicati dal comma 2 dell'art. 2 in esame. Viene infine previsto che su ciascun comprensorio operi un consorzio di bonifica, fatta salva la facoltà della Regione di stabilire che più comprensori siano gestiti da un solo consorzio.

La legge regionale in commento, tenendo anche conto della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dei principi dettati dalla legislazione nazionale e degli orientamenti giurisprudenziali, affida il governo e la gestione delle risorse acqua e suolo rispettivamente alla Regione, alle Province ed ai consorzi di bonifica.

In particolare vengono in rilievo le funzioni (di competenza regionale) di programmazione economico-finanziaria degli investimenti e di pianificazione degli specifici interventi (affidati alle Province), mentre le funzioni di realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere sono affidate ai consorzi di bonifica.

A livello programmatico lo strumento principale viene individuato nel piano di classifica la cui elaborazione compete ai consorzi di bonifica e sulle risultanze del quale si radica il potere impositivo dei consorzi stessi. Nel piano di classifica, ai sensi dell'art. 13, vanno individuati i benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica, i parametri per la quantificazione degli stessi ed i conseguenti indici per la determinazione dei contributi. Il piano di classifica, al quale deve essere allegata una cartografia che definisce il perimetro di contribuenza, è approvato dalla Regione, divenendo così parte integrante della programmazione regionale.

Sul versante dei contributi di bonifica e dell'individuazione del correlato beneficio di bonifica, l'art. 17 afferma il principio in forza del quale i proprietari di beni immobili, agricoli ed extragricoli, compresi nel perimetro di contribuenza, che traggono un beneficio diretto e specifico dalle opere pubbliche di bonifica gestite dal consorzio, sono assoggettati al pagamento dei contributi relativamente alle spese per la manutenzione, esercizio e gestione delle opere di bonifica e delle spese di funzionamento del consorzio. A tal fine è previsto che i consorzi approvino, entro il 31 dicembre di ogni anno, il piano annuale di riparto delle spese tra i proprietari contribuenti, sulla base degli indici di beneficio come definiti nel piano di classifica di cui sopra.

Nel successivo art. 18 è contenuta una puntuale disciplina per l'individuazione del beneficio in relazione alla differente natura degli interventi, distinguendo il beneficio di difesa idraulica e scolo, dal beneficio di rischio idrogeologico e dal beneficio irriguo, dei quali viene sancita la relativa definizione.

Nella legge è stato inoltre sancito il principio secondo il quale la partecipazione finanziaria dei privati è collegata al beneficio derivante dall'attività di bonifica, prevedendosi l'intervento per le spese necessarie all'assolvimento di funzioni di pubblico generale interesse che arrecano vantaggi all'intera collettività.

Gli interventi rientranti nell'ambito della nuova nozione di attività di bonifica sono costituiti da azioni di rilevanza generale, aventi quindi natura di opere pubbliche, nonché da azioni di interesse collettivo ovvero singolo dei consorziati, aventi natura privata. Si tratta, come in precedenza sottolineato, di azioni che si completano a vicenda dando luogo a quella specifica azione integrata pubblico-privato che caratterizza il settore. Ai sensi dell'art. 4 si prevedono, in particolare, quali interventi pubblici di bonifica e di irrigazione:

- la realizzazione, la sistemazione e l'adeguamento della rete scolante, le opere di raccolta, di approvvigionamento, utilizzazione e distribuzione di acqua a prevalente uso irriguo;
- le opere di sistemazione e regolazione dei corsi d'acqua, comprese le opere idrauliche sulle quali sono stati

eseguiti interventi ai sensi del r.d. n. 215 del 1933;

- le opere di difesa idrogeologica e di rinsaldamento e recupero delle zone franose;

- gli impianti di sollevamento e di derivazione delle acque;

- gli impianti per l'utilizzazione dei reflui urbani depurati e affinati ai fini irrigui secondo quanto disposto dall'art. 166 (Usi delle acque irrigue e di bonifica) del d.lgs. n. 152 del 2006;

- le opere per la sistemazione idraulico-agraria, idraulico-forestale, silvo-pastorale, di forestazione e di bonifica idraulica;

- gli acquedotti rurali;

- le azioni e gli interventi per la realizzazione degli usi plurimi delle acque irrigue, in conformità a quanto previsto dall'art. 166 del citato d.lgs. n. 152 del 2006;

- le opere idrauliche già definite di terza categoria ricadenti nei comprensori di bonifica;

- le infrastrutture di supporto per la realizzazione e la gestione di tutte le opere di cui alle precedenti lettere;

- le opere finalizzate alla manutenzione e al ripristino delle opere di cui al presente articolo, necessarie in conseguenza dei danni causati da calamità naturali, nonché le opere di protezione dalle calamità naturali, in conformità alle normative nazionali e regionali in materia di avversità atmosferiche e calamità naturali;

- le opere di completamento, adeguamento funzionale e normativo, ammodernamento degli impianti e delle reti irrigue e di scolo e per l'estendimento dell'irrigazione con opere di raccolta, adduzione e distribuzione delle acque irrigue;

- gli interventi di manutenzione straordinaria di tutte le opere;

- gli interventi di manutenzione idraulica e idraulico-forestale destinati a prevenire e a mitigare il degrado territoriale;

- gli interventi e le opere di riordino fondiario;

- gli interventi realizzati in esecuzione dei piani e dei programmi adottati dalle Autorità di bacino;

- la progettazione, la realizzazione e la gestione di opere volte a ottenere produzione di energia da fonti rinnovabili per l'assolvimento dei compiti dei consorzi.

Il successivo art. 5 attribuisce la competenza per la realizzazione di tali interventi alla Regione la quale, a sua volta, ne affida l'esecuzione ai consorzi di bonifica: agli stessi può essere inoltre affidata la realizzazione, la manutenzione e l'esercizio di opere pubbliche finalizzate alla difesa del suolo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Per quanto concerne l'irrigazione la legge regionale in commento richiama il principio, già formalizzato dalla legge n. 36 del 1994, in base al quale gli usi delle acque non possono prescindere dall'esigenza del risparmio e del rinnovo delle risorse al fine di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatica, i processi geomorfologici e gli equilibri idrogeologici. Conseguentemente la finalità di non pregiudicare l'agricoltura viene considerata dall'art. 22 alla pari delle altre finalità pubbliche di interesse generale da tutelare.

Le funzioni amministrative tipiche dei consorzi sono indicate nell'art. 9 secondo il quale i consorzi, su concessione della Regione, esercitano nei comprensori di rispettiva competenza, una serie di funzioni, tra cui, in particolare:

- progettazione, realizzazione, manutenzione, esercizio, tutela e vigilanza delle opere pubbliche di bonifica di cui all'art. 4 della legge in commento e degli altri impianti, compresi in sistemi promiscui, funzionali ai sistemi civili e irrigui di bonifica;

- progettazione, esecuzione e gestione delle opere di bonifica di competenza privata, su delega dei privati;

- progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture civili strettamente connesse con le opere pubbliche di bonifica;

- utilizzazione delle acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive;

- realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, al fine della loro utilizzazione irrigua, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione ai sensi dell'art. 75, comma 9, del sopra richiamato d.lgs. n. 152 del 2006. A tal fine la Regione, con oneri a proprio carico, può affidare ai consorzi il compito di contribuire all'azione pubblica per la tutela dello spazio rurale, del paesaggio agrario e dell'ecosistema agricolo e forestale nonché del monitoraggio delle acque destinate all'irrigazione e di quelle defluenti nelle reti di bonifica;

- attuazione di studi, ricerche e sperimentazioni di interesse comprensoriale e regionale per la bonifica, l'irrigazione e la tutela del territorio rurale;

- promozione di iniziative e realizzazione di interventi per la informazione e la formazione degli utenti, nonché per la valorizzazione e la diffusione della conoscenza dell'attività di bonifica e di irrigazione, delle risorse idriche e del suolo e della qualità dell'ambiente;

- elaborazione e attuazione dei piani di riordino irriguo;

- progettazione, realizzazione e gestione di opere volte a ottenere produzione di energia da fonti rinnovabili per l'assolvimento dei compiti dei consorzi.

La norma prevede, altresì, che ai consorzi possano essere affidate dalla Regione la progettazione e realizzazione degli interventi, ivi compresa la manutenzione, previsti nei Piani di bacino di cui all'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Quanto alla natura giuridica dei consorzi di bonifica e della relativa *governance*, la legge in commento riconosce (art. 8) agli stessi la «natura di persone giuridiche pubbliche a struttura associativa in quanto enti di autogoverno, dotate di autonomia funzionale e contabile che operano in conformità della legge e secondo i criteri di efficienza, efficacia, trasparenza ed economicità» (3). Ai consorzi è anche riconosciuta autonomia regolamentare ed autonomia statutaria, prevedendosi che lo statuto sia deliberato dal consiglio di amministrazione di ciascun consorzio e pubblicato per trenta giorni nell'albo consortile e che sia data notizia della avvenuta pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione e negli albi dei Comuni del comprensorio consortile. È stabilito che entro sessanta giorni dalla pubblicazione possono essere presentate al consorzio osservazioni da parte degli interessati; entro i successivi trenta giorni lo statuto, unitamente alle osservazioni ed alle controdeduzioni, deve essere trasmesso alla Giunta regionale ai fini della sua approvazione, previo parere della commissione consiliare competente.

Il presupposto fondante della materia in esame è quello secondo cui «i principi di autogoverno e della sussidiarietà su cui si incardina l'istituzione consortile determinano, sul piano ordinamentale, l'esigenza di prevedere una disciplina

degli organi consortili fondata sulla partecipazione dei consorziati utenti» (4). Da qui la previsione (art. 25) di un organo assembleare con la funzione di eleggere il consiglio di amministrazione.

Ai sensi dell'art. 29 il consiglio di amministrazione è composto di cinque membri, di cui tre eletti dall'assemblea in rappresentanza dei consorziati, uno in rappresentanza dei Comuni ricadenti in tutto o in parte nel comprensorio consortile designato da un'assemblea composta dai sindaci dei Comuni interessati o da loro delegati, convocata secondo quanto previsto dall'art. 30 ed infine uno in rappresentanza della Provincia ricadente nel comprensorio, nominato con decreto del Presidente della Provincia stessa.

Nella prima riunione è previsto che il consiglio di amministrazione elegga, a maggioranza assoluta dei componenti eletti, il presidente ed il vicepresidente, scelti tra i membri eletti dall'assemblea.

In relazione alle modalità elettive dell'organo di governo è stabilito, all'art. 27, che il voto spetti a tutti i contribuenti, sia agricoli che extragricoli. Allo scopo di tenere conto dell'interesse di ciascun consorzio, la legge in esame fa proprio il sistema di voto per fasce di contribuenza, individuate nel numero di tre.

Infine, merita di essere segnalata la previsione di cui all'art. 11 volta ad esaltare il ruolo multifunzionale dell'imprenditore agricolo prevedendo, sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 15 del d.lgs. n. 228 del 2001, la possibilità della stipulazione di convenzioni tra i consorzi di bonifica e gli imprenditori agricoli iscritti al registro delle imprese, con le quali affidare a questi ultimi la realizzazione di attività e opere destinate alla tutela e conservazione del suolo e alla manutenzione delle opere di bonifica.

#### SARDEGNA

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2012). *L.R. 15 marzo 2012, n. 6*. (B.U. 16 marzo 2012, n. 11).

Nell'ambito della manovra finanziaria regionale va segnalata la previsione recata dall'art. 3 relativamente all'ampliamento dell'ambito di operatività dei Centri di assistenza agricola, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale costituente la *ratio* dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 99 del 2004.

La norma in esame è il provvedimento legislativo omologo, nella regione Sardegna, alla sopra commentata l.r. Campania n. 12 del 2012. In considerazione del fatto che tali leggi nascono da iniziative analoghe, gli articolati seguono sostanzialmente un percorso disciplinatorio assimilabile pur con differenze di natura formale e, pertanto, si rinvia a quanto riportato a proposito della citata legge regionale della Campania.

Peraltro, rispetto a quanto previsto da altre normative regionali, la legge regionale della Sardegna presenta un aspetto di assoluta rilevanza laddove autorizza l'Assessorato regionale all'agricoltura a stipulare apposite convenzioni con i Centri di assistenza agricola per disciplinare gli aspetti economici afferenti alle attività istruttorie svolte dai Centri stessi in forza dell'art. 3 della l.r. n. 6. □

(3) Cfr. Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (ANBI), *ibidem*, Roma, 5 giugno 2003.

(4) Cfr. Associazione nazionale bonifiche, irrigazioni e miglioramenti fondiari (ANBI), *ibidem*, Roma, 5 giugno 2003.

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

### LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Kalocsai fűszerpaprika-örlemény (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 3 luglio 2012, n. 588/2012.* (G.U.U.E. 5 luglio 2012, n. L 175)

Riconoscimento di una menzione tradizionale ai sensi del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio [Classic - TDT-US-N0016]. *Reg. Commissione 10 luglio 2012, n. 621/2012.* (G.U.U.E. 12 luglio 2012, n. L 180)

Monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. *Reg. Commissione 21 giugno 2012, n. 601/2012.* (G.U.U.E. 12 luglio 2012, n. L 181)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Rheinisches Zuckerrübenkraut/Rheinischer Zuckerrübensirup/Rheinisches Rübenkraut (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 6 luglio 2012, n. 628/2012.* (G.U.U.E. 13 luglio 2012, n. L 182)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette Nostrano Valtrompia (DOP). *Reg. esecuzione Commissione 6 luglio 2012, n. 629/2012.* (G.U.U.E. 13 luglio 2012, n. L 182)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Vadehavsstude (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 27 giugno 2012, n. 635/2012.* (G.U.U.E. 14 luglio 2012, n. L 186)

Modifica del regolamento (CE) n. 1418/2007 relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero verso alcuni Paesi non appartenenti all'OCSE. *Reg. Commissione 23 luglio 2012, n. 674/2012.* (G.U.U.E. 24 luglio 2012, n. L 196)

Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 4 luglio 2012, n. 2012/19.* (G.U.U.E. 24 luglio 2012, n. L 197)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Szőregi rózsaszó (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 16 luglio 2012, n. 678/2012.* (G.U.U.E. 25 luglio 2012, n. L 198)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Squacquerone di Romagna (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 24 luglio 2012, n. 679/2012.* (G.U.U.E. 25 luglio 2012, n. L 198)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Uva di Puglia (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 24 luglio 2012, n. 680/2012.* (G.U.U.E. 25 luglio 2012, n. L 198)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Kraški zašink (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 24 luglio 2012, n. 681/2012.* (G.U.U.E. 25 luglio 2012, n. L 198)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Vadehavslam (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 24 luglio 2012, n. 682/2012.* (G.U.U.E. 25 luglio 2012, n. L 198)

Riconoscimento del sistema «NTA 8080» per la verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alle direttive (CE) nn. 98/70 e 2009/28 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. ese-*

*cuzione Commissione 31 luglio 2012, n. 2012/452.* (G.U.U.E. 1° agosto 2012, n. L 205)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Ser Koryciński swojski (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 7 agosto 2012, n. 728/2012.* (G.U.U.E. 10 agosto 2012, n. L 213)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Bratislavský rožok/Pressburger Kipfel/Pozsonyi kifli (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 8 agosto 2012, n. 729/2012.* (G.U.U.E. 10 agosto 2012, n. L 213)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (...) (YANCHENG LONG XIA) (IGP). *Reg. esecuzione Commissione 9 agosto 2012, n. 743/2012.* (G.U.U.E. 17 agosto 2012, n. L 219)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Bovški sir (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 14 agosto 2012, n. 753/2012.* (G.U.U.E. 21 agosto 2012, n. L 223)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Düsseldorfer Mostert/Düsseldorfer Senf Mostert/Düsseldorfer Urtyp Mostert/Aechter Düsseldorfer Mostert (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 14 agosto 2012, n. 754/2012.* (G.U.U.E. 21 agosto 2012, n. L 223)

Modifica, per quanto riguarda talune disposizioni relative al commercio di specie della flora e della fauna selvatiche, del regolamento (CE) n. 865/2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio. *Reg. Commissione 23 agosto 2012, n. 791/2012.* (G.U.U.E. 7 settembre 2012, n. L 242)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Agneau de lait des Pyrénées (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 2 ottobre 2012, n. 900/2012.* (G.U.U.E. 3 ottobre 2012, n. L 268)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Štajersko prekmursko bueno olje (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 2 ottobre 2012, n. 901/2012.* (G.U.U.E. 3 ottobre 2012, n. L 268)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pimiento de Fresno-Benavente (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 8 ottobre 2012, n. 925/2012.* (G.U.U.E. 10 ottobre 2012, n. L 275)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Phú Quc (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 8 ottobre 2012, n. 928/2012.* (G.U.U.E. 11 ottobre 2012, n. L 277)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Jagnięcina podhalańska (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 8 ottobre 2012, n. 929/2012.* (G.U.U.E. 11 ottobre 2012, n. L 277)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Filderkraut/Filderspitzkraut (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 ottobre 2012, n. 975/2012.* (G.U.U.E. 24 ottobre 2012, n. L 294)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Spalt Spalter (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 25 ottobre 2012, n. 1004/2012.* (G.U.U.E. 31 ottobre 2012, n. L 302)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Papás Antiguas de Canarias (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 25 ottobre 2012, n. 1005/2012*. (G.U.U.E. 31 ottobre 2012, n. L 302)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Fränkischer Karpfen/Frankenkarpen/Karpfen aus Franken (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 25 ottobre 2012, n. 1007/2012*. (G.U.U.E. 31 ottobre 2012, n. L 302)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### FRULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento concernente criteri, modalità e termini delle procedure di sdemanializzazione e alienazione dei beni sdemanializzati afferenti al demanio idrico regionale, ai sensi degli artt. 4 e 4 bis della l.r. n. 17/2009. *D.P.R. 18 maggio 2012, n. 108*. (B.U. 30 maggio 2012, n. 22)

### LIGURIA

Misure urgenti per la tutela delle acque. *L.R. 5 marzo 2012, n. 4*. (B.U. 7 marzo 2012, n. 3)

Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva. *L.R. 5 aprile 2012, n. 12*. (B.U. 11 aprile 2012, n. 6, parte I)

Valorizzazione dei prodotti agricoli provenienti da filiera corta. Modificazioni ed integrazioni alla l.r. 21 marzo 2007, n. 13 (Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa) e alla l.r. 5 dicembre 2011, n. 34 [Iniziativa di aiuto ai settori della pesca e dell'agricoltura, implementazione del fondo di cui alla l.r. 3 febbraio 2010, n. 1 (Interventi urgenti conseguenti agli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nei mesi di dicembre 2009, gennaio e ottobre 2010 e nel corso dell'anno 2011) e ulteriori modificazioni alla l.r. n. 1/2010 e alla l.r. 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio)]. *L.R. 30 aprile 2012, n. 19*. (B.U. 2 maggio 2012, n. 10)

### PIEMONTE

Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani. *L.R. 24 maggio 2012, n. 7*. (G.U. 23 giugno 2012, n. 24)

### TOSCANA

Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla l.r. n. 10/2010, alla l.r. n. 49/1999, alla l.r. n. 56/2000, alla l.r. n. 61/2003 e alla l.r. n. 1/2005. *L.R. 17 febbraio 2012, n. 6*. (B.U. 22 febbraio 2012, n. 7)

Disposizioni urgenti in materia ambientale. Modifiche alla l.r. n. 20/2006, alla n. l.r. 25/1998 e alla n. l.r. 64/2009. *L.R. 27 marzo 2012, n. 12*. (B.U. 6 aprile 2012, n. 6)

### TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Disciplina della riproduzione animale. *D.P.P. 16 maggio 2012, n. 16*. (B.U. 29 maggio 2012, n. 22/I-II)

Produzione, lavorazione e vendita al pubblico di prodotti agricoli. *D.P.P. 2 aprile 2012, n. 10*. (B.U. 17 aprile 2012, n. 16)

(Provincia di Trento)

Modificazione del d.p.p. 13 maggio 2002, n. 9-99/Leg. (Disposizioni regolamentari per la prima applicazione in ambito provinciale di norme statali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, ai sensi dell'art. 55 della l.p. 19 febbraio 2002, n. 1). *D.P.P. 25 maggio 2012, n. 11*. (B.U. 5 giugno 2012, n. 23/I-II)

### UMBRIA

Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche). *L.R. 23 marzo 2012, n. 3*. (B.U. 28 marzo 2012, n. 13)

Ulteriori modificazioni al r.r. 30 novembre 1999, n. 34 (Prelievo venatorio della specie cinghiale) modificato ed integrato dai r.r. 31 ottobre 2000, n. 6, 28 giugno 2006, n. 8, 2 novembre 2006, n. 11, 22 maggio 2007, n. 4, 21 maggio 2008, n. 4 e 5 ottobre 2009, n. 8. *R.R. 23 maggio 2012, n. 7*. (B.U. 30 maggio 2012, n. 23)

## LIBRI

**La prelazione agraria (volume primo) e I patti agrari (volume secondo)**, di DONATO CALABRESE, Cedam, Milano, 2012, pp. 202 e 261, € 50,00.

Con i due agili volumi di commento alle leggi sulla prelazione e sui contratti agrari, Donato Calabrese ha proposto una disamina delle principali normative agrarie, alla luce della elaborazione giurisprudenziale e del dibattito dottrinario intervenuti nella materia negli ultimi 40/50 anni.

Grazie alla profonda conoscenza della materia che lo ha visto interprete sensibile e attento nella sua qualità di Magistrato della Corte Suprema, Donato Calabrese non ha trascurato nei due volumi nessun aspetto della complessa disciplina agraria, richiamando di volta in volta tutte le tesi in campo e le soluzioni fornite dalla giurisprudenza sui singoli istituti e sulla loro *ratio*.

Nel primo volume vengono trattati gli istituti della prelazione

e riscatto agrari, di cui alla l. 26 maggio 1965, n. 590 e l. 14 agosto 1971, n. 817, con particolare riguardo alle figure del coltivatore diretto, affittuario o proprietario a confine, ai presupposti oggettivi per l'esercizio del diritto alla preferenza o del riscatto e con riferimento, infine, alle disposizioni processuali.

Con il secondo volume vengono invece esposti i lineamenti della legge di riforma dei contratti agrari, di cui alla l. 3 maggio 1982, n. 203, con la disamina - articolo per articolo - delle norme in tema di affitto di fondi rustici e degli altri contratti agrari, unitamente ai principali riferimenti giurisprudenziali.

La profondità dell'analisi, coniugata alla sintesi espressamente perseguita dall'autore, conferiscono all'opera una immediata godibilità, rara in testi giuridici. Se ne consiglia la consultazione anche ai non cultori della materia, essendo l'opera di sicura utilità per un approfondimento degli istituti di natura agraria.

Nicoletta Rauseo