

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2011 - ANNO XX

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003
(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma
ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

- ANGELO PAVESI: L'acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali (Parte II - L'utilizzo dell'acqua per la produzione alimentare e le acque minerali) 595

STUDI E DOCUMENTI

- ALBERTO PIEROBON: New York-Napoli: tendenze e assonanze evolutive dei rifiuti 610

NOTE A SENTENZA

- FABIO GENCARELLI: Un nuovo episodio della saga «Budweiser» 621

- ALESSANDRO M. BASSO: Concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico tra produzione di energia e tutela della concorrenza: norme statali di dettaglio e competenze amministrative regionali 625

- GIANFRANCO Busetto: Ancora sull'art. 46 della legge n. 203 del 1982 628

- SONIA CARMIGNANI: Associazione di cerealicoltori e fallimento 630

- LUIGI CENICOLA: I benefici fiscali competono anche se la qualifica di I.A.P. è acquisita nei tre anni successivi all'acquisto del terreno 634

- LEONARDO MAZZA: Turbamenti giurisprudenziali in tema di riduttori di calibro per fucili da caccia 635

- CRISTINA ROMANELLI: Ampliamento di discarica e procedura di VIA 637

- GIOVANNA MASTRODONATO: Conferenza di servizi e partecipazione degli enti locali tra semplificazione e complessità 639

- PIERO TAMBURINI: Se la localizzazione di un impianto eolico interessa aree ricadenti sul territorio di più Comuni, l'unica VIA è... la Conferenza di servizi .. 647

- VINCENZO PERILLO: Sulla responsabilità in tema di rifiuti abbandonati e motivazione dei relativi provvedimenti amministrativi 651

- ANTONIO ORLANDO: Qualificazione dell'azienda agraria ed individuazione della tassazione sui conferimenti di immobili in una società semplice agricola 652

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

- Scarico in acque superficiali di acque di falda non contaminate derivanti da attività di escavazione - Reato di scarico senza autorizzazione - Configurabilità - Esclusione. *Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2011, n. 11494 (M)* 656

AGRICOLTURA E FORESTE

- Impresa - Fallimento ed altre procedure concorsuali - Fallimento - Apertura (dichiarazione) di fallimento - Imprese soggette - Imprenditore agricolo - Attività agricola connessa - Criteri di qualificazione - Collegamento con lo sfruttamento del fattore terra - Necessità - Difetto - Attività commerciale - Configurabilità - Fattispecie. *Cass. Sez. I Civ. 24 marzo 2011, n. 6853*, con nota di S. CARMIGNANI .. 629

AMBIENTE

- Energia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Proroghe di concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico - Lamentata introduzione di norme di dettaglio. *Corte cost. 13 luglio 2011, n. 205*, con nota di A.M. BASSO 624

- Regione Toscana - Discarica - Ampliamento - Assoggettamento a procedura VIA - Esclusione - Condizioni. *Cons. Stato, Sez. V 17 gennaio 2011, n. 220*, con nota di C. ROMANELLI 636

- Discarica - Ampliamento - Assoggettamento a procedura VIA - Valutazione dell'amministrazione - Discrezionalità tecnica - Sindacabilità - Limiti.

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

	pag.		pag.
<i>Cons. Stato, Sez. V 17 gennaio 2011, n. 220, con nota di C. ROMANELLI</i>	636	<i>Cass. Sez. III Civ. 16 maggio 2011, n. 10724, con nota di G. BUSETTO</i>	628
Inquinamento - Impianti di rigassificazione - Conferenza di servizi - Comuni interessati dalla localizzazione degli impianti - Partecipazione alla conferenza di servizi - Necessità. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 14 dicembre 2010, n. 36519, con nota di G. MASTRODONATO</i>	638	IMPOSTE E TASSE	
Inquinamento - Impianti di rigassificazione - Conferenza di servizi - Comuni interessati dalla localizzazione degli impianti - Partecipazione della Provincia in via sostitutiva - Adeguata rappresentanza degli interessi delle popolazioni del territorio comunale - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 14 dicembre 2010, n. 36519, con nota di G. MASTRODONATO</i>	638	Agevolazioni fiscali - Acquisto fondi rustici - Imprenditore agricolo professionale - Qualifica acquisita successivamente all'acquisto dei terreni - Presentazione dell'attestazione del possesso del requisito entro tre anni dall'acquisto - Sufficienza. <i>Cass. Sez. V Civ. 10 agosto 2010, n. 18493, con nota di L. CENICOLA</i>	633
Sviluppo sostenibile - Impianti eolici e pluralità di aerogeneratori collocati in diversi Comuni - Ubicazione sul territorio - Criteri. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 12 novembre 2010, n. 24192, con nota di P. TAMBURINI</i>	647	Imposte indirette - Conferimento di azienda agricola - Trasferimento di azienda o beni immobili - Abuso di diritto. <i>Comm. trib. reg. Piemonte - Torino, Sez. XXX 10 giugno 2010, n. 44, con nota di A. ORLANDO</i>	651
Sviluppo sostenibile - Impianti eolici e pluralità di aerogeneratori collocati in diversi Comuni - Limite tecnico-amministrativo alla discrezionalità localizzativa concessa al Comune. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 12 novembre 2010, n. 24192, con nota di P. TAMBURINI</i>	647	Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Tributi locali posteriori alla riforma tributaria del 1972 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Terreni ad uso agricolo - Riduzione della base imponibile - Presupposti - Qualifica di coltivatore o imprenditore agricolo e conduzione diretta da parte del contribuente - Necessità - Conduzione diretta del fondo da parte del solo nudo proprietario - Applicabilità all'usufruttuario - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. V Civ. 30 giugno 2010, n. 15551 (M)</i>	655
Costituzione di parte civile - Legittimazione - Risarcimento del danno ambientale - Regione ed enti territoriali - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 marzo 2011, n. 8091 (M)</i>	656	Tassa per rifiuti solidi urbani (TARSU) - Atti di accertamento - Controversie - Competenza del giudice tributario - Sussiste. <i>T.A.R. Calabria, Sez. II 8 marzo 2011, n. 340 (M)</i>	657
BELLEZZE NATURALI		Tassa per rifiuti solidi urbani (TARSU) - Atti di determinazione delle tariffe - Controversie - Competenza del giudice amministrativo - Sussiste. <i>T.A.R. Calabria, Sez. II 8 marzo 2011, n. 340 (M)</i>	657
Bellezze naturali (protezione delle) - Reato paesaggistico - Autorizzazione paesaggistica - Conseguimento mediante la procedura del silenzio/assenso - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 febbraio 2011, n. 7221 (M)</i>	656	Accisa su gasolio per serre - Applicazione di norme di agevolazione - Controversie - Competenza giurisdizionale - Competenza del giudice tributario - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 15 gennaio 2011, n. 31 (M)</i>	657
Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Rilascio da parte della Regione o dell'ente subdelegato - Successivo esame della Soprintendenza - Obbligo del preavviso del rigetto - Insussistenza - Ragioni. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 23 maggio 2011, n. 760 (M)</i>	657	Accisa su gasolio per serre - Controversie sull' <i>an</i> e sul <i>quantum</i> del tributo - Revoca di agevolazione - Competenza del giudice tributario - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 15 gennaio 2011, n. 31 (M)</i>	657
Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Annullamento - Diversa valutazione del merito - Esclusione. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 23 maggio 2011, n. 760 (M)</i>	657	PRELAZIONE E RISCATTO	
CACCIA E PESCA		Prelazione - Rinunzia - Presupposti - Comunicazione al coltivatore della proposta di alienazione - Forma - Finalità - Mancanza - Rilevanza - Esclusione - Condizioni - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2010, n. 16025 (M)</i>	655
Caccia - Armi - Parti d'arma - Riduttori di calibro - Configurabilità. <i>Cass. Sez. II Pen. 18 ottobre 2010, n. 37101, con nota di L. MAZZA</i>	635	PREVIDENZA SOCIALE	
CONTRATTI AGRARI		Assicurazione per l'invalidità, vecchiaia e superstiti - Pensione di anzianità - Lavoratori agricoli - Retribuzione pensionabile - Determinazione - Criteri di calcolo - Retribuzioni corrisposte anteriormente al 1968 - Rivalutazione - Indici ISTAT del 1968 - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 22 giugno 2010, n. 15053 (M)</i>	655
Controversie - Diritto di ritenzione - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Necessità - Condizioni.			

	pag.		pag.
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO			
Impugnazione - Marchio comunitario - Regolamento (CE) n. 40/94 - Art. 8, n. 4 - Domanda di registrazione del marchio denominativo e figurativo BUD - Opposizione - Indicazione di provenienza geografica «bud» - Protezione ai sensi dell'Accordo di Lisbona e di trattati bilaterali in vigore tra due Stati membri - Utilizzo nel traffico commerciale - Segno di portata non puramente locale. <i>Corte di giustizia CE, Grande Sez. 29 marzo 2011, in causa C-96/09</i> , con nota di F. GENCARELLI	619	Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Dipendente dell'ente o dell'impresa autore del reato - Responsabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2011, n. 11490 (M)</i>	656
SANITÀ PUBBLICA			
Rifiuti - Abbandono incontrollato - Responsabilità del trasgressore - Responsabilità solidale del proprietario dell'area - Solo in caso di dolo o colpa. <i>T.A.R. Puglia, Sez. I 21 ottobre 2010, n. 3747</i> , con nota di V. PERILLO	650	Rifiuti - Abbandono incontrollato - Responsabilità - Presupposti - Sussistenza di dolo o colpa - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 4 marzo 2011, n. 1384 (M)</i>	657
Rifiuti - Abbandono incontrollato - Provvedimenti di rimozione o di ripristino dello stato dei luoghi - Obbligo a carico del proprietario dell'area - Motivazione - Necessità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. I 21 ottobre 2010, n. 3747</i> , con nota di V. PERILLO	650	SERVITÙ PREDIALI	
Rifiuti - Nozione di «discarica» - Presupposti - Abitualità dello smaltimento - Degrado dell'ambiente - Art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 36/2003 e s.m. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2011, n. 25047 (M)</i>	656	Requisiti - Prestazioni accessorie - <i>Servitus in faciendo consistere nequit</i> - Configurabilità - Condizioni - Fattispecie relativa al taglio di rami ovvero potatura di alberi in relazione a servitù di passaggio. <i>Cass. Sez. II Civ. 17 giugno 2010, n. 14622 (M)</i> ..	655
Rifiuti - Residui di attività di demolizione edilizia - Deposito nel suolo senza le prescritte autorizzazioni - Società in nome collettivo - Corresponsabilità - Sussistenza - Fattispecie - Art. 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2011, n. 25045 (M)</i>	656	MASSIMARIO	
		- <i>Giurisprudenza civile</i>	655
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	656
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	657
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	658
		- <i>nazionale</i>	658
		- <i>regionale</i>	659
		LIBRI	
		G.A. INZAGHI - F. VANETTI: Il recupero e la riqualificazione delle aree urbane dismesse. Procedure urbanistiche e ambientali (<i>F. Di Dio</i>)	659

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data Autorità pagina

2010

GIUGNO

10	Comm. trib. reg. Piemonte - Torino, Sez. XXX n. 44 ...	651
17	Cass. Sez. II Civ. n. 14622 (M)	655
22	Cass. Sez. Lav. n. 15053 (M)	655
30	Cass. Sez. V Civ. n. 15551 (M)	655

LUGLIO

7	Cass. Sez. III Civ. n. 16025 (M)	655
---	--	-----

AGOSTO

10	Cass. Sez. V Civ. n. 18493	633
----	----------------------------------	-----

OTTOBRE

18	Cass. Sez. II Pen. n. 37101	635
21	T.A.R. Puglia, Sez. I n. 3747	650

NOVEMBRE

12	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII n. 24192	647
----	---	-----

DICEMBRE

14	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II n. 36519	638
----	---	-----

Data Autorità pagina

2011

GENNAIO

15	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 31 (M)	657
17	Cons. Stato, Sez. V n. 220	636

FEBBRAIO

25	Cass. Sez. III Pen. n. 7221 (M)	656
----	---------------------------------------	-----

MARZO

2	Cass. Sez. III Pen. n. 8091 (M)	656
4	Cons. Stato, Sez. V n. 1384 (M)	657
8	T.A.R. Calabria, Sez. II n. 340 (M)	657
22	Cass. Sez. III Pen. n. 11490 (M)	656
22	Cass. Sez. III Pen. n. 11494 (M)	656
24	Cass. Sez. I Civ. n. 6853	629
29	Corte di giustizia CE, Grande Sez. in causa C-96/09 ...	619

MAGGIO

16	Cass. Sez. III Civ. n. 10724	628
23	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I n. 760 (M)	657

GIUGNO

22	Cass. Sez. III Pen. n. 25045 (M)	656
22	Cass. Sez. III Pen. n. 25047 (M)	656

LUGLIO

13	Corte cost. n. 205	624
----	--------------------------	-----

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

PARTE I - DOTTRINA

L'acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali

di ANGELO PAVESI

Parte II - L'utilizzo dell'acqua per la produzione alimentare e le acque minerali

2.1. La disciplina dell'acqua nella preparazione dei cibi e come ingrediente nella produzione degli alimenti e delle bevande. - 2.2. L'utilizzo dell'acqua in agricoltura e nell'acquacoltura. - 2.3. La disciplina delle acque minerali. - 2.4. Le frodi e la loro tipologia.

2.1. - Il sistema complessivo del diritto alimentare si presenta come piramidale, articolandosi essenzialmente su quattro livelli: l'Organizzazione mondiale del commercio, l'Unione europea, lo Stato e le Regioni, senza trascurare il ruolo di omogeneizzazione svolto in materia dal *Codex alimentarius*, corpo di regole tecniche aventi la finalità di armonizzare le norme sanitarie in materia di alimenti a livello mondiale ed integranti norme di diritto internazionale

generalmente riconosciute cui l'ordinamento giuridico italiano è tenuto a conformarsi ai sensi dell'art. 10 della Costituzione (1).

Il procedimento di preparazione dei cibi è invece presidiato da prescrizioni comunitarie direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali (2).

In particolare, nell'ottica della costruzione di un diritto alimentare europeo (3), il regolamento CE n. 178/2002 sta-

(1) L. COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, in questa Riv., 2002, 337. Quanto al recepimento domestico delle previsioni e degli *standard* contenuti nelle parti ufficialmente adottate del *Codex alimentarius*, la giurisprudenza amministrativa se, da un lato, ha affermato l'obbligo costituzionale da parte dell'ordinamento di conformarsi agli stessi, dall'altro, ha riconosciuto la possibilità per l'ordinamento giuridico nazionale di prevedere limiti più severi rispetto alle soglie fissate dal *Codex* sulla base, però, di un'adeguata istruttoria e motivazione (cfr. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 25 ottobre 2004, n. 11583, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 3004).

(2) Anche in Italia, infatti, il principale riferimento normativo per la sicurezza alimentare è rappresentato dal regolamento CE n. 852/2004. Questo, direttamente applicabile nell'ordinamento domestico, ha comportato la disapplicazione del d.lgs. n. 155/1997 che era stato adottato in recepimento alla direttiva CEE n. 93/43 che disciplinava l'igiene nelle procedure alimentari. Il 6 novembre 2007, inoltre, l'Italia ha adottato il d.lgs. n. 193, con il quale è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva CE n. 2004/41, stabilendo le nuove sanzioni in materia di sicurezza alimentare e le autorità competenti per i controlli, chiarendo altresì le diverse competenze e migliorando, nel complesso, il livello della sicurezza alimentare. Il d.lgs. n. 190/2006, invece, prevede la disciplina sanzionatoria interna per le violazioni ai precetti contenuti nel regolamento CE n. 178/2002, il quale a sua volta stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare comunitaria. Da ultimo, si segnala che l'attuale Governo ha al vaglio una proposta di codice unico della sicurezza alimentare rubricato «Coordinamento delle disposizioni attuative della direttiva CE n. 2004/41 con la normativa vigente in materia di alimenti e mangimi e con i regolamenti CE nn. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004 e 183/2005». Questo decreto legislativo rappresenterebbe un riordino della normativa vigente, armonizzando le leggi su produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei cibi. L'intervento legislativo consentirebbe poi l'uniformazione complessiva della nor-

mativa italiana con i regolamenti dell'Unione europea in materia di sicurezza alimentare. La proposta prevede che in caso di emergenze sanitarie spetti subito ai sindaci adottare i provvedimenti d'urgenza ai fini di igiene e sicurezza alimentare, con la successiva possibilità di subentro da parte dei Presidenti di Regione ed infine del Ministro della salute. I controlli invece toccherebbero alle ASL, agli organi competenti delle Regioni, al Ministero e al Comando dei Carabinieri per la tutela della salute. Tutti questi organismi potrebbero liberamente accedere a scali portuali e aeroportuali, zone franche e doganali, depositi e mezzi di trasporto alimentari. La documentazione in possesso di ogni operatore del settore potrebbe inoltre essere verificata in qualsiasi momento e le autorità di controllo appena citate avrebbero la facoltà di effettuare, in ogni momento, prelievi di campioni alimentari utili per le analisi. Per una recente disamina sulla legislazione alimentare nazionale, si veda: M. GENESIN, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni: verso quali scenari?*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 10, 3005. Per le esigenze di una semplificazione e di una riorganizzazione razionale della regolamentazione nazionale sulla sicurezza alimentare, si vedano le osservazioni di N. GUARINI, *Uniformare le linee di indirizzo comuni diventa imperativo*, in *Argomenti*, 2010, 1, 23 a commento del documento della Conferenza delle Regioni e Province autonome del 27 gennaio 2010.

(3) Vi è infatti chi ha opportunamente evidenziato come a partire dagli anni 2000 ad una legislazione alimentare nazionale composta di numerose prescrizioni tecniche e sanzionatorie aventi come destinataria quasi esclusivamente l'industria alimentare, l'irrompere del diritto comunitario ha sostituito un complesso disciplinare che, non solo per la platea dei suoi destinatari ora allargata ai consumatori, ma soprattutto per la necessità di essere costruito sulla base di criteri specifici ordinanti, pretende organicità e, quindi, sistema: non più dunque mera legislazione alimentare, ma un vero e proprio diritto alimentare (A. GERMANO, *Il diritto dell'alimentazione tra imprenditori e consumatori che chiedono e legislatori e giudici che rispondono*, in questa Riv., 2007, 653).

bilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare (4), fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, definisce gli obblighi generali di sicurezza per gli operatori del settore alimentare e dei mangimi, stabilisce le regole generali per l'importazione e l'esportazione di alimenti e mangimi, fissa procedure applicabili nei casi di emergenza alimentare ed ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (5).

Con riferimento alla tematica della sicurezza alimentare intesa quale sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti e dei loro ingredienti, al regolamento CE n. 178/2002 si affiancano inoltre una serie di regolamenti di base ed una direttiva che, insieme, costituiscono il c.d. pacchetto igiene (6).

Questo, in relazione al quale emerge come finalità primaria la tutela degli interessi del consumatore considerati da un duplice punto di vista, ovvero come interessi alla salvaguardia della salute e come interessi economici ad una corretta e completa informazione in campo alimentare (7), è composto dal regolamento CE n. 852/2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; dal regolamento CE n. 853/2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; dal regolamento CE n. 854/2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al

consumo umano; dal regolamento CE n. 882/2004 relativo alla disciplina dei controlli ufficiali volti a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi, di alimenti e di salute e benessere degli animali; ed infine dalla direttiva CE n. 2004/41 sulla produzione e sul commercio di alimenti di origine animale destinati al consumo umano (8).

Con le vigenti disposizioni comunitarie, l'Unione europea si è data quindi l'obiettivo di raggiungere un alto livello di sicurezza alimentare, facendo riferimento al concetto innovativo di «analisi del rischio» ed in particolare di HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points* - Analisi del rischio e dei punti critici di controllo).

L'analisi del rischio, in particolare, rappresenta una procedura composita che richiede un insieme articolato di dati e comprende la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio di insalubrità degli alimenti (9). I principi generali sui quali verte la disciplina comunitaria in materia sono l'esigenza di effettuare controlli integrati lungo tutta la catena alimentare, la necessità da parte degli operatori del settore e delle autorità competenti (10) di compiere interventi preventivi basati proprio sulle analisi dei rischi, il riconoscimento della primaria responsabilità dell'operatore del settore per ogni prodotto dallo stesso realizzato, trasformato, importato, commercializzato o somministrato, la necessaria tracciabilità dei

(4) A livello europeo, è necessario però precisare che, nonostante l'importanza del settore alimentare, né il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea né il precedente Trattato comunitario contengono una norma espressamente dedicata agli alimenti. Peraltro, la mancata caratterizzazione all'interno dei citati Trattati del settore alimentare non ha affatto precluso l'intervento dell'Unione nel settore in esame, soprattutto per il tramite della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee sul presupposto di garantire la libera circolazione degli alimenti considerati quali mere merci. Più in particolare, l'evoluzione normativa comunitaria in materia si presta ad essere sostanzialmente ordinata in tre fasi evolutive successive. La prima ha avuto ad oggetto la tutela della libertà degli scambi intracomunitari ed era fondata sulla disciplina degli aspetti igienico-sanitari solo in riferimento a determinati e limitati prodotti, gli unici destinati alla circolazione, in stretta connessione con l'affermazione della PAC (la politica agricola comunitaria); la seconda era caratterizzata dall'emanazione di direttive concernenti l'igiene in senso ampio dei prodotti alimentari, a prescindere dalla loro idoneità alla circolazione tra i Paesi membri; la terza, ed ultima, è oggi invece caratterizzata dall'emanazione di regolamenti direttamente applicabili negli Stati membri fondati sulla necessità che la legislazione alimentare debba essere costantemente e dettagliatamente aggiornata al progresso scientifico e tecnologico e ciò con applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. Mentre, in particolare, le prime due fasi sopra riportate non appaiono il risultato di una specifica volontà delle istituzioni comunitarie di disciplinare organicamente il settore in disamina, quanto piuttosto il deposito alluvionale di azioni volte ora al perseguimento degli obiettivi propri della PAC, ora di politiche di avvicinamento per la progressiva realizzazione del mercato interno, differente appare l'approccio dell'ultima fase sopra richiamata, volta a codificare nel dettaglio la disciplina degli alimenti. Ciò, soprattutto, alla stregua della nascita dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nel 1994, delle crisi alimentari sovente verificatesi anche in Europa negli anni '90, nonché all'allargamento dei Paesi membri, con la constatata necessità di garantire maggiore sicurezza nel consumo degli alimenti per tutti i cittadini dell'Unione europea (L. COSTATO - S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare*, *Voce*, in *Digesto*, 2010, 912).

(5) Ai fini di assicurare la libera circolazione degli alimenti (nell'ottica di favorire la libera circolazione delle merci), infatti, la Comunità europea ha progressivamente prodotto un complesso di norme prevalenti sulla legislazione nazionale o tali da imporre agli Stati membri, in caso di direttive, di modificarla per adeguarsi a quanto stabilito in sede CE. Tuttavia, solo dopo l'allarmante episodio della diffusione della BSE (encefalopatia spongiforme bovina nel 1992) la Commissione europea si pose l'obiettivo di aumentare i controlli e la sicurezza degli alimenti. Questo obiettivo sembrava raggiunto con il regolamento in esame anche se non si è mancato di evidenziare la natura spesso eccessivamente programmatica delle prescrizioni ivi contenute. Il regolamento CE n. 178/2002 rappresenta comunque il primo tentativo europeo di riordinare a livello comunitario della materia della sicurezza alimentare, dettando le regole generali del nuovo diritto alimentare europeo. I principi generali della legislazione alimentare dettati dal regolamento in questione sono in particolare ispirati a

garantire un livello elevato della tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente.

(6) Per una disamina complessiva sul pacchetto igiene, si vedano: C. TULUMELLO, *Il pacchetto igiene. Che cosa cambia nel controllo delle attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2010, 1, 85; G. PAGLIARULO, *Il pacchetto igiene*, in *Argomenti*, 2006, 4, 76.

(7) L. COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, cit., 346.

(8) Il pacchetto igiene è poi completato da una serie di disposizioni di attuazione contenute nel regolamento CE n. 138/2005 che ha stabilito requisiti specifici per l'igiene dei mangimi; nel regolamento CE n. 2073/2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari; nel regolamento CE n. 2074/2005, che reca modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento CE n. 853/2004 ed all'organizzazione di controlli ufficiali ai sensi dei regolamenti CE nn. 854/2004 e 882/2004; nel regolamento CE n. 2075/2005, che definisce norme specifiche sui controlli ufficiali relativi alla presenza di Trichine nelle carni; nel regolamento CE n. 2076/2005, che contiene alcune norme sul regime transitorio. Infine, vanno segnalati il regolamento CE n. 1935/2004, concernente i materiali e gli oggetti destinati a venire in contatto con gli alimenti; il regolamento CE n. 450/2009, relativo ai materiali attivi destinati a venire in contatto con i prodotti alimentari; la direttiva n. 2002/99/CE recante norme di polizia sanitaria per la produzione, la trasformazione, la distribuzione e l'introduzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Di recente, tra i più importanti, sono stati adottati i seguenti regolamenti: reg. di esecuzione UE della Commissione 23 maggio 2011, n. 506/2011 in modifica al precedente regolamento di esecuzione UE n. 297/2011 che impone condizioni speciali per l'importazione di alimenti per animali e prodotti alimentari originari del Giappone o da esso provenienti, a seguito dell'incidente alla centrale nucleare di Fukushima (sul quale si veda: V. PAGANIZZA, *Fukushima, Rasff ed Ecurie. Condizioni speciali per l'importazione di alimenti e mangimi provenienti dal Giappone dopo l'11 marzo 2011*, in *Riv. dir. alimentare*, 2011, 1) ed il reg. UE della Commissione 29 aprile 2011, n. 420/2011, che rivede e definisce il limite massimo dei contaminanti nei prodotti alimentari.

(9) Quanto ai requisiti generali di sicurezza del prodotto alimentare, la definizione di alimento «a rischio» appare articolata secondo due accezioni: la prima afferisce al concetto di dannosità per la salute; la seconda, invece, attiene al concetto di inadeguatezza al consumo umano (D. PISANELLO - C. BIGLIA - C. PELLICANO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, 2010, 175).

(10) In Italia la tutela della sicurezza dei prodotti alimentari è garantita dal Ministero della salute attraverso le attività di controllo ufficiale svolte dagli Uffici centrali, dalle Regioni, dalle Province e dalle strutture territoriali del servizio sanitario nazionale (ASL). L'attività di controllo e di verifica, che sotto il profilo amministrativo è qualificabile come attività vincolata, è estesa e capillare ed è volta alla tutela della sicurezza degli alimenti lungo tutta la filiera produttiva, fino all'arrivo dei prodotti ai consumatori. L'attività di controllo posta in essere dalle ASL, che risponde a giudizi tecnico-scientifici che solo

prodotti alimentari lungo tutta la filiera di produzione dell'alimento, la considerazione del consumatore quale parte attiva e di vigilanza sulla sicurezza alimentare (11).

La legislazione attuale in materia di sicurezza alimentare pone dunque a carico dell'operatore alimentare la principale responsabilità per la sicurezza di ciò che egli stesso produce, trasforma, commercializza o somministra. Ogni singolo operatore, ogni singolo anello della catena della produzione alimentare deve essere in grado di conoscere, gestire e controllare ogni possibile rischio legato alla sua attività produttiva.

Tale concetto implica la necessità imprescindibile da parte degli operatori del comparto alimentare e delle autorità competenti al controllo di analizzare in modo critico l'intera filiera produttiva alimentare (12). In particolare, i soggetti coinvolti nella procedura di analisi del rischio non devono limitarsi solo all'individuazione di punti di controllo critico il più a valle possibile dell'intero processo produttivo, che possano eliminare o minimizzare gli eventuali pericoli per il consumatore; viceversa, è precisa responsabilità dell'operatore, in primo luogo, capire ed individuare le fasi di processo che anche solo potenzialmente siano in grado di elevare il pericolo oltre limiti accettabili (13). Dunque, il sistema dell'analisi del rischio consiste in un approccio di tipo preventivo, sistematico e documentato alla sicurezza alimentare, il quale, procedendo sistematicamente ad un'analisi dei potenziali pericoli insiti nelle trasformazioni alimentari; identifica i punti di processo in cui i pericoli, individuati quali determinanti per la salubrità dell'alimento, possono essere tenuti sotto controllo (*rectius*, sotto auto-controllo).

all'autorità sanitaria possono competere, è focalizzata, in particolare, sul rischio inteso come frequenza di comparsa e gravità di un patogeno alimentare. La definizione di un livello di controllo (inteso come tipo e frequenza degli interventi ispettivi) di sistema o di prodotto che sia proporzionale al rischio reale in sanità pubblica, e, dunque, scientificamente valutato, è legata alla disponibilità di dati scientifici e conoscenze epidemiologiche. Tuttavia, in un sistema di produzione degli alimenti globalizzato, come quello attuale, la probabilità e la gravità degli episodi di infezione alimentare sono condizionati da una molteplicità di fattori. Dunque, per assicurare una gestione efficace della sicurezza alimentare è necessario disporre di strumenti finalizzati a conoscere e valutare tutti i fattori presenti nei diversi livelli della filiera alimentare. Gli strumenti ritenuti indispensabili per ridurre l'incidenza delle infezioni alimentari sono stati individuati nella valutazione quantitativa del rischio microbiologico e nei metodi di attribuzione alimentare secondo una logica di associazione tra la conoscenza del rischio e una combinazione prodotto-patogeno che deve condurre a modulare gli sforzi ispettivi e di monitoraggio. Tale associazione metodologica comporta quindi l'utilizzo di un approccio epidemiologico integrato con una valutazione quantitativa del rischio microbiologico. Questa impostazione realizza l'incontro di due visioni tese a garantire la sicurezza alimentare. La prima è quella dei valutatori del rischio, che hanno come punto di partenza gli alimenti e guardano verso le malattie alimentari, riuscendo attraverso le simulazioni a prevedere l'impatto sanitario collegabile ad interventi di riduzione dei fattori di rischio; la seconda, invece è quella degli epidemiologi che, partendo dal dato delle malattie alimentari guardano indietro verso l'alimento (M. FERRI, *Sicurezza alimentare e sistema ispettivo veterinario italiano: limiti e prospettive*, in *Argomenti*, 2010, 2, 63; D. D'ANGELO, *Livello di sicurezza alimentare e controlli ufficiali: correlazione e applicazioni gestionali*, in *Argomenti*, 2010, 3, 54).

(11) Per un approfondimento generale della materia, si vedano, di recente: D. PISANELLO - C. BIGLIA - C. PELLICANO, *Guida alla legislazione alimentare*, cit.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2009; A. GERMANO, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007; L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007.

(12) I. CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *Riv. dir. alimentare*, 2009, 4.

(13) R. DI IORIO - G. COLAVITA, *La sicurezza alimentare vista dagli operatori del settore*, in *Argomenti*, 2008, 2, 47.

(14) A. FERMANI, *L'impiego delle acque nella produzione primaria*, in *Argomenti*, 2008, 1, 73.

(15) L'acqua, infatti, condiziona i requisiti di qualità ai quali un prodotto alimentare deve rispondere: sicurezza, qualità nutrizionali e sen-

La produzione degli alimenti non può però prescindere dalla qualità delle acque impiegate, a vario titolo, nel processo della loro produzione (14).

Le rilevanti interconnessioni esistenti tra produzione alimentare e approvvigionamento idrico riguardano, peraltro, sia aspetti di ordine quantitativo sia qualitativo (15).

L'acqua, infatti, oltre ad essere necessaria per la produzione primaria, ovvero per la produzione di vegetali e l'allevamento di animali, è indispensabile in numerose fasi della trasformazione alimentare, sia incorporata nell'alimento o nella bevanda in una qualsiasi fase produttiva; sia per il lavaggio, trasporto, riscaldamento o raffreddamento di semilavorati e prodotti.

Per quanto riguarda il profilo normativo del rapporto tra acqua e sicurezza alimentare è possibile evidenziare come, con percorsi distinti e paralleli, l'Unione europea abbia provveduto alla creazione di un quadro disciplinare integrato ed esaustivo, con utilizzo di sistemi predittivi di allerta precoce, basato su processi scientifici di analisi del rischio e sul principio di precauzione (16) sia per problematiche ambientali con implicazioni sanitarie dirette, come nel caso della protezione e gestione delle acque, sia nel settore della produzione alimentare.

Sebbene, in generale, nell'ultimo decennio, la disciplina delle acque si sia sempre di più orientata alla garanzia dell'approvvigionamento di acqua potabile ed alla tutela e preservazione dell'ambiente acquatico, sulla base di una politica integrata di gestione delle risorse idriche, in relazione alle acque destinate al consumo umano (17), in considerazione della loro importanza per la salute, si è ritenuto di fissare a livello comunitario norme di qualità essenziali che

soriali, conservabilità. Tuttavia, nel processo produttivo alimentare non solo devono essere definite azioni specifiche volte al controllo del parametro qualitativo dell'acqua, ma devono essere altresì definite azioni volte al controllo della sua disponibilità, ovvero sulla sua quantità. È proprio quest'ultimo fattore, in particolare, che regola lo sviluppo microbico, le caratteristiche di struttura e consistenza dei prodotti, la possibilità che si verifichino reazioni di deterioramento chimico ed enzimatico e fenomeni fisici quali la cristallizzazione degli zuccheri ed il rigonfiamento di sistemi colloidali tali da pregiudicare l'integrità dei cibi (P. LO GIUDICE, *Legislazione sul commercio e sulla qualità dei prodotti agro-alimentari*, in <http://www.coreas.it>, dicembre 2008).

(16) Il principio di precauzione è disciplinato dall'art. 7 del regolamento CE n. 178/2002 il quale consente, nel caso in cui venga individuata la possibilità che si verifichino effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, alle competenti autorità di adottare misure di gestione del rischio atipiche, eccezionali e tendenti alla tutela della salute. Queste misure tuttavia devono essere proporzionali e prevedere le sole restrizioni alla libera circolazione delle merci che siano necessarie per raggiungere il livello di tutela della salute perseguito dall'Unione europea. Tali misure, infine, devono rivestire carattere temporaneo e devono essere riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente. Secondo la dottrina, peraltro, il principio di precauzione costituisce il momento centrale del percorso evolutivo della legislazione alimentare, realizzando il passaggio da un controllo di tipo meramente formale di legalità ad un controllo sostanziale di tipo teleologico, in cui la ricerca ha ad oggetto la soluzione più adeguata per il perseguimento dell'obiettivo scelto dal legislatore (L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004, 266).

(17) Che, ai sensi dell'art. 2 della direttiva CE n. 98/83, sono tutte le acque utilizzate da un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle la cui qualità, secondo quanto determinato dalle autorità nazionali competenti, non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale, cui si aggiunge la definizione fornita dall'art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 31/2002, il quale ricomprende nella definizione di acqua destinata al consumo umano anche le acque trattate o non trattate destinate ad uso potabile; per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, che a prescindere dalla loro origine siano fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori.

tutte le acque destinate al consumo umano devono soddisfare.

A tal fine sono stati definiti, per i diversi fattori di rischio, valori parametrici rigorosi basati anch'essi sull'analisi del rischio.

Ed infatti, la direttiva CE n. 98/83 recepita in Italia con il d.lgs. n. 31/2001 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano (18), stabilisce norme di qualità essenziali che a livello comunitario devono uniformemente soddisfare tutte le acque, trattate o non trattate, destinate a uso potabile, culinario o per la preparazione di cibi in ambito domestico, nonché tutte le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione e l'immissione sul mercato di prodotti o sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale. La stessa direttiva comunitaria precisa, inoltre, che i parametri di qualità prestabiliti per le acque utilizzate nelle imprese alimentari debbano essere garantiti dal gestore del servizio idrico fino al punto in cui sono utilizzate direttamente nell'impresa alimentare per i propri scopi produttivi (ovvero fino al c.d. «punto d'uso»).

D'altra parte è stato osservato che, in coerenza con le politiche comunitarie, le quali riconoscono il contributo delle acque utilizzate nella produzione alimentare al rischio complessivo cui si espongono i consumatori attraverso l'ingestione di sostanze, il regolamento CE n. 178/2002 considera la qualità delle acque garantita dalla specifica normativa in materia di acque destinate al consumo umano (direttiva CE n. 98/83) fino al punto in cui ha luogo la loro fornitura all'industria alimentare, preoccupandosi solo di assicurare il corretto impiego dell'acqua dal punto di utilizzo alle diverse fasi della filiera produttiva alimentare (19).

Peraltro, nella stessa definizione di alimento proposta dall'art. 2 del regolamento CE n. 178/2002, viene indicata «qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento» con un esplicito richiamo alla disciplina in materia di acque prevista dalla direttiva CE n. 98/83 per ribadire il punto in cui i valori di qualità dell'acqua destinati alla produzione alimentare devono essere rispettati.

Le misure di controllo sui parametri sanitari microbiologici e chimici e le competenze definite dalla direttiva CE n. 98/83 assicurano, infatti, il rispetto dei requisiti dell'acqua erogata fino al punto di consegna della stessa all'industria alimentare. Da tale punto in poi, l'acqua utilizzata da un'industria alimentare, in tutti i casi in cui questa entri in intimo contatto con gli alimenti, eventualmente diventandone un ingre-

diente, deve, al pari di tutti gli altri ingredienti alimentari, essere soggetta alle procedure che regolano tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, e quindi, in primo luogo, all'applicazione dei principi del sistema di autocontrollo HACCP (20).

In altri termini, la direttiva CE n. 98/83 ed il d.lgs. n. 31/2001 disciplinano la qualità di tutte le acque destinate al consumo umano, ovvero sia dell'acqua ad uso potabile sia di quella utilizzata nella produzione alimentare, regolamentando tutti gli aspetti critici dal punto di vista sanitario. Ed infatti, quando l'acqua è impiegata in un'industria alimentare e riveste significato sanitario sull'alimento finito (21), il produttore deve utilizzare solo acqua conforme alle normative qui indicate (ed in particolare ai valori chimici e fisici individuati nei rispettivi allegati) e, solo a partire dal punto di prelievo della stessa, deve assicurare che l'impiego dell'acqua nel corso della filiera produttiva alimentare sia eseguito nel rispetto di tutte le disposizioni previste dalla legislazione alimentare, applicabile ad ogni ingrediente alimentare secondo il principio dell'autocontrollo e dell'analisi del rischio (22).

Peraltro, la normativa comunitaria e nazionale in materia presidiano adeguatamente anche la fattispecie in cui l'acqua sia utilizzata non quale ingrediente (diretto od indiretto) di cibi, ma anche solo quale strumento di pulizia di impianti, attrezzature ed utensili destinati a venire in contatto diretto od indiretto con gli alimenti o bevande comunque impiegati nell'attività di produzione o di trasformazione dei cibi. In effetti, la grande cautela nel consentire, in deroga ai principi sopra riportati, l'uso di acqua non potabile negli stabilimenti in cui vengono prodotti alimenti anche laddove tale acqua sia destinata non alla produzione alimentare ma ad altre operazioni, è confermata dalla lettura del regolamento CE n. 852/2004 (capitolo VII dell'allegato II) e dalla normativa nazionale in materia di utilizzo di acque destinate al consumo umano, come precisato da una recente pronuncia del giudice amministrativo (23).

Come visto, dunque, ben lungi dall'essere un concetto isolato perseguibile con norme differenziate, la salute del consumatore viene considerata attualmente un obiettivo trasversale da integrare nell'attuazione delle diverse politiche comunitarie e nazionali. Proprio a tal fine, le politiche in materia di risorse idriche e di produzione alimentare coordinano le loro azioni nella concorde intenzione di tutelare la salute umana in un contesto di sviluppo sostenibile (24).

Sotto tale ultimo profilo acquisisce notevole rilevanza anche la rappresentazione della sicurezza alimentare ed il ruolo dei media e della comunicazione pubblica. Ed infatti,

(18) Che si è aggiunto alla l. 30 aprile 1962, n. 283, disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; al d.p.r. 26 marzo 1980, n. 327, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; e che ha abrogato il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, attuazione della direttiva CEE n. 80/778 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

(19) M. OTTAVIANI - L. LUCENTI - L. FERRETTI, *La qualità dell'acqua per la sicurezza dei prodotti alimentari*, in *Notiziario dell'Istituto Superiore di Sanità*, 2005, 2, 3.

(20) A. MESSINEO - M. CUICIO - P. ALBERTI - S. IAVICOLI, *Arsenico nell'acqua, come abbattere le concentrazioni nocive*, in *Ambiente & Sicurezza sul Lavoro*, 2011, 3, 49.

(21) La direttiva CE n. 98/83 ed il d.lgs. n. 31/2001, infatti, escludono dall'applicazione degli *standards* qualitativi le acque utilizzate nell'industria alimentare qualora si possa determinare che la loro utilizzazione non incida sulla salubrità del prodotto finale. Per altri aspetti è stato evidenziato che un'analogia considerazione in termini riduttivi dell'acqua come componente del prodotto finale si riscontra anche nella direttiva CE n. 2000/13 sulle etichettature il cui art. 6, par. 5, primo trattino, concernente l'obbligo di enumerare tutti gli ingredienti che compongono il prodotto alimentare, stabilisce che l'acqua è indicata in funzione del peso nel prodotto finito, ma che si può non tener conto di questa quantità se essa non supera, in peso, il 5 per cento del

prodotto finito (I. CANFORA, *Definizione di alimento*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 1-2, 154).

(22) M. OTTAVIANI - L. LUCENTI - L. FERRETTI, *La qualità dell'acqua per la sicurezza dei prodotti alimentari*, cit., 7.

(23) T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV 25 maggio 2011, n. 1280, in <http://www.ambientediritto.it> e in corso di pubblicazione in questa Riv. con nota di C. ROMANELLI, il quale, segnalando la «grandissima rilevanza» degli interessi pubblici coinvolti nella fattispecie sottoposta alla sua attenzione (la salubrità dei prodotti alimentari e la tutela della salute pubblica), ha affermato che «la normativa in vigore non consente di affermare che nella produzione vinicola l'acqua potabile non sia necessaria, perché nulla autorizza a sostenere che contenitori e attrezzature possano essere lavati con acqua non potabile, potendo in effetti avvenire la contaminazione degli alimenti (nozione senz'altro applicabile al vino) anche per contatto con contenitori e attrezzature che non siano stati lavati con acqua potabile».

(24) L'*International Council for Local Environmental Initiatives* (1997) ha dato la seguente definizione di «sviluppo sostenibile»: da un punto di vista delle relazioni esistenti tra la scala territoriale locale e globale, lo sviluppo sostenibile è quello in grado di offrire servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità senza danneggiare i sistemi naturali, culturali e sociali su cui si basa tale soddisfazione e senza ridurre le potenzialità di sviluppo sostenibile delle comunità locali in altre parti del mondo. Per cercare

la comunicazione del rischio alimentare ai consumatori richiede da parte delle autorità competenti un continuo aggiornamento sulle criticità riscontrate, sulle attività di controllo svolte e sui risultati scaturiti dalle analisi effettuate. Le informazioni raccolte devono poi essere messe a disposizione dei consumatori che sono parte attiva della filiera alimentare, con un'opera di informazione ed educazione continua, senza la quale non si potrebbe «chiudere correttamente il cerchio» (25).

2.2. - Per il settore agricolo, l'acqua costituisce un elemento determinante. Come risulta da numerose esperienze condotte in materia, invero, laddove si sono insediati sistemi agricoli in irriguo, sono migliorate le tecniche produttive e si sono consolidati i legami con l'industria alimentare determinando una produttività del settore agricolo paragonabile a quella conseguita nel settore industriale (26).

L'agricoltura, infatti, più di ogni altro settore dell'economia è fortemente condizionata dalla disponibilità di acqua, avendo sulla stessa l'estrema variabilità del clima conseguenze dirette e potenzialmente negative. Proprio l'irrigazione (27), quindi, rappresenta l'indispensabile strumento tecnologico, di origine antica, necessario ad attenuare le conseguenze negative discendenti, in particolare, dal regime delle precipitazioni (28).

L'agricoltura e la zootecnica sono peraltro considerati i settori di maggiore utilizzo delle acque dolci e, inoltre, la corretta gestione dei reflui e le pratiche di conduzione hanno un impatto diretto sull'ambiente e sulla qualità delle acque stesse (29).

In generale, è possibile evidenziare poi che l'agricoltura gioca un ruolo chiave nella gestione complessiva della risorsa idrica. E ciò sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo (30): sotto il profilo qualitativo, infatti, il settore agricolo è quello che maggiormente inquina la risorsa idrica, atteso il significativo impatto dell'immissione nella stessa di nutrienti e di sostanze c.d. prioritarie (31). Rispetto agli aspetti meramente quantitativi, invece, il settore agricolo è il settore che, a livello mondiale, consuma più acqua di tutti (32).

In effetti, anche in Italia, il settore agricolo è quello che utilizza e consuma la maggiore quantità di acqua ed è anche quello in cui appare maggiormente necessario applicare una politica di efficienza, risparmio e tutela della risorsa idrica. E ciò non soltanto per motivi ambientali, ma anche per preservare una risorsa tanto preziosa all'agricoltura stessa (33).

Proprio con riferimento alla tematica della gestione delle risorse idriche in agricoltura, e non solo, a livello europeo è stata emanata la direttiva CE n. 2000/60 sulle acque interne superficiali, di transizione, sotterranee e costiere (34).

di ottenere lo sviluppo sostenibile, i punti sembrano ancora oggi essere la concentrazione degli interventi sul territorio, la collaborazione tra i diversi soggetti e la concertazione come strumento indispensabile per un processo di sviluppo e, infine, la sussidiarietà (Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale*, seduta del 10 maggio 2005). Per una ricostruzione dei principi dello sviluppo sostenibile, si vedano A. POSTIGLIONE (a cura di), *Economia e ambiente. Profili economici, giuridici e sociali dello sviluppo sostenibile in Italia*, Milano, 2009; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; F. FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, 10, 921.

(25) A. COCOMAZZI, *La comunicazione del rischio per la sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. alimentare*, 2009, 4, 3 e L. PETRELLI, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi*, in *Riv. dir. alimentare*, 2010, 4, 14.

(26) C. LAMOGLIE, *La domanda del settore irriguo nel Mezzogiorno*, in *Atti del Convegno L'acqua a metà del guado*, Matera, 30 gennaio 2004.

(27) Con il termine irrigazione, in particolare, si intende l'apporto artificiale d'acqua al sistema terreno-pianta-atmosfera al fine di consentire, o migliorare, la produzione vegetale in senso lato, comprendendo anche gli aspetti economici. Secondo l'obiettivo che ci si propone di raggiungere, l'irrigazione può svolgere numerose funzioni, tra cui contribuire al rifornimento idrico delle colture, modificare le condizioni termiche dell'ambiente, a favore delle colture, migliorare le caratteristiche fisico-chimiche del terreno, facilitare le lavorazioni del terreno, combattere parassiti infestanti le colture (C. MERLO, *Acqua, irrigazione e ambiente*, cit., 50).

(28) A. MARTUCCELLI, *Utilizzazione e tutela delle acque per usi irrigui nella recente disciplina sulle risorse idriche: la gestione consortile*, in questa Riv., 2002, 288.

(29) R. BIANCHI, *Impatto ambientale e sicurezza degli alimenti: due normative collegate*, in *Ambiente&sviluppo*, 2005, 12, 1073.

(30) C. MAIER, *La direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e i Piani di gestione dei bacini idrografici. Stato dell'arte in Europa e osservazioni critiche delle ONG*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 197.

(31) Si tratta di sostanze organiche contenute principalmente negli scarichi non depurati o parzialmente depurati provenienti da insediamenti civili, allevamenti intensivi, macelli, concerie etc. che, unite all'acqua d'irrigazione, sono spesso usate come fertilizzanti per il suolo agricolo. Il carbonio contenuto in questi materiali reagisce però con l'ossigeno disciolto nell'acqua, la quale a sua volta rischia di impoverirsi proprio di detto importantissimo e nutriente elemento. L'utilizzo di dette sostanze è definito dalla lettura normativa e scientifica «fertilizzazione» e, pur essendo una prassi in uso da tempo nelle aree agricole italiane, è stata regolamentata sotto il profilo tecnico agronomico e giuridico, oltre alla normativa regionale in materia, solo di recente, con l'adozione del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. (sulla criticità del rapporto tra la fertirrigazione e la disciplina dei rifiuti, si vedano: S.

MAGLIA - M. BALOSSI, *Considerazioni sulla disciplina della traccimazione e dei fanghi*, in *Ambiente&sviluppo*, 2011, 3, 234; G. SECCIA - B. RONCHI, *Fertirrigazione e utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento*, in questa Riv., 2009, 11, 704; L. RAMACCI, *Ambiente, agricoltura e illecito penale*, in *Giur. merito*, 2006, 6, 1580). Si veda di recente, in materia, Corte di giustizia CE, Sez. IV 17 giugno 2010, in causa C-105/09, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 2, 249, con nota di A. GRATANI, *Piani e programmi ambientali nel settore zootecnico*.

(32) Secondo i dati della FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) l'agricoltura è il settore che consuma più acqua: nei campi finisce il 70 per cento dei consumi idrici mondiali. In Europa, invece, secondo l'ultimo *report* dell'Agenzia europea per l'ambiente (EEA), finisce nei campi circa il 24 per cento dell'acqua, ma nelle regioni meridionali la media è del 60 per cento. Nonostante i notevoli vantaggi economici dell'irrigazione, la FAO non ha mancato di evidenziare come gli attuali livelli di consumo di acqua in agricoltura non saranno sostenibili in futuro. La sfida per il futuro dell'agricoltura, quindi, secondo la FAO stessa, sarà produrre di più consumando meno acqua, investendo cioè in un'agricoltura sostenibile. La svolta può dunque passare attraverso un uso dell'acqua più efficiente, ad esempio promuovendo gli usi plurimi dell'acqua, con il riutilizzo delle acque reflue depurate, il miglioramento delle tecniche irrigue, l'utilizzo di colture resistenti agli stress idrici, la modifica delle pratiche agronomiche e dei calendari colturali (R. MAGNANO, *È l'acqua il vero carburante per un'agricoltura sostenibile*, in *Agrisole*, 3-9 aprile 2009, 6). Si veda in proposito anche il recente rapporto FAO, *Climate Change, Water and Food Security*, n. 36 del 27 giugno 2011.

(33) Si vedano i dati del rapporto Legambiente, *La gestione sostenibile dell'acqua in agricoltura*, 1° luglio 2008, 12 dove si segnala tuttavia che l'irrigazione, almeno in Italia, non è il frutto di una libera scelta degli agricoltori ma essa è imposta dalle caratteristiche territoriali, in prevalenza collinare e montuosa, e dall'accentuata variabilità del clima per cui, senza irrigazione, l'Italia non potrebbe competere nella produzione alimentare con gli altri Paesi europei dal clima umido e dal territorio in gran parte pianeggiante.

(34) La direttiva in questione (*Water Framework Directive*) è un importante strumento normativo per il conseguimento di una buona qualità delle acque entro il 2015. Mediante questa direttiva, in particolare, l'Unione europea ha introdotto un nuovo ed innovativo approccio alla gestione sostenibile di tutte le risorse idriche in Europa. Per conseguire l'ambizioso obiettivo del buono stato di qualità delle acque, gli Stati membri hanno dovuto elaborare Piani di gestione dei bacini idrografici, aventi ad oggetto tutte le azioni e gli obiettivi necessari a gestire e risanare i corpi d'acqua, oltre agli strumenti finanziari e normativi (C. MAIER, *La direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e i Piani di gestione dei bacini idrografici. Stato dell'arte in Europa e osservazioni critiche delle ONG*, cit., 198). In materia, si veda anche P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque: profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 2, 209.

Questa (35), basata sul principio per il quale l'acqua non può essere paragonata ad un prodotto commerciale al pari di altri, rappresentando un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale, è stata recepita in Italia con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente), la cui parte III (rubricata «norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche») disciplina l'utilizzo delle risorse idriche (36).

Con tale ultima normativa (37) si è pervenuti, in particolare, alla considerazione espressa in via di principio dell'acqua come risorsa ambientale costituente in sé la finalità ed il risultato, non più il mezzo, dell'azione di pubblici poteri. Ed infatti, la recente legislazione adotta una definizione di acque demaniali comprensiva di tutte le acque interne, con la sola eccezione delle acque pluviali non invase o convogliate (38).

La demanialità dell'acqua rappresenta, peraltro, un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione che limita la potestà concorrente delle Regioni e che concepisce la qualità pubblica dell'acqua come asserimento alla proprietà demaniale di tutte le acque e come risultato di un giudizio di valore che fa dell'acqua una risorsa collettiva da utilizzare secondo criteri di solidarietà (39).

A tale stregua, la normativa in esame ha riordinato il sistema delle concessioni secondo il principio per il quale nell'utilizzo della risorsa idrica si deve tener conto in maniera sinergica e coordinata sia delle criticità quantitative che di quelle qualitative e ciò attraverso la formulazione di programmi ed interventi di tutela integrata del sistema idrico.

In altre parole, nell'utilizzo dell'acqua, è necessario tener conto non più solo dei fabbisogni idrici, ma anche dei

problemi ambientali legati all'acqua ed all'equilibrio complessivo del bilancio idrico (40).

In effetti, il Codice dell'ambiente affronta la tutela quantitativa e qualitativa delle risorse idriche attraverso un sistema incentrato non solo sulla diretta salvaguardia dell'acqua in quanto tale, ma anche sulla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati, ed ancora sulla tutela della salute, spingendosi alla determinazione dei corretti usi nei diversi settori di impiego dell'acqua (41).

Proprio al fine di gestire correttamente e nel miglior modo possibile la risorsa idrica in ambito irriguo, non può non segnalarsi la fondamentale funzione svolta in materia dai consorzi di bonifica ed irrigazione, cui spetta la facoltà di gestire le concessioni di derivazione di acqua per l'irrigazione agreste (42).

Invero, il ruolo dei consorzi di bonifica ed irrigazione è incluso nell'ambito di una serie di temi e finalità di grande rilevanza.

Questi attestano la centralità dei consorzi nell'ambito della gestione e della sicurezza delle acque e del territorio, nonché nell'ambito dei rapporti tra l'ambiente fisico ed umano.

Il ruolo dei consorzi di bonifica ed irrigazione si inquadra, infatti, nel costante rapporto tra politica del territorio e politica delle acque per la conservazione, regolazione ed utilizzazione delle due maggiori risorse naturali presenti sul nostro pianeta, ovvero l'acqua ed il suolo, cui a loro volta afferiscono lo sviluppo economico della produzione agricola, l'assetto paesaggistico del territorio, la difesa del suolo e dell'ambiente.

Il ruolo polifunzionale dei consorzi di bonifica ed irrigazione, peraltro, promana direttamente dalla l. 18 maggio

(35) Integrata dalla direttiva CE n. 2008/105, relativa a *standard* di qualità ambientale nel settore della politica delle acque e dalla direttiva CE n. 2009/90 che stabilisce, conformemente alla direttiva CE n. 2000/60, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

(36) Con il termine utilizzazione delle acque si è soliti riferirsi ad una complessa fenomenologia volta a ritrarre utilità dalle risorse idriche e ad indicare l'attività di fruizione dell'acqua per i più svariati bisogni della vita. Quanto alla classificazione delle varie tipologie di usi delle acque, la dottrina tradizionale individua una tripartizione, articolata secondo lo schema degli usi comuni, speciali ed eccezionali. Gli usi comuni, conformi alla normale destinazione del bene, sono quelli consentiti a tutti i soggetti, senza che occorra alcun atto amministrativo (scopo alimentare, balneazione); gli usi speciali sono quelli che, pur conformi alla normale destinazione del bene, richiedono per il loro esercizio la previa acquisizione di un particolare atto permissivo (pesca, fluitazione); gli usi eccezionali sono invece quelli che, non conformi alla normale destinazione del bene, consistono in sottrazioni, pur parziali, del bene all'uso comune, per il godimento esclusivo, ancorché temporaneo, di determinati soggetti investiti di titolo particolare, a carattere generalmente concessorio (solitamente esercitati per derivazione, riguardano l'irrigazione agricola o l'uso industriale) (F. DI DIO, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 6, 1014).

(37) Integrata e modificata dai recenti d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, in materia di rifiuti, e 10 dicembre 2010, n. 219, in attuazione della direttiva CE n. 2008/105 e recepimento della direttiva CE n. 2009/90, sugli *standard* di qualità ambientali delle acque.

(38) L'intenzione del legislatore, tuttavia, non è quella di limitare il diritto alla proprietà privata di quei cittadini che utilizzano le fonti idriche esistenti nei loro fondi in favore di un'estensione della proprietà pubblica, bensì quella di preservare le acque dolci da un uso indiscriminato, affidandone la gestione ai pubblici poteri (B. RONCHI, *L'utilizzo delle acque pubbliche per uso agricolo nella normativa nazionale e regionale*, in questa Riv., 2002, 7-8, 462).

(39) F. CAZZAGON, *Le acque pubbliche nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 3-4, 435.

(40) L'acqua usata in agricoltura, in particolare, produce una serie di benefici, quali l'incremento della produttività, la maggiore sicurezza alimentare e l'aumento dell'offerta di prodotti agricoli. Inoltre, il suo utilizzo comporta il verificarsi di esternalità positive che assicura-

no benefici sociali ed ambientali. Riguardo agli aspetti positivi sull'ambiente, infatti, l'utilizzo dell'acqua in agricoltura previene la degradazione del suolo, prevenendone l'infertilità, se gestita in modo sostenibile; permette la caratterizzazione dei paesaggi; previene la deforestazione; difende dalle inondazioni. Di converso, tuttavia, all'utilizzo dell'acqua irrigua sono associati anche numerosi aspetti negativi di tipo sociale ed ambientale. In relazione ai profili ambientali, infatti, l'irrigazione può facilitare la diffusione di alcune malattie; può favorire la degradazione qualitativa del suolo e delle acque sotterranee, con lo sviluppo dei fenomeni della salinizzazione e dell'erosione; può causare inquinamento, attraverso il rilascio nell'ambiente di fitonutrienti, fitofarmaci, reflui zootecnici (E. DE MEO - S. YASHIDA - N. VALENTE, *Le esternalità ambientali dovute all'irrigazione: un caso di studio riferito alla valutazione economica della salinizzazione delle acque di falda in ambienti mediterranei*, in *Quaderno del Dipartimento di scienze economiche, matematiche e statistiche*, Università degli Studi di Foggia, 2007, 29).

(41) F. DI DIO, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, cit., il quale, per quanto di interesse nella presente sede, segnala come l'art. 96, comma 9 del d.lgs. n. 152/2006 disponga che «le concessioni di derivazione per uso irriguo devono tener conto delle tipologie delle colture in funzione della disponibilità della risorsa idrica, della quantità minima necessaria alla coltura stessa, prevedendo se necessario specifiche modalità di irrigazione. Le stesse sono assentite o rinnovate solo qualora non risultino possibili soddisfare la domanda d'acqua attraverso le strutture consorziali già operanti sul territorio».

(42) Il d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che tutte le derivazioni idrauliche sono temporanee (al massimo 30 anni, ovvero 40 anni per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica, per le quali resta ferma la disciplina di cui all'art. 12, commi 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 79/1999). Spetta invece alle Regioni disciplinare i procedimenti di rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche nel rispetto delle direttive sulla gestione del demanio idrico nelle quali sono indicate, oltre alla durata, al costo dell'uso concesso ed al canone di concessione, anche le possibilità di libero utilizzo di acque superficiali scolanti su suoli o in fossi di canali di proprietà privata (R. CORSINO, *Il ruolo storico dei consorzi di bonifica del Veneto nella tutela del territorio e dell'ambiente nella disciplina dei regi decreti 368/1904 e 523/1904*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 5, 727).

1989, n. 183 e s.m.i. che ha configurato i consorzi come una delle istituzioni principali per la realizzazione degli scopi di difesa del suolo, di risanamento delle acque, di fruizione e di gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi.

Anche la successiva legge n. 36/1994 (la c.d. legge Galli) ha confermato ed anzi ampliato, in ragione delle più moderne istanze in tema di uso razionale delle acque, il principio fondamentale, già vigente nel nostro ordinamento, secondo il quale la gestione delle acque irrigue e di bonifica compete ai consorzi di bonifica, riconoscendo a questi enti una rilevante funzione pubblica nel settore degli usi plurimi delle acque (43). Proprio alla stregua di tale ultima normativa, i consorzi hanno assunto un ruolo strategico e di primo piano in tema di attuazione di schemi idrici informati al criterio del riuso delle acque, nell'adeguamento ed ammodernamento delle reti idriche, nel miglioramento dell'efficienza del sistema irriguo attraverso l'aggiornamento dei manufatti, degli impianti e delle reti idriche, nel completamento delle opere di adduzione, di stoccaggio e di distribuzione dell'acqua, nonché nella realizzazione di possibili interconnessioni tra le opere di accumulo e di distribuzione interessanti più comprensori di irrigazione con il tentativo di ridurre la dispersione e l'inefficienza irrigua (44).

La rilevanza in detti importanti ambiti dei consorzi è stata confermata anche dai più recenti interventi normativi.

Ed infatti, sia il d.lgs. n. 152/1999 e s.m.i. (art. 3) che il d.lgs. n. 152/2006 (art. 75, comma 9) chiamano i consorzi di bonifica ed irrigazione a concorrere, anche attraverso appositi accordi di programma con le autorità preposte, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro riutilizzazione, alla riqualificazione delle aste idriche, nonché alla realizzazione di aree dedicate alla fitodepurazione, inserendoli completamente nella struttura gestionale del ciclo dell'acqua.

Dunque, è possibile convenire che la bonifica e l'irrigazione sono risorse strategiche per lo sviluppo sostenibile ossia per lo sviluppo locale associato alla sicurezza idraulica del territorio (45).

L'attività dei consorzi consente però, soprattutto, lo svi-

luppo di una produzione agroalimentare intensiva e specializzata con prodotti di qualità, per i quali l'irrigazione capillare è indispensabile per superare gli ostacoli e l'aléatorietà del clima (46).

Per l'agricoltura l'acqua rappresenta, infatti, uno dei principali fattori di produzione con riguardo specifico ai livelli qualitativi che devono caratterizzare la produzione vegetale per affrontare idoneamente la concorrenza dei mercati (47).

Per quanto concerne la qualità delle acque utilizzabili per l'irrigazione, è opinione comune che possano essere impiegate le acque minerali, sia superficiali, sia sotterranee, salmastre o dolci; nonché le acque artificiali, cioè derivanti da corpi idrici superficiali creati da un'attività umana e depurate (48), potendosi reputare induttivamente che le caratteristiche qualitative dell'acqua irrigua debbano essere almeno pari a quelle previste per le acque depurate (49).

Peraltro, il generale degrado delle acque di superficie e di quelle freatiche dovuto al diffuso inquinamento causato dagli insediamenti urbani e dalle attività industriali ed agricole, rende sempre più problematico l'uso continuativo della risorsa idrica a fini irrigui.

Tutte le fonti idriche sopra citate, infatti, sono potenzialmente soggette ad alterazioni delle loro condizioni fisico-chimiche e microbiologiche. E ciò per le più svariate cause, anche se per lo più si tratta dell'incremento su suoli agricoli di scarichi abusivi di acqua non depurata, di infiltrazioni saline o dell'immissione di pesticidi o altre sostanze tossiche.

Proprio alla stregua di tale criticità, l'agricoltura appare da una parte, quale fonte di inquinamento, almeno per quanto riguarda la presenza nelle acque di azoto, fosforo, pesticidi e metalli pesanti derivanti dal loro decadimento, ma altresì, dall'altra, la stessa appare come la principale vittima dell'inquinamento urbano ed industriale (50).

In generale, comunque, è opportuno evidenziare che lo stato di qualità del corpo idrico dipende da molteplici interazioni chimiche, fisiche, biologiche ed idromorfologiche tra le diverse componenti naturali dello stesso.

Non esiste, infatti, neppure a livello teorico, un'acqua di irrigazione ottimale, in quanto un'acqua irrigua è tanto migliore quanto più bassi risultano i pericoli potenziali connessi al suo impiego (51).

(43) I consorzi sono enti pubblici economici (cfr. T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. I 16 dicembre 2010, n. 6766, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>) che operano in relazione a bacini idrografici od unità idrografiche omogenee. La suddivisione di detti comprensori, in particolare, riflette l'autonomia idrografica dei vari bacini e la loro omogeneità dal punto di vista del regime idraulico, della dimensione, dei caratteri ambientali, dell'assetto insediativo. I consorzi inoltre operano in regime di sostanziale autogoverno, posto che gli stessi sono amministrati dagli utenti interessati, assicurando il coordinamento tra le diverse utenze e razionalizzando l'utilizzazione delle acque. Peraltro, sugli utenti ricade l'onere di partecipare alle spese di gestione, esercizio e di manutenzione degli impianti irrigui (sulla natura paratributaria dei contributi consortili, si veda Cass. Sez. V Civ. 21 febbraio 2007, n. 4048, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 2).

(44) R. CORSINO, *Le funzioni dei consorzi di bonifica*, in *Riv. amm.*, 2007, 3-4, 309 e M. TAMPONI, *I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi*, in AA.VV., *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, Tomo I, Milano, 2006, 655.

(45) R. CORSINO, *Le funzioni dei consorzi di bonifica*, cit., 314.

(46) Resoconto sommario della seduta n. 55 della Commissione agricoltura e produzione agroalimentare, audizione del Direttore generale dell'A.N.B.I., A. MARTUCCELLI, 16 aprile 2002.

(47) A. MARTUCCELLI, *Utilizzazione e tutela delle acque per usi irrigui nella recente disciplina sulle risorse idriche: la gestione consortile*, cit., 288.

(48) Ovvero quelle acque reflue domestiche, urbane, industriali reimpiegate in specifici settori, tra i quali l'uso irriguo in coltivazioni per l'alimentazione dell'uomo e degli animali. Le acque reflue però devono sottostare alle norme tecniche di riutilizzo ed ai requisiti minimi di qualità all'uscita dell'impianto di recupero prescritti dal d.lgs. n.

99/1992, dal d.m. 12 giugno 2003, n. 185 (regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'art. 26, comma 2, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152) e dal d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. La funzione di depurazione e di riuso delle acque reflue è svolta dagli impianti di trattamento che riducono non solo le sostanze nutrienti (azoto e fosforo) ed organiche presenti nelle acque reflue prodotte dall'attività umana, ma anche numerose sostanze chimiche indesiderabili provenienti dagli scarichi urbani ed industriali. Non tutte le acque depurate possono però essere riutilizzate nell'irrigazione ed il loro utilizzo irriguo non deve comunque comportare un aumento dei rischi di contaminazione in agricoltura o per la popolazione in generale (in merito, si vedano: M. BALOSSI - E. SASSI, *La gestione degli scarichi, aspetti giuridici e tecnici*, Piacenza, 2011; C. PARODI, *Fanghi da depurazione: quale disciplina applicabile?*, in *Ambiente&Sicurezza*, 2010, 2, 98; A. QUARANTA, *D.m. n. 185/2003: verso un uso sostenibile della risorsa idrica*, in *Ambiente*, 2004, 1, 43; A. MURATORI, *Il regolamento sul recupero delle acque reflue: una scommessa da vincere*, in *Ambiente*, 2003, 10, 905).

(49) A. FERMANI, *L'impiego delle acque nella produzione primaria*, cit., 76.

(50) A. BATTILANI, *La qualità delle acque: una nuova variabile nella gestione irrigua*, in <http://www.consorziocer.it>. Spesso agevolato anche dalla negligenza degli amministratori pubblici, si veda, in merito, la sentenza Trib. Latina 30 dicembre 2008, n. 2058, in *Corr. del merito*, 2009, 4, 407, con nota di C. FOLADORE, *Chiare, fresche, dolci acque... Il caso del depuratore di Aprilia*.

(51) P. BERBENNI - M. ANTONELLI, *Vincoli di qualità delle acque per l'uso agricolo*, in *Atti del Convegno Il riutilizzo delle acque reflue urbane e industriali*, Cremona, 29-30 ottobre 2007.

Inoltre, anche un'acqua adeguata, se usata male, può provocare effetti negativi tanto sulle colture quanto sul terreno.

Sebbene non esistano disposizioni normative specifiche relative alla qualità che le acque irrigue devono necessariamente possedere, la FAO, nel 1985, ha indicato i problemi per le colture e per il suolo derivanti dalla presenza di alcune specie chimiche e microbiologiche nelle acque di irrigazione in funzione delle diverse colture e delle diverse tecniche irrigue (52).

Proprio le raccomandazioni emanate dalla FAO sull'efficiente impiego agronomico delle acque, seppur datate, vengono ancora oggi assunte a livello generale come punti fermi orientati a fornire garanzie igienico-sanitarie per le acque irrigue (53).

I problemi principali connessi all'utilizzo delle acque in agricoltura riguardano, essenzialmente, un'elevata concentrazione nell'acqua di irrigazione, di sali (54) e di sodio, nonché la presenza, oltre determinati limiti, di elementi tossici, quali il boro o metalli pesanti (55) o di un'eccessiva presenza di nutrienti in grado di alterare la qualità delle colture, oltre a determinare un inquinamento degli acquiferi, limitandone o pregiudicandone lo sfruttamento per l'approvvigionamento potabile.

La qualità dell'acqua da impiegare in agricoltura è, però, influenzata anche da aspetti connessi alle pratiche di irrigazione adottate ed al mantenimento della piena funzionalità dei sistemi utilizzati.

In particolare, per quanto riguarda il primo aspetto, se il metodo di irrigazione prescelto è un sistema a pioggia, acque ricche di sodio o cloruro possono danneggiare il fogliame, soprattutto in climi che favoriscono l'evaporazione.

Per quanto, invece, riguarda la funzionalità dei sistemi di irrigazione, la presenza nell'acqua di solidi sospesi (quali sabbia, limo, argilla) od il rischio di formazione di precipitati di simile consistenza, devono essere accuratamente valutati potendo questi, ad esempio, provocare l'ostruzione degli ugelli di distribuzione nei sistemi di irrigazione a goccia.

Ulteriori indici di qualità dell'acqua irrigua sono, infine, la temperatura dell'acqua, la quale, se notevolmente inferiore a quella del terreno o della coltura, può generare

danni evidenti su colture particolarmente sensibili; la presenza nell'acqua di sostanze di natura organica o microrganismi, in relazione alle quali va monitorato l'effetto della loro interazione, anche in riferimento alle complessive condizioni igienico-sanitarie; il pH dell'acqua, il quale deve rispettare valori compresi tra il 5,5 e l'8,5.

L'acqua irrigua, inoltre, per essere considerata di qualità idonea a garantire il corretto sviluppo della produzione agricola, deve contenere poco azoto e fosforo, sostanze che possono comportare pericolosi fenomeni di eutrofizzazione (56) delle acque (57).

Peraltro, l'utilizzo in agricoltura di acque con un livello accettabile di qualità è fondamentale se solo si pensa alle dannose conseguenze dell'impiego di acque irrigue di scarsa qualità (58).

L'utilizzo di un'acqua irrigua di scarsa qualità può, infatti, cagionare non solo danni alle attrezzature irrigue (59), ma anche e soprattutto, danni agronomici (60), danni igienico-sanitari (61) nonché danni ambientali (62).

D'altronde, è opportuno evidenziare che le risorse idriche e l'irrigazione hanno avuto e continuano ad avere un ruolo determinante per lo sviluppo sociale. La storia, in effetti, dimostra che lo sviluppo dell'irrigazione ha portato a notevoli cambiamenti delle condizioni ambientali e socio-economiche, sconvolgendo equilibri preesistenti e creandone di nuovi, sostenendo e favorendo l'aumento e l'incremento del benessere della popolazione (63).

L'irrigazione, quindi, contribuisce ad alleviare i problemi di povertà ed a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali. Essa, inoltre, accresce fortemente la capacità produttiva in ambienti aridi, favorendone lo sviluppo.

La risorsa idrica, tuttavia, non è infinita e l'uso spesso indiscriminato di acqua irrigua di scarsissima qualità rischia di causare danni ambientali e nutrizionali irreparabili.

Anche a fronte dei repentini cambiamenti climatici planetari, appare poi sempre più pressante l'esigenza da un lato, di utilizzare in modo sostenibile la risorsa idrica (64) e, dall'altro, di utilizzare in agricoltura un'acqua sempre più pulita e di qualità, idonea a favorire l'accrescimento delle coltivazioni ed il progresso delle popolazioni ad esse spesso legate inscindibilmente.

(52) R.S. AYERS - D.W. WESTCOT, *Water quality for agriculture. FAO Irrigation and drainage paper no. 29*, FAO, Roma, 1985.

(53) S. FABIANI, *La qualità delle acque in agricoltura*, in Atti del Seminario *Agricoltura, irrigazione e ambiente*, Roma, 26 febbraio 2010.

(54) L'adeguatezza di un'acqua per l'irrigazione è però determinata non solo dalla presenza di sali nel loro complesso ma anche dal tipo specifico di sali. Infatti, i sali vengono veicolati attraverso l'acqua per irrigazione al suolo, dove permangono in seguito all'evaporazione dell'acqua o dopo l'utilizzo da parte delle colture. Un eccessivo accumulo di sali può creare problemi alle colture sia direttamente che indirettamente, potendo lo stesso modificare anche le caratteristiche dei suoli, come la permeabilità, oltre che comportare direttamente una riduzione della disponibilità di acqua ai vegetali.

(55) Ed infatti, alcuni ioni altamente tossici sono in grado di accumularsi nei tessuti vegetali di alcune tipologie di coltivazioni, danneggiandole e riducendone il tasso di crescita, con effetti anche permanenti.

(56) Come noto, l'eutrofizzazione delle acque è un fenomeno di evoluzione di ambienti acquatici verso uno stadio di squilibrio della biomassa per eccessivo sviluppo di vegetazione in seguito ad arricchimento delle acque in materiali organici, soprattutto fosfati. I fosfati e i nitrati sono sostanze altamente nutritive per le alghe che, in loro presenza, si accrescono a dismisura producendo, per fotosintesi clorofilliana, grandi quantità di ossigeno. L'eutrofizzazione delle acque si manifesta perciò con lo sviluppo abnorme di alghe e vegetazione che alterano l'equilibrio nella distribuzione dell'ossigeno nell'acqua, liberando sostanze tossiche e maleodoranti e colorando le acque togliendo loro limpidezza e trasparenza (D.P. SELMI, *Scienze ambientali, diritti privati e la protezione del Lago Tahoe*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 3-4, 605).

(57) S. FABIANI, *La qualità delle acque in agricoltura*, cit.

(58) A. BATTILANI, *La qualità delle acque: una nuova variabile nella gestione irrigua*, cit.

(59) Che si concretizzano principalmente nell'occlusione degli impianti microirrigui cagionata da acque ricche di carbonati, ferro e magnesio, oltre che dall'elevata presenza di solidi sospesi o batteri ed alghe.

(60) Che nel breve periodo sono rappresentati da fenomeni di fitotossicità dovuti alla presenza nell'acqua irrigua di un inquinante o di caratteristiche fisico-chimiche non idonee: eccessiva salinità, presenza di olii minerali o solventi. Nel lungo periodo, invece, i danni agronomici possono essere costituiti dall'accumulo nel terreno di sostanze saline, metalli pesanti e molecole organiche di sintesi scarsamente mobili e non facilmente degradabili, con conseguente drastica riduzione della fertilità del suolo.

(61) Che riguardano l'introduzione nella catena alimentare di prodotti agricoli contaminati da sostanze tossiche od organismi patogeni per l'uomo e per gli animali, quali colibatteri, salmonella, streptococchi, amebe, virus, tutti veicolati dall'acqua irrigua. Il fenomeno riguarda, in particolare, le colture ortive destinate al consumo fresco, specie se irrigate con metodi pluvioirrigui.

(62) Che consistono nella diffusione dell'inquinamento dal corso d'acqua al territorio, potendo l'acqua di scarsa qualità arrivare ad interessare oltre al suolo agrario, anche le falde freatiche superficiali, la ricarica di falde di pregio, aree di civile abitazione e reti scolanti.

(63) C. MERLO, *Acqua, irrigazione e ambiente*, cit., 143.

(64) Sulla rilevante tematica della sostenibilità in rapporto all'utilizzo dell'acqua in agricoltura, si veda, di recente: F.C. RAMPULLA, *Lo sviluppo sostenibile: una politica da perseguirsi in via procedimentale ed il caso dell'agricoltura*, in questa Riv., 2010, 12, 729.

A tale stregua appare ormai impellente la necessità di giungere ad un approccio ai problemi dell'acqua nuovo e basato su un'etica dell'acqua, ovvero fondato sull'uso consapevole e sostenibile della risorsa idrica anche in agricoltura. Ciò, invero, deve riguardare sia la conservazione qualitativa dell'acqua irrigua, sia la sua gestione quantitativa, nonché un costante orientamento da parte degli operatori di settore verso il progresso tecnologico che consenta il soddisfacimento durevole dei fabbisogni delle generazioni attuali e di quelle future (65).

La sicurezza alimentare e l'impatto ambientale sono tematiche che incidono anche sulla disciplina dell'acquacoltura (66).

Ed infatti, anche in questo settore, gli aspetti maggiormente critici riguardano la sostenibilità ambientale del processo produttivo (67) e la salubrità dei prodotti coltivati, ambiti cui afferisce la necessità che l'ambiente acquatico di allevamento sia di qualità e privo di sostanze inquinanti (68).

Per far fronte a tali criticità la Commissione europea, aderendo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità ed al Codice di condotta della FAO per una pesca responsabile, ha elaborato una strategia per lo sviluppo di un'acquacoltura sostenibile che punta alla creazione di un'industria stabile, produttiva e competitiva in grado di offrire prodotti sani nella quantità richiesta dal mercato ma riducendo quanto più possibile l'impatto sull'ambiente (69).

La Commissione, in particolare, ha evidenziato la necessità dell'ammodernamento degli impianti, della promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico ma anche la necessità di incentivare e di sviluppare il mercato con una corretta e trasparente informazione (70); ponendo quali obiettivi da raggiungere la sicurezza dei prodotti dell'acquacoltura ed il benessere degli animali allevati nell'ambito di una produzione estensiva, biologica ed eco-compatibile, nonché la riduzione dell'impatto ambientale.

D'altronde, come visto in precedenza, proprio per garantire la disponibilità di prodotti sani per i consumatori,

la Commissione europea nell'ultimo decennio ha adottato una riformulazione della normativa comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione sanitaria.

In base alla normativa comunitaria in materia (71), in particolare, anche gli acquacoltori e gli itticoltori sono obbligati a conservare la documentazione relativa alla protezione sanitaria (origine dei mangimi, stato sanitario degli animali, eventuale uso di medicinali) ed a collaborare con le autorità sanitarie sulla sorveglianza concernente la salute degli animali allevati.

Inoltre, per incoraggiare lo sviluppo di un settore rispettoso dell'ambiente, la direttiva (CE) n. 91/676 del Consiglio europeo ha lo scopo di ridurre l'inquinamento delle acque di allevamento causato od indotto dai nitrati provenienti da fonti agricole, compresa la dispersione o lo scarico dei reflui dell'inquinamento che causano l'eutrofizzazione dei fondali ed una possibile contaminazione dei prodotti allevati in acquacoltura (72).

Anche a livello nazionale la qualità del prodotto allevato è ritenuta essenziale per assicurare la sua sicurezza sotto il profilo igienico-sanitario.

Ed infatti, il d.lgs. 4 agosto 2008, n. 148 (73) indica le misure minime di contrasto da applicarsi in caso di presenza sospetta o conclamata di un focolaio di talune malattie degli animali acquatici, le misure preventive minime intese ad accrescere il livello di sensibilizzazione e di preparazione delle autorità sanitarie competenti, dei responsabili delle imprese di acquacoltura e di altri operatori del settore nei confronti delle malattie degli animali d'acquacoltura nonché le norme di polizia sanitaria che disciplinano l'immissione sul mercato, l'importazione ed il transito degli animali d'acquacoltura e dei relativi prodotti. Lo stesso prevede, inoltre, l'istituzione dell'anagrafe informatizzata delle imprese di acquacoltura, con indicazioni sulle registrazioni e sulla rintracciabilità degli animali e dei prodotti e sull'applicazione di un programma di sorveglianza sanitaria in base all'analisi del rischio. Il testo normativo in disamina,

(65) C. MERLO, *Acqua, irrigazione e ambiente*, cit., 143.

(66) L'acquacoltura è una forma di allevamento, intensivo od estensivo, di specie animali acquatiche che si svolge in acque dolci o salmastre. L'attività in questione, pur assimilabile alla pesca, quanto ai luoghi in cui si svolge ed alle competenze amministrative, è considerata un'attività agricola di allevamento. Ciò perché la stessa si fonda sul ciclo biologico degli organismi viventi che si articola in tre fasi essenziali: introduzione nell'impianto di soggetti da allevare; allevamento; prelievo del prodotto. Anche il legislatore nazionale, che disciplina il settore con la l. 5 febbraio 1992, n. 102 definendo l'acquacoltura come «l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico mediante il controllo, parziale o totale, diretto o indiretto del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici» (art. 1), considera l'acquacoltura come attività imprenditoriale agricola (art. 2) (in materia si vedano: G. REALE, *La discutibile equiparazione tra le imprese di acquacoltura e l'imprenditore ittico*, in *Diritto dei trasporti*, 2008, 59 e *L'acquacoltura nell'ordinamento giuridico italiano*, ivi, 2001, 535; A. FIORITTO, *Acquacoltura*, Voce, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento 2005, 1).

(67) Non è revocato in dubbio, infatti, che l'acquacoltura costituisca un'attività che incide sull'assetto del territorio (si veda in merito: Corte cost. 14 giugno 2001, n. 190, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1, 45, con nota di G. COCCO e in *Foro. it.*, 2002, 1, 36 con nota di D. BELLANTUONO).

(68) Nel caso di interventi che vedano protagonista l'attività di acquacoltura, infatti, un fattore indispensabile è quello ambientale. Si pensi, all'uopo, che il tema guida scelto sin dall'edizione del 2004 della *World Aquaculture Society Convention* fu proprio «*Can aquaculture be both sustainable and environmentally friendly and remain profitable?*» e che in detta sede, il suo Presidente, Geoff Allan, ebbe ad affermare che «senza un ambiente sano, senza un rigido controllo e la riduzione delle sostanze inquinanti nelle acque non possiamo pensare di produrre niente di positivo» (sic, F. TAMONI, in <http://www.imagomundi.org>).

(69) Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parla-

mento europeo, Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, Bruxelles, 19 settembre 2002, COM(2002) 511.

(70) Ed infatti, lo sviluppo del mercato dell'acquacoltura, come quello dell'alimentazione in generale, dipende in larga misura dall'immagine di qualità del prodotto e dall'informazione disponibile su di esso. In proposito, la Commissione europea ha proposto un'etichettatura dei prodotti adeguata e l'utilizzo di marchi ufficiali esistenti per l'immediata identificazione di quei prodotti la cui qualità è garantita e protetta.

(71) In particolare, si vedano il regolamento CE n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi ed alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; il regolamento CE n. 1883/2006, sui metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei livelli di diossina e simili in alcuni prodotti alimentari; la direttiva CE n. 2006/88 relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici ed alle misure di lotta contro tali malattie; il regolamento CE n. 834/2007 e s.m.i. per quanto riguarda l'introduzione di modalità di applicazione relative alla produzione di animali e di alghe marine dell'acquacoltura biologica.

(72) C. NAPOLI, *Il «Fondo europeo per la pesca» (FEP) per il periodo 2007/2013: opportunità di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nelle Regioni «convergenza»*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2009, 2, 429.

(73) Rubricato «Attuazione della direttiva CE n. 2006/88 relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie» ed al quale va aggiunto il d.m. 30 luglio 2010 (pubblicato nella *G.U.* 9 settembre 2010, n. 211), il quale, in attuazione al regolamento CE n. 710/2009 (di modifica del regolamento CE n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 834/2007), disciplina l'acquacoltura biologica in Italia, prescrivendo in capo agli operatori del settore la necessità di compiere peculiari attività di tutela ambientale e di sicurezza alimentare.

in altre parole, svolge una funzione di coordinamento tra gli adempimenti di polizia sanitaria e quelli di sicurezza alimentare nell'ambito dell'acquacoltura.

Peraltro, per quanto concerne la sicurezza alimentare, è d'uopo evidenziare che il pacchetto igiene, il quale, come noto, rappresenta la normativa europea di riferimento sull'igiene della produzione degli alimenti e sui controlli a cui essi devono essere sottoposti, contiene prescrizioni applicabili anche ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura, nonché alle loro trasformazioni a fini alimentari. Anche nella lavorazione di detti prodotti, in particolare, è applicabile il sistema di autocontrollo HACCP (74).

La sicurezza alimentare dei prodotti ittici, però, è garantita soprattutto dalla qualità dell'acqua in cui tali prodotti sono allevati.

Anche nell'ambito dell'acquacoltura, infatti, l'acqua svolge il ruolo fondamentale di apportare agli animali allevati l'ossigeno necessario alla respirazione ed al corretto funzionamento del metabolismo. L'acqua, quindi deve avere una buona qualità e rispettare ristretti parametri chimico-fisici, oltre che avere un'adeguata temperatura ed essere utilizzata in quantità sufficiente in relazione all'estensione ed alla capienza della struttura di allevamento, con una minima presenza di composti azotati (75).

Proprio il miglioramento della qualità e della sicurezza del prodotto alimentare è l'obiettivo principale degli allevamenti di acquacoltura biologici.

Questi, peraltro, non solo conoscono e controllano l'intero ciclo della produzione ittica (76), ma hanno altresì l'obiettivo di non compromettere l'ambiente e le risorse naturali, nell'ottica di sviluppare un'acquacoltura sostenibile (77).

In materia di pesca ed acquacoltura, inoltre, anche la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare come sia riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico e di produzione alimentare ittica. Ciò in ragione dei principi di sviluppo sostenibile ed al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi (78).

Dunque appare evidente come sia nell'agricoltura che nell'acquacoltura, l'acqua e la sua qualità assumano, come

in generale in riferimento a tutta la disciplina dell'alimentazione, un ruolo fondamentale e decisivo.

Soprattutto nei settori da ultimo evidenziati, tuttavia, tale ruolo deve ormai consapevolmente rapportarsi al principio dell'utilizzo sostenibile della risorsa idrica, favorendo la tutela ambientale.

I profili in questione, peraltro, appaiono strettamente legati e connessi in un rapporto di reciproca interferenza.

Ed infatti, la qualità dell'acqua, e quindi dei cibi, è inscindibilmente influenzata dalla qualità dell'ambiente in cui la risorsa idrica si trova ed in cui l'attività agricola e di allevamento ittico vengono esercitate a fini alimentari. Per il raggiungimento della qualità delle acque e dei cibi, però, anche queste ultime, a loro volta inserite in un contesto di filiera della sostenibilità, devono essere svolte secondo principi di tutela degli ecosistemi e delle risorse naturali, evitando di trasformarsi in fonte di indiscriminato e deleterio inquinamento.

2.3. - Le acque potabili, irrigue o destinate ad usi industriali riscontrano un bisogno primario dell'uomo e le maggiori criticità e sfide da affrontare nei prossimi anni per l'umanità saranno certamente relative all'accesso al consumo ed alla salvaguardia qualitativa e quantitativa della risorsa idrica (79).

A prescindere da dette immanenti criticità, tuttavia, ad oggi esiste un settore economico rilevante che ha ad oggetto la commercializzazione delle acque minerali naturali e termali, definite come «acque speciali», perché hanno struttura chimico-fisica peculiare, e «pregiate», perché costituiscono una merce destinata al consumo o all'uso, le termali, di massa ma non universale (80).

Quest'ultime, in particolare, non formano oggetto di servizio pubblico, almeno nel senso più attuale e restrittivo della locuzione, e non vengono immesse in reti, ma sono oggetto di imbottigliamento e di distribuzione commerciale (le minerali) o di fruizione in appositi stabilimenti termali (81).

Inoltre, le acque minerali naturali e termali come beni pubblici non sono disciplinate dalle leggi generali sulle acque ma costituiscono *species* del *genus* «beni minerari» e

(74) Assessorato agricoltura e foreste, caccia e pesca, Regione Piemonte, *Acquacoltura in acqua dolce*, reperibile in <http://www.regione.piemonte.it>.

(75) M. PREPARO, *Igiene zootecnica: pratiche gestionali per un'acquacoltura sostenibile*, in *Ittiopatologia*, 2007, 4, 19; A. FABBRIS, *Buone pratiche di allevamento, in Programma di sensibilizzazione degli operatori del comparto dell'acquacoltura di acqua dolce, I quaderni dell'acquacoltura*, API, 2007, 14.

(76) Attività che si estrinseca attraverso il completo controllo del ciclo della vita degli animali allevati, dall'origine dell'uovo, sino al pesce adulto, dalla composizione del mangime alla qualità dell'acqua utilizzata.

(77) C. NAPOLI, *Il «Fondo europeo per la pesca» (FEP) per il periodo 2007/2013: opportunità di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nelle Regioni «convergenza»*, cit., 430.

(78) Corte cost. 16 marzo 2007, n. 81, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 3, 759. Sotto tale ultimo profilo va segnalata anche la criticità relativa all'introduzione di specie esotiche nell'acquacoltura ed alla necessità di limitare pratiche di allevamento potenzialmente rischiose per gli ecosistemi, messi in grave pericolo dall'introduzione di specie animali alloctone. Ed infatti, la mescolanza di pesci fuoriusciti dagli allevamenti e popolazioni indigene può portare, a lungo termine, ad un indebolimento della diversità genetica e della biodiversità. D'altronde, è stato altresì osservato come proprio la protezione degli spazi naturali rappresenta il più importante strumento di lotta contro la perdita degli *habitat* naturali e delle specie animali (in materia, si vedano: A. PASSANTINO - C. MORELLI - M. RUSSO, *L'introduzione di specie esotiche nel territorio della Comunità europea per l'utilizzo nell'acquacoltura: aspetti normativi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 3-4, 621 e J. LATRE, *Le politiche ambientali in Italia nella transizione del Ventesimo secolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 5, 755).

(79) Queste, infatti, sono al contempo un bene vitale al quale deve

essere garantito l'accesso da parte della collettività, una risorsa e componente ambientale da gestire oculatamente, nonché una merce che viene distribuita mediante l'utilizzo di reti, costituenti l'elemento base di servizi universali, peraltro di grande rilevanza economica (J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*, Milano, 2000).

(80) Il mercato delle acque minerali naturali ha raggiunto in Italia la massima penetrazione nelle famiglie e nei volumi consumati. Con 192 litri pro capite, il nostro Paese è il primo in Europa per consumi di acqua minerale naturale. Le ragioni del consumo elevato sono legate, da un lato, alla scarsa fiducia dei consumatori nell'acqua del rubinetto, dall'altro, ai prezzi bassi rispetto alla media europea. Alle ragioni di cui sopra non può non aggiungersi il ruolo dei diffusissimi ed incessanti messaggi pubblicitari riscontrabili nel settore, peraltro spesso giudicati ingannevoli (si vedano: Giur. cod. aut. pubbl.ria. 27 marzo 2007, n. 43, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2007, 4, 1009; Giur. cod. aut. pubbl.ria. 12 febbraio 2002, n. 48, in *Dir. industriale*, 2002, 406). Per la disamina delle caratteristiche del mercato delle acque minerali, si vedano invece: V. TORAZZA, *Il consumo di acqua minerale è un'abitudine consolidata*, in *Mark up*, 2010, 3, 102 e F. ARDUINO, *Acqua minerale: c'è fedeltà al sapore ma è fondamentale anche il formato*, *ivi*, 2010, 5, 134).

(81) S. AMOROSINO, *Le acque più «pregiate»: i regimi amministrativi delle acque minerali e termali*, in *Riv. dir. alimentare*, 2008, 4, 1, il quale segnala altresì come detta distinzione sia stata consacrata dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, le quali, in sede di regolamento di giurisdizione, hanno stabilito il principio per il quale le acque minerali non rientrano nella disciplina delle acque pubbliche e che pertanto le controversie ad esse relative rientrano nella giurisdizione dei giudici amministrativi e non in quella dei Tribunali delle acque pubbliche (sentenza 23 aprile 2001, n. 176, in V. CARBONE, *Recentissime della Cassazione civile*, in *Giur. it.*, 2001).

le discipline normative che se ne occupano sono riconducibili alle tematiche dei controlli sulle imprese private. Ciò in ragione dell'inerenza ad esse di interessi pubblici ed, in particolare, di quelli ambientali (relativi ai procedimenti autorizzativi per la coltivazione delle sorgenti minerali e termali) e di quelli igienico-sanitari (relativi alla preparazione degli alimenti, per le acque minerali; e gli stabilimenti, per le acque termali) (82).

I primi si riferiscono, ad esempio, alla problematicità dei costi ambientali e sociali legati al trasporto ed all'imbotigliamento industriale dell'acqua minerale, nonché al discusso tema dell'accesso all'utilizzazione delle falde da parte di soggetti, pubblici o privati, che finiscono per ricavare profitti altissimi senza che si realizzi alcun vantaggio per la collettività; i secondi afferiscono invece, generalmente, alla qualità dell'acqua intesa quale alimento da somministrare ai consumatori.

La cesura fra i diversi temi, alimentari ed ambientali, è però, in materia, solo apparente.

I problemi legati all'approvvigionamento della risorsa idrica e quelli relativi al rispetto dei parametri di sicurezza dell'acqua minerale e non destinata al consumo umano non sono, infatti, soprattutto in alcune realtà geografiche, totalmente sganciati dalle scelte operate in ordine alle condizioni del suo sfruttamento, della sua utilizzazione e della sua commercializzazione.

Anzi, è stato correttamente affermato che le modalità di realizzazione e di gestione delle reti di distribuzione idrica, nonché l'organizzazione dei servizi idrici in generale, l'efficienza dei controlli, le scelte di consumo sul come bere e cosa bere, compongono in realtà diversi profili di un quadro complesso ma unitario (83).

È in effetti evidente che le scelte adottate nella promozione e commercializzazione di certi tipi di acqua non possono essere scisse dalle preoccupazioni legate all'acqua come elemento primario e come risorsa naturale unica ed insostituibile, la cui fruizione deve essere parimenti garantita alle generazioni future, nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale.

Proprio sotto tale ultimo profilo, è però possibile affermare che la tutela degli aspetti ambientali afferenti al ciclo delle acque minerali naturali appare presidiata dal procedimento amministrativo relativo alla gestione delle acque stesse (84).

Ed infatti questo, di grande rilievo pratico ma di agevole tipizzazione dogmatica, consiste in un procedimento autorizzatorio alla ricerca delle sorgenti e/o dei giacimenti delle acque minerali.

L'oggetto del permesso di ricerca è l'attività, in un ambito territoriale delimitato, volta ad accertare l'esistenza, consistenza e sfruttabilità a fini produttivi di sorgive o giacimenti di acque minerali.

Il permesso viene rilasciato per un periodo di tempo limitato e, ove sia accertata l'esistenza del giacimento idrico, ha inizio il procedimento volto alla qualificazione dell'acqua come «minerale», attraverso il positivo compimento di una serie articolata di analisi scientifiche. Il riconoscimento quale acqua minerale naturale è, infine, attribuito dal Ministero della salute (85).

In termini giuridici, il procedimento in disamina è stato definito come un procedimento di certazione della mineralità dell'acqua ed il provvedimento di riconoscimento comporta l'ingresso formale nell'ordinamento amministrativo dell'acqua riconosciuta, che può così ottenere la qualifica di mineralità, la denominazione e l'etichettatura (86).

Il procedimento ministeriale di riconoscimento può essere anteriore o parallelo al procedimento volto all'ottenimento della concessione per lo sfruttamento della sorgente o del giacimento di acqua, che sono beni del patrimonio indisponibile regionale per effetto dell'art. 11, comma 5, della l. 16 maggio 1970, n. 281.

La concessione è rilasciata dalla Regione oppure, in via delegata, a seconda delle singole previsioni regionali, dalle Province o dai Comuni nel cui territorio ricadono le sorgenti o i giacimenti idrici di cui ne si chiede lo sfruttamento a fini industriali.

Come per tutti i beni minerali, infatti, l'oggetto della concessione in questione è l'estrazione e lo sfruttamento del bene stesso a fini imprenditoriali, ovvero una concessione di bene pubblico «di produzione», ove il bene oggetto della concessione è un mezzo di produzione, strumentale all'esercizio di un'attività produttiva.

A fronte della possibilità di svolgere detto sfruttamento, il concessionario deve, però, corrispondere un canone di concessione ed un contributo aggiuntivo per la fruizione industriale della sorgente di acqua minerale o del giacimento idrico.

Proprio nell'ambito del procedimento concessorio, devono, tuttavia, essere valutate e ben ponderate tutte le implicazioni ambientali dovute alla captazione (87) ed alla coltivazione dell'acqua minerale. È infatti nel corso del procedimento concessorio in disamina che l'amministrazione procedente deve accertare la compatibilità dello sfruttamento della risorsa idrica individuata con la salvaguardia dell'ecosistema idrogeologico territoriale.

Nel procedimento in esame, in particolare, si aprono procedimenti incidentali aventi ad oggetto la verifica ambientale, solo all'esito dei quali la concessione può essere rilasciata, eventualmente con prescrizioni in capo al concessionario; o negata, nel caso in cui non si configurino i necessari presupposti di sicurezza e tutela ambientale (88).

Una volta rilasciata la concessione, infine, l'autorità concedente è tenuta allo svolgimento dei controlli di verifica del rispetto dei termini concessori o convenzionali

(82) Si hanno così una molteplicità di procedimenti amministrativi: autorizzazioni o permessi di ricerca; concessioni regionali per la coltivazione dei giacimenti; controlli sulla produzione e sulla gestione degli stabilimenti termali.

(83) A. DI LAURO, *La commercializzazione delle acque destinate al consumo umano*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 513.

(84) In materia si vedano: D. CASILINI, *Tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza e principio di proporzionalità nella durata dei monopoli naturali*, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 5, 955; S. AMOROSINO, *Le acque più «pregiate»: i regimi amministrativi delle acque minerali e termali*, cit.; B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008.

(85) Cui spetta anche la possibilità di revocare l'autorizzazione alla vendita dell'acqua minerale naturale in seguito a verifica insoddisfacente delle caratteristiche essenziali dell'acqua immessa sul mercato (T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 11 maggio 2001, n. 1099, in *Foro amm.*, 2001).

(86) M. STIPO, *Spunti comunitari e di diritto interno in materia di acque minerali e termali*, in R. FEDERICI (a cura di), *Approfondimenti sul diritto minerario nazionale e introduzione al diritto minerario comunitario e comparato*, Atti del 1° Convegno di Studi di Diritto Minerario, Padova, 2001.

(87) Che consiste nell'estrazione dell'acqua dalla sorgente ed il cui fine è quello di avviare l'acqua al punto di utilizzo, lasciando integre le caratteristiche chimico-fisiche originarie. A tale scopo è necessario evitare il contatto dell'acqua con aria e luce solare e garantire una certa velocità nel trasporto.

(88) L'importanza dello svolgimento di un corretto e ponderato procedimento amministrativo per il rilascio della concessione mineraria, in considerazione della tutela e della conservazione dell'ambiente, anche per le esigenze delle generazioni future è ben affermata da Cons. Stato, Sez. VI 11 aprile 2006, n. 2001, in *Dir. e giust.*, 2006, 20, 80.

assunti dal concessionario, cui vanno aggiunti gli ordinari controlli svolti dall'autorità pubblica sulla produzione alimentare, attesa la qualifica di alimento dell'acqua minerale naturale.

Evidenziato lo strumento ordinamentale posto a tutela dell'ambiente in materia di sfruttamento di sorgenti o giacimenti di acque minerali naturali, appare ora opportuno esaminare il secondo profilo di interesse in principio richiamato, ovvero la disciplina della qualità delle acque minerali naturali destinate al consumo umano.

In tale ultimo ambito, il quadro normativo comunitario di riferimento è costituito da alcune direttive che distinguono fra acque potabili (89), acque di sorgente (90) ed acque minerali naturali.

La disciplina comunitaria delle acque minerali, in particolare, appare *ictu oculi* divisa tra due versanti: quello specifico delle acque minerali naturali e quello generale degli alimenti o prodotti alimentari (91).

Quanto al primo versante, si segnala la direttiva CEE n. 80/777, la quale costituisce il riferimento normativo comunitario nella specifica materia delle acque minerali naturali (92).

Alla stregua della direttiva sopra richiamata, le acque minerali naturali, che sono definite come le acque batteriologicamente pure che abbiano per origine una falda o un giacimento sotterranei e provengano da una sorgente con una o più emergenze naturali o siano state perforate, si distinguono nettamente dall'acqua potabile per una serie di ragioni non tutte riconducibili alla presenza o meno di minerali od oligoelementi.

Ed infatti, l'acqua minerale naturale è tale per la sua natura caratterizzata dal tenore in minerali, oligoelementi o altri costituenti ed eventualmente per taluni suoi effetti, nonché per la sua purezza originaria. Caratteristiche, queste, rimaste intatte data l'origine sotterranea dell'acqua che è stata tenuta al riparo da ogni rischio di inquinamento e che devono essere conservate fino al consumo (93).

La valutazione delle caratteristiche relative alle proprietà minerali dell'acqua minerale naturale deve essere effettuata alla stregua dei criteri indicati nella direttiva, ovvero, sui piani geologico ed idrogeologico, fisico, chimico e fisico-chimico, microbiologico, farmacologico (se necessario), fisiologico e clinico; nonché secondo gli ulteriori e specifici criteri di analisi indicati nella parte II dell'allegato 1 della direttiva in esame (rubricata «Prescrizio-

ni e criteri per l'applicazione della definizione»), e secondo i metodi scientificamente riconosciuti dall'autorità nazionale responsabile degli stessi.

La direttiva comunitaria in disamina distingue, poi, tra acque minerali naturali ed acque minerali naturali effervescenti, che sono quelle che liberano, all'origine o dopo l'imbottigliamento, spontaneamente ed in maniera percettibile, anidride carbonica alle condizioni normali di temperatura e di pressione. Queste acque, a loro volta, sono divise in tre categorie, denominate acque minerali naturali naturalmente gassose, acque minerali naturali rinforzate con gas della sorgente ed acque minerali naturali con aggiunta di anidride carbonica.

Un'ulteriore tipologia di acqua individuata dalla direttiva in esame è l'acqua di sorgente, la quale per esser tale deve soddisfare particolari condizioni microbiologiche ed essere imbottigliata direttamente alla sorgente.

Esistono infine una serie di menzioni che possono essere utilizzate in ossequio a parametri indicati nella direttiva. Si tratta di menzioni che fanno riferimento alla composizione dell'acqua come acqua minimamente mineralizzata, acqua oligominerale, acqua ricca di sali minerali, acqua contenente bicarbonato, solfata, clorurata, calcica, magnesiana, fluorata, ferruginosa, acidula, sodica, in ossequio agli elementi naturali caratterizzanti l'acqua medesima.

La direttiva CEE n. 80/777 è stata recepita nell'ordinamento italiano con l'emanazione del d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 105 che definisce le acque minerali in relazione al possesso di caratteristiche igieniche particolari, in conformità alla disciplina comunitaria, e dal d.m. 12 novembre 1992, n. 542, recante i criteri di valutazione relativi alle acque minerali naturali (94).

Alla prima direttiva del 1980 sono poi seguite la direttiva CE n. 96/70, che ha modificato la direttiva CEE n. 80/777 ed è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 339 (il quale, specularmente, ha modificato il d.lgs. n. 105/1992), e la direttiva CE n. 2003/40, che ha determinato l'elenco, i limiti di concentrazione e le indicazioni di etichettatura per le acque minerali naturali e che è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.m. 11 settembre 2003 (relativamente all'etichettatura) e con il d.m. 29 dicembre 2003, relativamente alle caratteristiche delle acque minerali naturali ed ai trattamenti di esse e delle acque di sorgente (95).

(89) Nell'ambito delle quali rientrano anche le acque potabili distribuite in boccioni e le acque potabili raffinate al punto d'uso, entrambe caratterizzate per la sottoposizione dell'acqua potabile a processi di purificazione ed affinazione ulteriori rispetto a quelli generalmente previsti per il trattamento delle acque potabili prima della loro distribuzione, al fine di migliorarne le caratteristiche organolettiche e di composizione.

(90) Il termine acqua di sorgente è riservato alle acque destinate al consumo umano allo stato naturale ed imbottigliate alla sorgente sempre che queste soddisfino le condizioni di utilizzazione chimo-fisiche e batteriologiche previste dalla direttiva CE n. 2009/54 e dai relativi allegati. Le acque di sorgente occupano nel panorama legislativo comunitario e nazionale (si veda l'art. 1 del d.lgs. n. 339/1999), una posizione ibrida tra le acque minerali e quelle potabili. Come le acque minerali, in effetti, devono avere un'origine protetta e devono essere microbiologicamente pure alla sorgente. Devono, quindi, risultare potabili allo stato naturale, non potendo essere sottoposte a processi di potabilizzazione. Esse possono tuttavia subire altri trattamenti, gli stessi consentiti per le acque minerali, a patto che non ne venga modificata la purezza originaria. Per quanto invece concerne i parametri chimico-fisici, le acque di sorgente devono rispettare i criteri stabiliti per le acque potabili. Si tratta, quindi, di acque potabili allo stato naturale che uniscono alla purezza originaria una composizione equilibrata, priva di particolarità dovute all'eccesso od alla povertà di alcuni elementi che caratterizzano alcune acque minerali (G. TEMPORELLI - N. CASSINELLI, *L'acqua in tavola*, cit., 71).

(91) P.G. CALÀ, *Aspetti normativi e comunitari delle acque minerali naturali*, in *Boll. Chimici Igienisti*, 2007, 4.

(92) Per la ricostruzione organica delle normative comunitarie e nazionali relative alla disciplina delle acque minerali, si veda: S. ZARA, *Acque minerali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2005.

(93) F. MANTELLI, *Acque imbottigliate: minerali, di sorgente e potabili. Sviluppo delle problematiche relative alle diverse tipologie*, ARPA Emilia Romagna, 2006, reperibile in <http://www.arpa.emr.it>.

(94) Il quale, nella parte in cui fissa i parametri di tollerabilità nell'acqua minerale di talune sostanze ritenute « indesiderabili » si interpreta nel senso che il superamento anche di un solo decimale del valore aritmetico di concentrazione della sostanza indicato nel d.m. stesso comporta la tossicità della medesima non essendo consentito fare luogo ad arrotondamento del valore di cui sopra (Cons. Stato, Sez. IV 5 ottobre 2006, n. 5917, in *Ragiusan*, 2007, 277).

(95) Sembra opportuno, a questo punto evidenziare che sotto l'aspetto della sicurezza igienico-sanitaria, l'acqua minerale e l'acqua potabile sono disciplinate dal legislatore nazionale in maniera molto differente. Infatti, si è creata una situazione per la quale le due acque sono sottoposte a limiti ed a frequenze di controllo molto diversi, sembrando nel complesso più severi per l'acqua potabile. La legislazione relativa all'acqua potabile in Italia trova le sue basi nel Testo Unico delle Leggi sanitarie, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 e successivi sviluppi con la circolare del Ministero della sanità del 27 aprile 1977, n. 33. Il quadro attuale della legislazione in materia di acque destinate al consumo umano è invece offerto dal d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 e dal

Da ultimo, è stata emanata, per rifusione, la dir. CE 18 giugno 2009, n. 54, la quale riprende e consacra le definizioni e l'assetto complessivo già indicato dalle precedenti direttive comunitarie (96).

Anche solo dai sommari riferimenti al contenuto delle normative comunitarie citate emergono però i punti di contatto con la normazione in materia alimentare, ad esempio per quanto riguarda l'etichettatura (97), i materiali a contatto con le bottiglie contenenti l'acqua minerale (98) o la tracciabilità (99).

Peraltro, sin dalla direttiva CEE n. 80/777, a livello comunitario, l'acqua minerale naturale è considerata in primo luogo quale alimento. Ciò a fronte di chi (Francia), in precedenza, reputava l'acqua minerale naturale un elemento prettamente terapeutico e curativo (100).

Vengono, quindi, anche qui in rilievo il regolamento CE n. 178/2002 (per il quale le bevande sono ricomprese nella nozione di alimento) ed il regolamento CE n. 2073/2005, nel quale sono definiti i criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari, senza pregiudizio dei criteri microbiologici indicati dalla direttiva CEE n. 80/777. Dunque, la normativa comunitaria generale in materia di sicurezza alimentare fa salva ed anzi rinvia alla normazione di settore in materia di acque minerali.

Deve reputarsi di conseguenza applicabile anche all'attività industriale di captazione e trasformazione delle acque minerali naturali il regolamento CE n. 852/2004, che reca norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari, prescrivendo in particolare la notifica degli stabili-

menti nei quali avviene la produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, ai fini della registrazione degli stabilimenti stessi. Ed ancora, conseguentemente, deve applicarsi in materia anche il regolamento CE n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alla normativa igienico-sanitaria in materia di mangimi ed alimenti.

Le acque minerali rappresentano al tempo stesso uno dei più grandi e fiorenti mercati sviluppatosi negli ultimi decenni in Italia ed un costo ambientale notevole, soprattutto in relazione agli impatti sociali causati dal processo produttivo e distributivo.

Se da un lato, i consumatori sembrano sufficientemente protetti dalla normativa comunitaria e da quella nazionale che, a livello generale e speciale, impongono ai concessionari il raggiungimento di appropriati livelli di qualità dell'acqua minerale naturale captata e poi immessa sul mercato; dall'altro, il costo sociale ed ambientale dell'industria del settore non appare sempre adeguatamente valutato e circoscritto da parte delle amministrazioni competenti al rilascio delle concessioni minerarie.

La sfida della sostenibilità nel settore delle acque minerali non consiste, allora, nel favorire la contrazione di una domanda di mercato sostanzialmente incompressibile, ma piuttosto nel progressivo cambiamento dei processi industriali che trasformano spazialmente e qualitativamente la risorsa idrica in modo che sottraggano e restituiscano all'ecosistema quantità sostenibili di risorsa (101).

d.lgs. 2 febbraio 2002, n. 27. La disciplina emergente dalle ultime fonti citate in tema di qualità delle acque è molto severa. Ed infatti, l'acqua, per essere potabile non solo non deve contenere microrganismi e parassiti, né altre sostanze, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana, ma non deve neppure superare determinati valori massimi di sostanze non propriamente nocive per la salute. Per altre sostanze e caratteristiche, inoltre, la normativa prevede alcuni parametri indicatori il cui superamento, pur non determinando necessariamente la non potabilità dell'acqua, impone una valutazione rimessa alle autorità sanitarie (ASL), le quali potranno disporre che vengano presi provvedimenti intesi a ripristinare la qualità dell'acqua. Per altre sostanze, nocive per l'organismo umano, sono invece stati prescritti valori massimi che non possono essere assolutamente superati, altrimenti l'acqua è dichiarata non potabile. Per quanto invece riguarda le acque minerali, la normativa da sempre ha imposto limiti, per alcune sostanze tossiche disciolte nell'acqua, molto meno stringenti. La probabile giustificazione è che, essendo pura all'origine, quest'acqua conteneva già sostanze utili alla salute umana. La direttiva CE n. 2003/40 ed il d.m. 29 dicembre 2003 impongono però limiti più severi per alcune componenti chimiche ed è stato reso obbligatorio il trattamento a base di aria arricchita da ozono per eliminare i residui di alcuni metalli pesanti e dell'arsenico i quali dovranno, eventualmente, essere indicati con chiarezza nell'etichetta. Anche per quanto riguarda i controlli, le richieste sono differenti. Per le acque pubbliche, infatti, la legge impone controlli giornalieri ed in più punti della rete di gestione, mentre per le acque minerali la legge impone un controllo completo ogni cinque anni. Mentre i controlli relativi all'acqua potabile sono interni od esterni e possono essere di *routine* o di verifica a seconda che riguardino soltanto alcune oppure tutte le sostanze pericolose; i controlli sulle acque minerali non possono essere effettuati da organi interni alle società estrattrici ma devono essere eseguiti necessariamente da organi esterni coadiuvati dalle Regioni. Tali ultimi controlli possono essere effettuati alla sorgente; all'impianto di imbottigliamento ed ai depositi di produzione, distribuzione oppure ai punti vendita (in materia, si veda: C. CATINI, *Il mercato delle acque minerali, l'ambiente e la consapevolezza dei consumatori*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, 3, 260).

(96) Il Consiglio dei ministri del 7 luglio 2011 ha approvato, in via preliminare, uno schema di decreto legislativo che recepisce la direttiva CE n. 2009/54, nell'ottica di garantire una tutela rigorosa sia della concorrenza che della salute dei consumatori, sulla scia della vigente disciplina nazionale. In commento alla direttiva CE n. 2009/54, si veda: L. DE LUCIA, *Autorizzazioni transnazionali e cooperazione amministrativa nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 3-4, 759.

(97) All'etichetta delle acque minerali fa riferimento la direttiva CE n. 2000/13 relativa all'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari. Le etichette delle acque minerali naturali devono, in particolare, recare le seguenti indicazioni: acqua minerale naturale; la denominazione dell'acqua; l'indicazione della composizione analitica, con i componenti caratteristici e la data delle analisi cliniche eseguite ed il nome del laboratorio che le ha eseguite; il luogo di utilizzazione della sorgente ed il nome di questa; le informazioni circa gli eventuali trattamenti e la presenza di anidride carbonica; il contenuto del volume del recipiente; il titolare del provvedimento di autorizzazione all'utilizzazione; la dicitura di identificazione del lotto di produzione; il termine minimo di conservazione (G. TEMPORELLI, *Acque in bottiglia e di rete: le informazioni che mancano al consumatore*, in *L'ambiente*, 2008, 1, 26). Le etichette, inoltre, non possono avere menzioni, marchi, denominazioni che possano indurre in errore i consumatori sulla qualità, sull'origine, sulla data di autorizzazione all'esercizio, sui risultati delle analisi, né ricorrere ad indicazioni che attribuiscono alle acque la capacità di prevenire, curare, guarire una malattia (art. 9, direttiva CEE n. 80/777).

(98) L'acqua minerale naturale è un prodotto delicato le cui caratteristiche non devono essere alterate dalle varie fasi di trasporto e confezionamento utilizzate per la commercializzazione del prodotto. Molto importanti sono quindi i materiali che, dalla captazione all'imbottigliamento, vengono in contatto con l'acqua minerale: in particolare, essi devono garantire l'assenza di qualsiasi tipo di alterazione chimico-fisica e microbiologica. Il tipo di materiale usato per il confezionamento è un elemento importante in quanto da esso può dipendere la buona conservazione del prodotto e la sua qualità al momento del consumo. Sotto tale profilo il materiale in questione deve essere idoneo a venire in contatto con gli alimenti e non deve rilasciare sostanze che possono essere nocive per l'uomo (G. TEMPORELLI - N. CASSINELLI, *L'acqua in tavola*, cit., 55; ma si veda anche Trib. Roma 17 marzo 1998, in *Foro it.*, I, 3660).

(99) S. AMOROSINO, *Le acque più «pregiate»: i regimi amministrativi delle acque minerali e termali*, cit.

(100) In merito si veda anche la sentenza della Corte di giustizia CE 17 luglio 1997, in causa C-17/96, *Badische Erfrischungs-Getränke & Co.*, reperibile in <http://www.curia.eu>, nella quale si è affermato il principio in base al quale uno Stato membro non può esigere che un'acqua abbia proprietà salutari per poterla riconoscere come acqua minerale: in tal modo, l'elemento qualificante di un'acqua minerale viene ad essere individuato nella particolare composizione chimica piuttosto che nelle specifiche proprietà salutari.

(101) P. POZZATI - F. PALMIERI, *Verso la cultura della sostenibilità, ambiente, tecnica, etica*, Milano, 2007.

Proprio al fine di incrementare la tutela ambientale in materia di sfruttamento di sorgenti o di giacimenti di acqua minerale naturale, assurge l'art. 97 del Codice dell'ambiente (disciplinante la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche), alla stregua del quale «le concessioni di utilizzazione delle acque minerali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121».

La norma richiamata racchiude, dunque, una fondamentale affermazione di principio, attribuendo un'importanza decisiva per il rilascio delle concessioni minerarie al collegamento con le esigenze di approvvigionamento e di distribuzione delle acque potabili, nonché con le previsioni del Piano di tutela (che, a norma dell'art. 121 del Codice dell'ambiente, costituisce un piano di settore diretto all'individuazione delle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico nel suo complesso).

Tale scelta deriva essenzialmente dalla necessità di considerare «il bene acqua» in senso unitario, in conseguenza della sua cronica scarsità e delle relative difficoltà di approvvigionamento sul territorio.

Da ciò discende, pertanto, un ulteriore e decisivo limite al rilascio delle autorizzazioni all'utilizzo delle acque minerali nei confronti dei soggetti privati, rappresentato dalla necessità di garantire la compatibilità dello sfruttamento a fini commerciali delle acque minerali naturali con le esigenze di approvvigionamento delle risorse idriche destinate al consumo umano definite nel Piano di tutela.

Solo a tale stregua, l'art. 97 del Codice dell'ambiente sembra consentire un'auspicata convergenza tra gli obiettivi di tutela della risorsa idrica in termini qualitativi e quantitativi, attraverso il contestuale rispetto delle esigenze di natura sanitaria e di quelle di natura ambientale (102).

(102) A. FORMICA, *Acque minerali e termali: evoluzione normativa*, in <http://www.giustamm.it>, 21 maggio 2008.

(103) A. SORGATO, *La tutela della salute nella normativa su alimenti e bevande*, in *Ventiquattrore Avvocato*, 2006, 9, 84.

(104) L. BIARELLA, *Le frodi alimentari*, in <http://www.altalex.it>, maggio 2011; V. PACILEO, *Autocontrollo igienico-sanitario nell'impresa alimentare e modelli di organizzazione aziendale: un confronto possibile tra d.lgs. n. 155/97 e d.lgs. n. 231/01*, in *Cass. pen.*, 2003, 7-8, 2494 e Id., *Il diritto degli alimenti, profili civili, penali ed amministrativi*, Padova, 2003, 91; C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2000, 4, 1450.

(105) La legge in questione riporta la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande ed il suo art. 5 così dispone: «è vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari: a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali; b) in cattivo stato di conservazione; c) con cariche microbiche superiori ai limiti che saranno stabiliti dal regolamento di esecuzione o da ordinanze ministeriali; d) insudciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione; g) con aggiunta di additivi chimici di qualsiasi natura non autorizzati con decreto del Ministro per la sanità o, nel caso che siano stati autorizzati, senza l'osservanza delle norme prescritte per il loro impiego. I decreti di autorizzazione sono soggetti a revisioni annuali; h) che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate, tossici per l'uomo. Il Ministro per la sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali

2.4. - La produzione alimentare che, come visto, comprende anche l'utilizzo e la trasformazione dell'acqua potabile, è al centro di una serie di attività ben differenziate, consistenti nell'attività primaria, come l'agricoltura e l'allevamento, dalle quali prendono origine le materie prime; nell'attività industriale, la quale assiste la produzione della materia prima; nell'attività rappresentata dai processi di trasformazione e trattamento e, infine, nell'attività di distribuzione ed erogazione degli alimenti prodotti (103).

Il rischio per la salute dei consumatori, che rappresenta ormai il bene primario tutelato dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di sicurezza alimentare, deriva dall'adulterazione, che si sostanzia nella modifica della composizione analitica del prodotto alimentare; dalla sofisticazione, consistente nell'aggiunta di sostanze estranee all'alimento e dalla contraffazione, che si palesa nella sostituzione di una sostanza alimentare con un'altra, con conseguente inganno del consumatore.

Altri rischi per la salute derivano invece dall'utilizzo di materie o additivi di tipo scadente, oppure dalla mancata osservanza delle norme igienico-sanitarie che regolano i processi produttivi (104).

Sia a livello comunitario che domestico, infatti, esiste un complesso di norme, il c.d. pacchetto igiene, posto a tutela degli interessi collettivi in materia di salubrità alimentare, assicurando i consumatori contro frodi e pericoli, e presidiando la produzione e gli scambi delle sostanze alimentari, nonché la genuinità dei prodotti alimentari e la trasparenza della loro composizione.

Al pacchetto igiene tuttavia, a livello nazionale, vanno aggiunti la l. 30 aprile 1962, n. 283 (105) ed il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193 (106), mentre le norme fondamentali sui prodotti alimentari sono contenute entro il corpo del codice penale.

Tra queste ultime si segnalano, in particolare, l'art. 444 (107), che punisce le condotte aventi ad oggetto le sostanze alimentari nocive, tutelando il bene giuridico della salute pubblica (108), ed i reati di cui agli artt. 515-

scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo». La norma in questione è la norma chiave del sistema alimentare dell'autocontrollo e di tutti gli istituti che pongono la prevenzione e l'anticipazione della soglia di tutela del consumatore come principi cardine del sistema. La sua costruzione tecnica, infatti, basata sull'astrattezza del pericolo e svincolata dalla difficile prova del dolo, pone le basi per una forte garanzia di tutela per il consumatore e costituisce un efficace veicolo di prevenzione con riferimento a più gravi fattispecie di reato (in tal senso: D. PISANELLO - C. BIGLIA - C. PELLICANO, *Guida alla legislazione alimentare*, cit., 265).

(106) Il quale è stato emanato in attuazione della direttiva CE n. 2004/41 relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore e che ha introdotto sanzioni atte a punire determinate violazioni nell'ambito dei regolamenti CE nn. 852/2004, 853/2004, 854/2004 poste in essere dagli operatori del settore alimentare, ovvero le persone fisiche o giuridiche responsabili di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa posta sotto il loro controllo (in commento, si vedano: V. DE ROSA - V. DINI, *Riordino della disciplina nazionale*, in *Argomenti*, 2008, 2, 20 e G. MONACO - M. FERRI, *Le nuove sanzioni previste dal d.lgs. 193/2007*, *ivi*, 2008, 4, 77).

(107) Rubricato «commercio di sostanze alimentari nocive» ed avente il seguente contenuto: «chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a 51 euro. La pena è diminuita se la qualità nociva delle sostanze è nota alla persona che le acquista o le riceve».

(108) Detto reato appartiene ai reati c.d. a pericolo concreto, per la cui sussistenza occorre che l'alimento manifesti concreta idoneità a porre in pericolo la salute dei fruitori.

518 (109) che disciplinano le ipotesi di frodi plurioffensive, distinguendo i concetti di fresco, surgelato o congelato o ancora a lunga conservazione e, ancora oltre, in concorso di reati con fattispecie specifiche, destinate a disciplinare l'etichettatura, la presentazione e la produzione degli alimenti (110).

Ancora, una fattispecie sanzionata attiene alla vendita di sostanze alimentari non genuine, ove tale concetto si contrapponga a quello di adulterazione o contraffazione, e che risulti identificato sia in termini naturali che mediante innesti normativi.

Chiude questa breve disamina delle principali norme poste a governo della tutela della materia alimentare, il delitto di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, non esclusivamente destinato alla materia alimentare, ma sovente richiamato in caso di frodi, o tentate tali, che abbiano avuto per oggetto bevande o alimenti.

Anche l'acqua, come gli altri alimenti e gli altri ingredienti utilizzati per la preparazione dei cibi, è sottoposta alla tutela qualitativa ed igienico-sanitaria imposta dalle norme comunitarie e nazionali sopra richiamate e le ipotesi di reato maggiormente riscontrate nella giurisprudenza penale afferiscono proprio alle ipotesi contravvenzionali prescritte dall'art. 5 della legge n. 283/1968.

Ed infatti, quanto allo scorretto metodo di conservazione dei cibi è stata reputata integrare l'ipotesi contravvenzio-

nale di cui all'art. 5 della legge n. 283/1968 l'esposizione per la vendita al pubblico di una partita di pesci conservati in acqua ad una temperatura di 12 gradi, senza la possibilità di utilizzare un impianto di raffreddamento ed essendo gli stessi esposti agli agenti atmosferici senza protezioni, con la verificata possibilità che l'acqua di conservazione si tramutasse in pericoloso veicolo di sostanze batteriche (111); od ancora, la stessa fattispecie in questione è stata reputata integrata nel caso in cui fossero state collocate delle confezioni di acqua minerale all'aperto, esposte all'aria, alla luce solare ed agli agenti atmosferici.

Ciò perché l'art. 5 della legge n. 283/1968 è volto a garantire l'assoluta igienicità delle sostanze alimentari anche mediante il solo divieto di produrre e porre in commercio alimenti in cattivo stato di conservazione (112), ben potendo l'impatto dei raggi solari costituire un potenziale pericolo per la salute dei consumatori, in quanto sono possibili fenomeni chimici di alterazione dei contenitori e, di conseguenza, del loro contenuto (113).

Od ancora, è stato reputato integrato il reato in disamina nel caso di messa in commercio di una bottiglia di acqua minerale in cui è stato rinvenuto all'interno un insetto, dovendo il venditore della stessa adottare in via preventiva tutte le possibili precauzioni per evitare che l'acqua imbottigliata potesse contenere insetti e nuocere potenzialmente ai consumatori (114). □

(109) Art. 515: Frode nell'esercizio del commercio, «chiunque, nell'esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto, con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a 2.065 euro. Se si tratta di oggetti preziosi, la pena è della reclusione fino a tre anni o della multa non inferiore a 103 euro». Art. 516: Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine, «chiunque pone in vendita o mette altrimenti in commercio come genuine sostanze alimentari non genuine è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a 1.032 euro». Art. 517: Vendita di prodotti industriali con segni mendaci, «chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a ventimila euro». Art. 517 bis: Circostanza aggravante, «le pene stabilite dagli artt. 515, 516 e 517 sono aumentate se i fatti da essi previsti hanno ad oggetto alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti. Negli stessi casi, il giudice, nel pronunciare condanna, può disporre, se il fatto è di particolare gravità o in caso di recidiva specifica, la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso da un minimo di cinque giorni ad un massimo di tre mesi, ovvero la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente lo svolgimento dell'attività commerciale nello stabilimento o nell'esercizio stesso». Art. 517 ter: Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale, «salva l'applicazione degli artt. 473 e 474 chiunque, potendo conoscere dell'esistenza del titolo di proprietà industriale, fabbrica o adopera industrialmente oggetti o altri beni realizzati usurpando un titolo di proprietà industriale o in violazione dello stesso è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a euro 20.000. Alla stessa pena soggiace chi, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione i beni di cui al comma 1. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 474 bis, 474 ter, comma 2, e 517 bis, comma 2. I delitti previsti dai commi 1 e 2 sono punibili sempre che siano state osservate le norme delle leggi interne, dei regolamenti comunitari e delle convenzioni internazionali sulla tutela della proprietà intellettuale o industriale». Art. 517 quater: Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agro-

alimentari, «chiunque contraffà o comunque altera indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a euro 20.000. Alla stessa pena soggiace chi, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione i medesimi prodotti con le indicazioni o denominazioni contraffatte. Si applicano le disposizioni di cui agli artt. 474 bis, 474 ter, comma 2, e 517 bis, comma 2. I delitti previsti dai commi primo e secondo sono punibili a condizione che siano state osservate le norme delle leggi interne, dei regolamenti comunitari e delle convenzioni internazionali in materia di tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari».

(110) Per le recenti istanze di riordino e di aggiornamento dei reati in materia di sicurezza alimentare, si veda: M. DONINI, *Il progetto di riforma dei reati in materia di sicurezza alimentare*, in *Cass. pen.*, 2010, 12, 4457.

(111) Trib. Napoli, Sez. IV 22 ottobre 2010, n. 11285, in <http://www.dejure.it>. In tema di vendita di prodotti ittici, peraltro, la costante giurisprudenza della Corte di cassazione prevede che non solo i produttori debbano assicurare l'integrità del pesce ma che un generale dovere di porre in essere ogni opportuna precauzione idonea ad evitare l'immissione sul mercato di prodotti dannosi ricada anche sui commercianti (si vedano: Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 2009, n. 2121, Brivio, rv. 242.274, in *Cass. pen.*, 2009, 10, 3972; Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2003, n. 15185, Interlandi, rv. 224.713, in *Consulente imp. comm. ind.*, 2003, 6, 1055). Propendeva, invece, per l'ormai recessiva concezione del reato prescritto dall'art. 5 della legge n. 283/1968 quale reato di pericolo concreto, Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 1997, n. 4047, Di Masi, rv. 206.628, in *Dir. pen. proc.*, 1998, 1, 82, commentata da G. PICA, la quale aveva reputato non sussistente il reato di cattiva conservazione del cibo nel caso di conservazione di una mozzarella in un liquido di governo avente temperatura di 21 gradi, pur comportando tale alta temperatura un pericolo per lo sviluppo di sostanze batteriche idonee a contaminare l'alimento ma senza aver condotto specifiche analisi sulla genuinità del prodotto così conservato.

(112) Cass. Sez. III Pen. 8 agosto 2006, n. 28355, Sollutrone, rv. 234.948, in *Cass. pen.*, 2007, 5, 2149 e Cass. Sez. III Pen. 13 giugno 2003, n. 25726, Vagnozzi, rv. 225.588, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2004, 285.

(113) Cass. Sez. III Pen. 24 aprile 2002, n. 15491, Giacobbe, rv. 221.566, in *Cass. pen.*, 2003, 1300.

(114) Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2004, n. 18365, in <http://www.dejure.it>.

New York-Napoli: tendenze e assonanze evolutive dei rifiuti

di ALBERTO PIEROBON

1. Introduzione. - 2. Notazioni linguistiche: polisenso, anfibologie, allusioni. - 3. L'idea («comoda» per lo sperpero) di una riserva illimitata di risorse. - 4. Carne, macellazione, rifiuti organici. - 5. Disastri, emergenze, proteste (cenni). - 6. Siparietti, narrazioni e altro. - 7. Rifiuti e urbanistica (cenni). - 8. Discariche e impianti. - 9. Riciclo dal basso (fuori dal servizio pubblico). - 10. Collusioni ed altro tra: enti pubblici, ditte private e criminalità. - 11. Altri cenni sulla gestione dei rifiuti a New York. - 12. Prime conclusioni.

1. - Al di là dei noti processi di globalizzazione, volgere il proprio sguardo oltre i confini territoriali, culturali e mentali (meticciando la conoscenza) crea nuove sinapsi ovvero, tra l'altro, prospettive e relativizzazioni (temporali, esperienziali, professionali, ecc.). Un nostro recente viaggio a New York, ci ha dato l'occasione di soffermarci sulla (colà) gestione dei rifiuti, intravedendo – pur nelle ampie diversità – delle assonanze con la «nostra» gestione, più esattamente con quella (in quanto sintomatica e bersagliata dai media) di Napoli.

Nell'approcciarci alla gestione dei rifiuti «americani» sfioriamo più settori (urbanistica, appalti, gestione amministrativa delle attività, controlli, ecc.), in una visione complessiva necessariamente da contestualizzare storicamente, culturalmente, socialmente e territorialmente, nello sfondo consumistico-economico (del cosiddetto «sviluppo» in un mercato vieppiù globalizzato e finanziarizzato).

Laddove, se un tempo (invero non lontano), si poteva affermare che «le merci acquistate nell'Occidente ricco sono pensate a New York o a Tokio, disegnate in Italia o in Inghilterra, prodotte in Cina o in Malesia e distribuite sui quattro continenti, il ciclo di trasformazione dei rifiuti rischia di essere una

delle poche, se non l'unica, attività industriale che certamente rimarrà sul territorio dei Paesi consumatori ricchi nel prossimo millennio» (1), ora invece tutto è stato sconquassato. La rinascita di quello che chiamavamo il «Terzo Mondo», in particolare della Cina e dell'India (2) riguarda sintomaticamente anche la gestione dei rifiuti (sia illegale, che strategico-industriale).

Inoltre, ripercorrere la vicenda e la storia della raccolta e della lavorazione dei rifiuti di New York – all'origine svolta dai nostri emigrati (nel quartiere o nelle loro abitazioni) – provoca suggestioni (3) sotto vari profili, in particolare per:

- a) il rapporto uomo e rifiuti nella storia e nei diversi Paesi;
- b) il rapporto tra i consumi [nell'epoca pre-fordista in quella successiva fino al post-moderno (4), ecc.] nel suo riflesso sui rifiuti e sulla politica ambientale in genere;
- c) il rapporto economia e rifiuti nella storia e nei diversi Paesi;
- d) il rapporto tra altri settori quali l'urbanistica, l'edilizia, l'agricoltura [e il correlato fenomeno del *land grabbing* (5)], i servizi e i rifiuti;
- e) il rapporto tra il potere amministrativo (il pubblico) e i soggetti privati (gestori o non) (6);

(1) I. BERNI, *Pattumiere, pepite e pistole. Affare e malaffare all'ombra delle discariche*, Milano, 1998, 20, il quale continuava, erroneamente (per quanto è riscontrabile oggi nel mercato dei rifiuti, soprattutto in quello internazionale), «Va da sé, infatti, che processi come l'industrializzazione del trattamento dei rifiuti, delle loro frazioni raccolte separatamente, il recupero di materiali, di componenti di elettrodomestici e di apparecchi di elettronica di consumo finalizzato al riuso o alla rigenerazione, possono avvenire soltanto su scala locale, non essendo economicamente conveniente né tecnicamente gestibile l'esportazione degli scarti urbani».

(2) Per una analisi della crescente influenza del Sud globale e dell'instaurarsi di un *commonwealth* delle diverse civiltà del mondo, si rinvia agli eccezionali scritti di G. ARRIGHI, in particolare al volume *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventesimo secolo*, Milano, 2007 e ai saggi raccolti (a cura di G. CESARALE - M. PIANTA) in G. ARRIGHI, *Capitalismo e (dis)ordine mondiale*, Roma, 2010.

(3) Che intendiamo sviluppare in un prossimo studio comparativo, contemplante dapprima i Paesi africani, e poi (in estensione progressiva) gli altri Continenti e realtà, ciò proprio per meglio comprendere gli aspetti culturali, organizzativi e gestionali dei rifiuti, prima ancora di quelli di forma e di disciplina.

(4) Sulla relazione tra pensiero postmodernista e *marketing, management* e organizzazione si veda A. NEGRI - M. HARDT, *Impero. Il nuovo ordi-*

ne della globalizzazione, Milano, 2001, 148 *et passim*.

(5) Sul quale vedasi S. LIBERTI, *Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma, 2011, in particolare si veda la finanziarizzazione del mercato agricolo (per esempio nella borsa di Chicago) nel capitolo IV «Chicago. La borsa della fame», 137-175.

(6) Solo per limitarci (riservando in prosieguo ulteriori cenni) ad una relazione istituzionale risalente al 1994 «La camorra è dentro la politica, dentro l'economia, dentro la vita pubblica e le esperienze collettive: la crescita e l'espansione dell'ultimo decennio rappresentano l'indicatore della trasformazione dell'organizzazione criminale. I clan camorristici trafficano in droga e armi, ma sono prevalentemente interessati alle gare per appalti di lavori pubblici e per la fornitura di servizi: dalla raccolta di rifiuti alle imprese di pulizia, ai lavori per grandi infrastrutture, la presenza della camorra è vasta e puntuale. Non ci sono soltanto omissioni, collusioni e illeciti, vi è anche la corruzione del tessuto politico locale che attraverso il perseguimento di fonti illecite di finanziamento e l'imposizione di tangenti ha deteriorato l'ambiente e introdotto l'arbitrio e la inosservanza delle regole come tendenza dominante (...). Nel corso delle indagini la Commissione si è trovata di fronte ad una classe dirigente amministrativa incurante dei confini della legalità, incline alla discrezionalità, al favoritismo e anche all'affarismo più spregiudicato (...)» così la Commissione parlamentare antimafia, Relazione della XI legislatura (9 marzo 1993-18 febbraio 1994),

f) i soggetti, le tecniche, la cultura nella gestione dei rifiuti;

g) le «varianti» gestionali e di rapporti, le occasioni di vantaggi (per i privati, per il potere istituzionale, ecc.) (7);

h) gli spunti di riflessione sui meccanismi, sulle architetture, sulle attività di controllo, sugli espedienti di gara e/o contrattuali che possono ipotizzarsi, intuendo se non conoscendo, appunto, non solamente la normativa di riferimento, quanto lo scenario ed i suoi protagonisti...

2. - Sembrano doverose, prime segnalazioni (se non notazioni) linguistiche [che tradiscono significati diversi (8)].

La parola *waste* ha tante sfumature: 1) come sostantivo: rifiuti, scorie, scarti, sprechi; 2) come verbo: desolato, disabitato, devastato; 3) come aggettivo: sprecare, buttare via, far fuori (9).

L'etimologia di *waste* risale al latino *vastus* (disabitato, desolato) che per associazione semantica ai deserti (lat. *solitudo*, *solitudinis*) diventa anche vasto, ampio (10). Ma nella metafora del *waste* rientra, come vedremo, entrando nella tematica criminale dei rifiuti statunitensi, anche «l'arbitrio di disporre della vita e della morte (*to waste*, appunto, che significa «far fuori») di chi non è più fonte di profitto né per il mercato, né per il sistema mafioso e può essere quindi eliminato» (11).

Come ricorda lo Scanlan, la spazzatura secondo l'*Oxford English Dictionary* (II ed., 1989) arrivò in Inghilterra nel XV secolo, importata dal francese antico, venendo dapprima usata per gli scarti alimentari, eccone i tre significati più generici: «spazzatura: 1. Le interiora degli animali che vengono usate come alimenti, specie gli intestini. Raro, gli intestini di un uomo. 2. Rifiuti in generale; sudiciume. 3. In senso figurato, soprattutto nell'accezione di letteratura indecente o di second'ordine» (12).

Ricordiamo poi: *trash* (rifiuti solidi); *garbage* (spazzatura domestica umida); *manure* (letame) e *landfilling* che letteralmente sta per «riempimento», termine solitamente usato per

indicare le discariche di rifiuti (infatti la «*sanitary landfill*» è la discarica controllata). Il termine *landfill* è sia il nome che designa la discarica, che il verbo che indica l'operazione di riempimento di terre paludose con materiali ricavati dai rifiuti (e spesso dalle discariche) (13).

3. - Generalmente l'idea di una natura sconfinata è all'origine di tutte le civiltà, cambia il rapporto (e il concetto) di natura e del suo utilizzo. Nella visione statunitense, ma pure cinese (per non parlare poi di quella – atavica – africana), essendo presente una natura sconfinata, si è voluto pensare alla disponibilità di risorse illimitate, in effetti il concetto di prateria per gli USA (steppa, savana, ecc. in altre civiltà) diventa il confine (14).

Il tutto riposa nel concetto di natura come magazzino illimitato di risorse a cui attingere, dapprima grazie al lavoro umano, e poi, sempre più, grazie alla tecnica (15).

Costruendo una idea di natura come illimitata e indiscriminatamente sfruttabile dalla tecnica e dall'uomo, si «crea» l'idea di una riserva illimitata di risorse cui attingere per i nostri usi e consumi (16).

Peraltro, come accennato, il confine serve a distinguere il civilizzato (l'artefatto dominabile e prevedibile) dall'incivilizzato (ma civilizzabile), come è avvenuto per la prateria. Al contempo, entro il campo del «civilizzato» si creano delle per così dire «zone di tolleranza», una sorta di occultamento dove, per esempio, i rifiuti vengono allontanati dalla vista, dal tatto, dall'odore e dai sensi... confinandoli, nel miglior dei casi, in discariche, se non abbandonandoli, sotterrando, miscelando con l'acqua, bruciandoli, ecc.

Ecco come si comprende il significato, polisenso ed ambiguo, del termine *waste*.

4. - La carne statunitense assume rilevanza nel circuito ambiente e rifiuti di quel Paese.

Nella macellazione, come praticata dai grandi cartelli industriali, non viene buttato via nulla [paradossalmente, prima del

Camera dei deputati, Roma, 1995, tomo II, pag. 1359 citato da F. BARBAGALLO, *Il potere della camorra*, Torino, 1999, 121-122. Per altri «Fu a causa delle difficoltà crescenti, delle autorizzazioni per la costruzione degli impianti concesse con il contagocce, delle lentezze interminabili nella transizione dall'«allontana e dimentica» a un sistema industriale della gestione dei rifiuti, che la camorra intuì la possibilità di giganteschi guadagni», così L. PINNA, *Autotratto dell'immondizia. Come la civiltà è stata condizionata dai rifiuti*, Torino, 2011, 234.

(7) In un convegno (giugno del 1997) svoltosi a New York, tenuto da J. JACOBS venne illustrato come «per circa quarant'anni la mafia ha controllato la raccolta della spazzatura a New York fungendo da garante delle quote di mercato di ciascun operatore (...). Il meccanismo funzionava a meraviglia: le ditte presenti non avevano certo motivi di scontento, avendo il mercato «protetto» e garantito; quelle tagliate fuori erano assai poco incentivate ad alzare la voce, dovendo vedersela con la mafia: l'amministrazione, infine, con sano realismo valutava fosse accettabile concedere ai mafiosi il controllo di un settore «tranquillo» come i rifiuti. Purchè i bidoni colmi di pattume venissero portati via dalle strade con regolarità», però circa un terzo dei costi (allora circa 2.400 miliardi annui) finivano «direttamente nelle casse di Cosa Nostra per la cosiddetta *mob tax*, la tassa di mafia». Il meccanismo salta con l'arrivo a Sindaco di New York di R. Giuiliani, tanto che al dicembre 1996 il costo della raccolta rifiuti scende del 38 per cento, si veda I. BERNI, *op. cit.*, 59-60.

(8) Se non aspetti concettuali o simbolici come ben evidenzia J. SCANLAN, *Spazzatura. Le cose (e le idee) che scartiamo*, Roma, 2006, 6 e *passim*.

(9) Si veda il bel libro, qui ampiamente utilizzato, di C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America. Una storia dal basso*, Milano, 2011, 12 e 21-22 (e nota 2, pag. 259). Inoltre nella nota 55 di pag. 269 leggiamo l'origine della parola *waste* dal francese, dall'antico alto tedesco, cugini del latino *vastus*, eccetera. Anche per J. SCANLAN, *Spazzatura*, cit., la parola *waste* è amplissima: in quanto aggettivo (desolato, arido, inutile, di scarto); in quanto sostantivo (spreco, sciupio, scoria, residuo, al plurale terreno incolto o distesa sterile). In sintesi, «la nozione di «spreco» si riferisce generalmente ad uno squilibrio».

(10) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 88.

(11) Così C. SCARPINO, *Soprano Waste inc. rifiuti d'America tra Napoli e Newark*, in D. IZZO - C. SCARPINO (a cura di), *I Soprano e gli altri*, Milano, 2008, 135.

(12) J. SCANLAN, *Spazzatura*, cit., 14.

(13) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., nota 6, 279.

(14) Donde la perigliosa conquista del West. Qui lo sviluppo della ferrovia diventa un buon segnalatore dei fatti connessi ai rifiuti e agli sprechi (persino della forza lavoro degli immigrati, che venivano trattati come «rifiuti»). Basti ricordare gli scempi ambientali compiuti dai cercatori d'oro e così pure per le estrazioni petrolifere. Sul grande spazio semivuoto (per una parte della storia) degli USA, con un raffronto con la Cina, si veda F. RAMPINI, *Il secolo cinese. Storie di uomini, città e denaro dalla fabbrica del mondo*, Milano, 2005, 6.

(15) Si veda il concetto greco di natura (*physis*) intesa come un qualcosa che non può essere il nulla, ovvero la natura come ordine immutabile a cui sottostanno le cose, cioè la natura come immortale, eterna. La *physis* è, infatti, l'essere, «la natura è compiuta in sé stessa, non esce da sé, è da sempre e per sempre», agli uomini tocca comprendere la natura, dar conto della generazione e della corruzione (*scire per causas*) porterà alla luce le leggi che regolano le sue trasformazioni, cfr. S. NATOLI, *Parole della filosofia, o dell'arte di meditare*, Milano, 2005, 93-99, sempre per i greci il *chaos* era l'origine originante da sempre aperto e coincidente con l'eternità stessa della *physis*, *ibidem*, 122; cfr. E. OCCHIPINTI, *I filosofi del fuoco. Per una epistemologia debole dell'alchimia*, Milano-Udine, 2009, 23.

(16) Con evidenti, enormi, riflessi sotto vari profili (valori, principi, teorie, prassi, ecc.). In particolare per l'economia, dove ci si illude dell'esistenza di un mercato dotato di un ordine spontaneo, presupponendo che il benessere derivi da una maggiore produttività, conseguente ad un indiscriminato utilizzo di risorse imposte dal consumismo odierno entro un mercato generalizzato e globale. Sull'ottusità di queste idee di «crescita» e la cecità dei meccanismi decisionali intrecciati fra politica e affari, la commistione tra denaro sporco e pulito, «che introduce massicciamente la criminalità all'interno della politica e delle élite mondiali» si veda G. CHIESA - M. VILLARI, *Superclan. Chi comanda l'economia mondiale?*, Milano, 2003.

1850, veniva recuperato meno, buttando il resto nei fiumi (17)], la lavorazione della carne americana sembra provocare gravi problemi (anche alla salute dei consumatori).

A Chicago il fenomeno è evidente e si collega ai rifiuti (non solo intesi come scarti dai quali, appunto, le imprese ricavano salsicce, zuppe, lardo, ecc.): essi assieme al grano (e agli antibiotici) vengono dati in pasto ai capi (18) per farli ingrassare velocemente.

Ma anche i campi tramite la concimazione, i diversi tempi, l'utilizzo dei pesticidi, ecc. si trasformano, assieme al paesaggio, sintomatico in tal senso sono i *lagoon* delle deiezioni (19).

5. - In occasione di disastri «molte informazioni sono state veicolate da una terminologia tutta giocata sul contenimento semantico dello scempio ambientale a mezzo di eufemismi e tecnicismi (...) più le cose sono fuori controllo, più si cerca di imbrigliarle in un gergo specialistico attenuato qua e là da una serie di circonlocuzioni contenitive» (20).

La semplificazione, l'elencazione, l'astrazione rispondono alle preoccupazioni della massa, attribuendo senso e riferimento ad una conoscenza artificiosa che tende ad allontanare (come un rifiuto) la paura e l'abiezione.

La valutazione che evidenzia un pericolo crea la paura della collettività (21), però «le pratiche oggi correnti scontano un grave problema, perché impiegano un valore uniforme per rischi statisticamente equivalenti, anche se la stessa teoria che informa il modo in cui l'analisi costi-benefici è oggi praticata imporrebbe in realtà di tener conto di uno spettro di valori più ampio. Questo perché la gente non risulta indifferente alle distinzioni qualitative tra i rischi; anche quando i rischi sul piano statistico appaiono equivalenti, essi non sono valutati dalle persone allo stesso modo» (22).

E, il pericolo richiama il rischio. Quest'ultimo è, rispetto al pericolo, meno oggettivo e più legato ad aspetti probabilistici. Inoltre, occorre distinguere l'emergenza dall'urgenza, donde il sottolinearsi della «importanza della dimensione temporale dell'emergenza, che poiché frattura nella continuità temporale, richiede allo stesso tempo di operare in un tempo straordinario, in un clima all'insegna della mobilitazione generale e dell'urgenza» (23), con il che ciò che non sarebbe passato in un tempo di «pace» viene ad essere accettato (quasi propugnato per conti-

nuare a rimanere in pace: altro confine) come se fossimo in guerra!

È stato osservato (per esempio riguardo a Chernobyl) che «ciò che conta non è affrontare l'evento, ma proteggere la finzione delle istituzioni» (24). Infatti, la politica potrebbe ben decidere – come spesso è avvenuto – «di fare dell'emergenza rifiuti uno strumento originale d'intermediazione clientelare» (25), dove (si badi), «in una situazione di sfascio la criminalità organizzata assume il ruolo di elemento risolutore di problemi» (26).

Anche le proteste popolari [elemento che non ricorre nell'esperienza statunitense, almeno per come avvenute, per esempio in Campania (27)] testimoniano la possibilità (se non l'interesse) di strumentalizzare le contestazioni sociali, attraverso il confondimento con (se non tramite la regia e/o la partecipazione de) la criminalità. Con la «scusa» di un pericolo o della violenza illegale, si è assistito ad una militarizzazione (tramite decreti legge e provvedimenti emergenziali) crescente dei siti, della gestione dei rifiuti, del controllo, ecc. Con la muscolarizzazione del Commissariato per l'emergenza rifiuti [e di chi per esso (28)] si è potuto derogare, per anni, non solo alla disciplina ambientale (procedure, istituti, ma pure sanzioni), ma soprattutto alla sua governabilità, espropriando tutti gli enti locali titolari, *in parte qua*, delle funzioni in materia.

È bensì vero che «il vero nodo (...) è politico per l'uso strumentale dell'emergenza come rubinetto di un flusso di denaro da utilizzare per scopi diversi dalla soluzione del problema: dal foraggiamento di soggetti disponibili al voto di scambio e alla copertura di bilanci passivi» (29) e, naturalmente, altro ancora...

6. - Il connubio tra i rifiuti e la criminalità di stampo campano e/o siciliano trova eco sia nella letteratura che nella filmistica, dove troviamo, *in primis*, i centri di Las Vegas, Chicago e New York.

Sintomatico è il successo della serie televisiva «I Soprano» (1999-2007), una narrazione epica dell'America di oggi, dove *waste & mafia* sono il binomio che tiene insieme tutta la serie (30). In effetti, la pista dei rifiuti qui diventa paradigmatica (*recitius*, simbolica) del modo in cui quella criminalità (italiana) stia metamorfosandosi, sia nel passaggio generazionale, che nel contesto socio-culturale in cui sono calati i protagonisti.

Così, il principale personaggio, Tony Soprano è un *waste management consultant* «un termine molto *à la page* per

(17) Questa situazione paradossale, per la quale nei periodi di povertà e di bisogno in termini alimentari si recuperava meno dagli scarti, diversamente da oggi dove la voracità dei profitti delle multinazionali e/o di altri soggetti reinseriscono siffatti scarti nel circuito consumistico-alimentare (nonostante i problemi di salute riscontrati in più casi), sembra aver diverse conferme. In altra prospettiva, per esempio in Etiopia, nella capitale Addis Ababa branchi di uccelli rapaci (centinaia di nibbi) sorvolano il mattatoio cittadino per cibarsi degli scarti. Sempre in Addis Ababa le iene e i rapaci provvedono (in luogo del servizio pubblico) a ripulire le strade dalle carcasse di capre e dalle teste di bue ivi abbandonate.

(18) Fino al 1902 i rifiuti organici venivano dati in pasto ai maiali allevati nei cortili cittadini, i quali suini erano l'alimento centrale nella dieta delle classi povere.

(19) «Le deiezioni industriali dei maiali americani contengono un suolo di sostanze tossiche: ammoniaca, metano, solfuro di idrogeno, monossido di carbonio, cianuro, fosforo, nitrato e metalli pesanti. Il colore dei "lagoon" non è marrone, come ci si aspetterebbe, bensì rosa: risultato cioè dei batteri uniti al sangue, alle carcasse di maiali abortiti o morti, urine, escrementi, agenti chimici e medicinali», così C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 52.

(20) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 106-107.

(21) CASS R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura*, Bologna, 2010, 13.

(22) CASS R. SUNSTEIN, *op. cit.*, 19.

(23) R. SAVARESE, *Galli sulla monnezza. Silenzi, grida e bugie sui rifiuti in Campania*, Milano, 2009, 39.

(24) Così E. JOLY, *Questo è il nostro mondo. La nuova frontiera del crimine finanziario*, Milano, 2004, 81, che continua in nota 2: «Nel settembre del 1986, il Governo francese, avvalendosi di una marea di esperti del

Commissariato dell'energia atomica, ha sostenuto che la nube radioattiva di Chernobyl aveva risparmiato il territorio nazionale nonostante il Belgio, la Germania, la Svizzera e l'Italia fossero stati contaminati. I venti avrebbero misteriosamente rispettato i confini di Stato. Queste asserzioni sono state smentite dalle misure fatte ulteriormente ma allora per l'amministrazione era più importante proteggere l'immagine dell'atomo che informare i cittadini francesi».

(25) R. BARBIERI, come citato in R. SAVARESE, *Galli sulla monnezza*, cit., 59. Anzi, «se vedremo uomini delle istituzioni farsi scudo, o creare artatamente, le emergenze rifiuti per garantire rendite di posizione a clan o cordate affaristico-criminali amiche».

(26) A. MARITATI, come citato in I. BERNI, *op. cit.*, 59. Sull'emergenza rifiuti in Campania molti articoli e volumi sono stati scritti. Da un punto di vista complessivo (soprattutto tecnico) si rinvia a P. RABITTI, *Ecoballe. Tutte le verità su discariche, inceneritori, smaltimento abusivo di rifiuti*, Roma, 2008.

(27) In occasione di apertura (o delle intenzioni di apertura) di discariche. Sull'argomento si veda, attribuendo valore parresiasico ai movimenti, il volume A. PETRILLO (a cura di), *Biopolitica di un rifiuto. Le rivolte anti-discarica a Napoli e in Campania*, Verona, 2009.

(28) Al Commissariato, nel maggio 2008 è subentrata la struttura del Sottosegretario per l'emergenza rifiuti in Campania (decreto legge n. 90 del 2008, convertito con mod. in legge n. 123 del 2008): di fatto senza soluzione di continuità poiché il *dominus* rimaneva essere (in modo potenziato) la Protezione civile e i suoi numi tutelari.

(29) R. SAVARESE, *Galli sulla monnezza*, cit., 231.

(30) Così mi segnala C. SCARPINO, sulla interessante tematica si rinvia al di Lei scritto, *Soprano waste inc. rifiuti d'America tra Napoli e Newark*, cit., 122-135. Un accenno si trova anche in R. CANTONE, *op. ult. cit.*, 141.

un'attività (...) usata come paravento per i traffici sporchi del proprio clan (...) il nesso semantico tra "waste management business" e "criminalità organizzata" è assai diffuso nel gergo mafioso ed è radicato nella storia della comunità italoamericana già a partire da fine Ottocento» (31).

È il mondo dei guappi che sembra riemergere, sotto certi tratti, dove questi personaggi puntano sulla immagine, sullo imborghesimento di vita (che va esibita), assieme ad una miscela di valori tradizionali che vanno mantenuti (per quanto possibile) nel nuovo corso esistenziale.

La storia insegna come «i camorristi e i guappi napoletani amavano soprattutto apparire, quando erano in grado di farlo. Si mostravano, si dichiaravano, si addobbavano con vestimenta sgargianti per evitare che qualcuno non li riconoscesse» talvolta con risultato tragicomico (32). Diversamente, i mafiosi siciliani erano «abituati per carattere e professionalità a negarsi oltre ogni ragionevole evidenza, a non sopportare gli spettacoli messi subito in scena dai delinquenti esibizionisti che sbarcavano a Nuova York provenienti da Napoli» (33).

La situazione non è nuova. Già il famosissimo boss Al Capone (detto «Scarface» per uno sfregio da coltello sulla faccia) è stato ricordato «come il più guappo dei boss della mafia americana», «viaggiava su una Cadillac blindata, si vestiva sfarzosamente, portava al dito mignolo un brillante del valore di 50.000 dollari, finanziava, al massimo della sua fama, 12 mense popolari e 6 orfanotrofi, gli piaceva essere acclamato come un benefattore. Ostentava ricchezza e buoni sentimenti, mentre uccideva con le sue mani i «traditori» (34). Sembra seguire queste orme – nonostante l'evidente diversità – F. Maniero, il capo della cosiddetta banda o mafia del Brenta, che «metteva a disposizione dei bambini del paese la piscina di casa, organizzava feste aperte alla comunità e devolveva somme ad asili e ad altre strutture locali» (35).

Ed ora, i casalesi realizzano le loro ville copiando la residenza di Scarface (36), «come la villa di Walter Schiavone, quasi completamente distrutta poco prima di essere sequestrata dalle autorità, una villa da cinque miliardi di lire: tre piani di colonne in stile neoclassico, pavimenti in marmo nero, piscine, un po' come la casa di Tony Montana, il boss del film Scarface interpretato da Al Pacino» (37).

Insomma, oltre alle peculiari problematiche socio-territoriali, sono i modelli di questo «successo» criminale-economico che incentivano e giustificano la scelta criminale, così, nel miraggio di arrivare al potere e alla ricchezza esibita dai boss, si fa incetta di seguaci o di fiancheggiatori.

7. - I rifiuti rilevano anche dal punto di vista urbanistico, dove il loro spostamento è una sorta di rimozione non solo

spaziale (dai quartieri residenziali a quelli periferici-popolari) ma anche sociale. I rifiuti diventano un ennesimo affare, realizzando speculazioni edilizie, laddove vengano abbandonati nei terreni paludosi o nelle zone degradate o periferiche, dove espandere la cementificazione, se non divenire vere e proprie discariche di rifiuti (38).

Sono proprio i rifiuti a costituire la materia prima per le attività imprenditoriali, in campo agricolo, edilizio e paesaggistico, difatti «Le inchieste ci raccontano come in questi anni fanghi di origine industriale inquinati da metalli pesanti siano diventati fertilizzanti per terreni agricoli e polveri di abbattimento fumi siano state miscelate con il cemento o utilizzate nelle fornaci per la produzione di laterizi per soffitte e tetti delle abitazioni. Sembra paradossale, ma non è improbabile che si scoprano tra qualche anno interi palazzi con pareti tossiche, costruiti su terreni miscelati ai veleni e, perché no, con giardinetto annesso dove i prodotti coltivati crescono ricchi di metalli pesanti» (39). Lo stesso dicasi per i sottofondi stradali e per le opere pubbliche, dove rifiuti pericolosi «venivano impastati con cemento, sabbia e altri additivi e poi utilizzati per costruire strade e cavalcavia: come i quattro chilometri dell'Alta Velocità tra Padova e Venezia o come il cavalcavia Camerini in zona Arcella, sempre a Padova» (40).

In effetti, il connubio edilizia e rifiuti non è nuovo, anche perché ha consentito una evoluzione del «contatto» tra il potere pubblico e il soggetto criminale inteso in senso come dire... «qualificato», infatti la differenza tra una famiglia criminale (mafiosa o altri) ed una banda di rapinatori consiste nel fatto che solo i primi controllano il territorio (41).

È questo è un aspetto, come vedremo, fondamentale nella lettura del fenomeno criminale di cui trattasi, il rapporto tra comunità-territorio e siffatta criminalità (42).

Già fin dagli anni cinquanta la criminalità aveva notato che «per poter costruire occorre varianti urbanistiche, regolamenti edilizi, piani regolatori, autorizzazioni. Esigenze che hanno favorito la connessione tra imprese criminali e amministrazioni pubbliche, tra camorra e politica, perché amministratori e politici scoprirono che potevano ricavare vantaggi in termini di denaro e sostegno elettorale (...). I camorristi, da parte loro, avendo cave, camion e controllo del territorio, trasformarono le cave esaurite in discariche e si impadronirono del settore dello smaltimento rifiuti, dopo aver già messo le mani sulla raccolta dei rifiuti urbani (...). La situazione non cambia negli anni Novanta quando le discariche vengono sequestrate e gestite direttamente dalle prefetture. Il trasporto dei rifiuti resta saldamente nelle mani delle organizzazioni criminali, aumentando solo le discariche abusive e lo smaltimento abusivo di

(31) C. SCARPINO, *Soprano waste inc. rifiuti d'America tra Napoli e Newark*, cit., 126, «La sorte di molti degli immigrati italiani che approdarono a New York a cavallo tra Ottocento e Novecento prevedeva dunque una vera dipendenza economica dai rifiuti urbani la cui gestione faceva capo alla "Mano Nera". Collusa con affari poco leciti agevolati da un vuoto amministrativo strutturale, la gestione della spazzatura - domestica e commerciale - di New York non cessò di essere territorio della criminalità organizzata nella seconda metà del Novecento, quando, in seguito alla scelta comunale di delegare tutte le attività di raccolta e smaltimento a compagnie private, il mercato mafioso si arricchì enormemente producendo un vortice speculativo incontrollato». Non sembra forse una Napoli *dejà vu*?

(32) F. BARBAGALLO, *Storia della camorra*, Roma-Bari, 2010, 94.

(33) *Ibidem*, 95.

(34) I. SALES (con la collaborazione di M. RAVVEDUTO), *Le strade della violenza. Malviventi e bande di camorra a Napoli*, Napoli, 2006, 109.

(35) Così, con esplicito accostamento ad Al Capone, M. ZORNETTA - D. GUERRETTA, *A casa nostra. Cinquant'anni di mafia e criminalità in Veneto*, Milano, 2006, 43.

(36) Cfr. R. CANTONE, *I Gattopardi. Conversazione con G. Di Feo*, Milano, 2010, 274.

(37) C. LUCARELLI, *I veleni del crimine. Storie di mafia, malapolitica e scheletri negli armadi che intossicano l'Italia*, Torino, 2010, 321.

(38) Negli USA erigendo fiere e altro, si veda C. SCARPINO, *Soprano*

waste inc. rifiuti d'America tra Napoli e Newark, cit., 131 ss. e poi, diffusamente, da pag. 150 ss.

(39) E. CALABRIA - A. D'AMBROSIO - P. RUGGIERO, *Biùtiful cauntri*, Milano, 2008, 31.

(40) M. ZORNETTA - D. GUERRETTA, *A casa nostra*, cit., 357, i quali nella pagina seguente ricordano che la terza Regione per illeciti riscontrati nel ciclo dei rifiuti è proprio il Veneto (dopo la Sicilia e la Campania).

(41) R. CANTONE, *I Gattopardi*, cit., 249.

(42) Condivisibilissime le parole di S. MASINI, responsabile dell'area ambiente e territorio della Coldiretti «quando una comunità perde la capacità di indignarsi è in grande difficoltà rispetto ai problemi oggettivi. Se mancano gli anticorpi si rischia una metastasi sociale generalizzata» in S. MORANDI, *Emergenza rifiuti S.p.A.*, Roma, 2009, 130. Anche L. CIOTTI segnala l'importanza di «quella reazione da parte dei cittadini (...) è stata ciò che ha fatto sì che la mafia in quei territori abbia certo condotto buoni affari, ma non abbia mai attecchito. Che si sia infiltrata sì, ma che non sia mai diventata padrona del territorio. A dimostrazione del fatto che il contrasto ai sistemi mafiosi non può essere delegato alla magistratura e alle forze dell'ordine, ma deve essere impegno della società civile tutta. È stata proprio la reazione dal basso, di una popolazione che non si è piegata, che si è esposta direttamente, che ha assunto su di sé la causa, ad aver impedito che la mafia mettesse radici - così nella Prefazione al volume di M. ZORNETTA - D. GUERRETTA, *A casa nostra*, cit., 19.

rifiuti tossici» (43). Si potrebbe compendiare il tutto con lo slogan «Lavora solo chi è della camorra!» (44).

Anche con l'avvento delle società miste si aprono nuove prospettive criminali. Sotto l'ombrello (la copertura) pubblico, i criminali entrano nella cittadella pubblica (un tempo, bene o male presidiata con i maggiori controlli degli enti locali) col cavallo di troia della privatizzazione, annidandosi per anni, creando asimmetrie informative e/o «cavilli» come occasioni di vantaggio, come opportunità. Per cui, salvo che qualcuno dell'apparato pubblico voglia controllare, contestare, dimostrare, indagare e quant'altro (45), col coraggio di andare avanti senza accomodamenti politici o tangenziali, sovente si risconterà come questi «personaggi» costruendo affinati «percorsi» (aventi risvolti civilistici, amministrativi, financo penali) nella peggiore ipotesi si fanno «liquidare» con pesanti risarcimenti o indennità [anche giustificate da elaborate transazioni (46)], oppure, più frequentemente, viene loro riconosciuto un allungamento della scadenza degli incarichi, delle concessioni, od ancora, beneficiano dell'affidamento di altri appalti, ecc. (47).

Insomma, la privatizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti diviene spesso la porta di ingresso per la criminalità: dal settore urbanistico-edilizio [dove si passa dal cemento (48), al movimento terra (49), alle cave (50)] a quello dei servizi pubblici locali (51).

(43) A. LAMBERTI, citato da R. SAVARESE, *Galli sulla monnezza*, cit., 50-51.

(44) Così R. CAPACCHIONE, che prosegue esemplificando «Prendiamo il movimento terra: o viene un'azienda del Nord con costi aggiuntivi o arriva direttamente un'azienda del clan, oppure una persona che è un prestanome del clan, gente che non è mai stata arrestata, con la fedina penale pulita. Tanto tutti sappiamo chi sono: sempre loro» riportato da M. SCANNI - R.H. OLIVA, *O sistema. Un'indagine senza censure sulla camorra*, Milano, 2006, 87.

(45) È infatti condivisibile, pur se in via generale, l'affermazione per la quale «La politica cavalca la sensibilità ambientale, che è vastissima, solamente il tempo della campagna elettorale, poi se ne dimentica e non impone controlli, oppure occulta i dati. Tanto gli effetti nefasti si producono nel tempo e i nessi di causalità sono difficili da dimostrare». M. GABANELLI, *Ecofolie. Per uno sviluppo (in)sostenibile*, Milano, 2009, Prefazione, 7-8. E l'aspetto del monitoraggio (non solo degli affidamenti degli appalti) è una questione che dovrebbe imporre maggiore attenzione, più che ai meccanismi, ai comportamenti, all'effettività dei controlli, non agli aspetti formali che possono giustificare negligenze o abulie nella vigilanza (senza considerare la intenzionalità nel non voler far fare i controlli).

(46) L'argomento è interessantissimo non solo dal punto di vista di stretto diritto, bensì per i giochetti ed i comportamenti messi in campo (anche collusivamente al soggetto pubblico: sia esso di governo che di *management*) proprio per giustificare (soprattutto nei confronti della Corte dei conti, ma anche di chicchessia, compresi gli *stakeholders*) a seconda, maggiori o minori esborsi erariali a favore di un soggetto (criminale o terzo). Per limitarci ad un semplice esempio, situazione invero in voga nella pubblica amministrazione, può accadere che in un rapporto di erogazione di un servizio pubblico nascano contestazioni da parte del soggetto appaltante-concedente nei confronti del soggetto appaltatore-concessionario per inadempienze, a causa di un servizio e/o di un impianto carentemente erogato o utilizzato (oppure non ottimizzato come previsto nel contratto di affidamento), ecc. Quest'ultimo soggetto (solitamente un privato) cerca di smontare o ridimensionare le predette contestazioni (che presuppongono ovviamente controlli, accertamenti e verbalizzazioni tecniche) approfittando delle asimmetrie informative, creando informazioni e relazioni *ad hoc*, ecc., addirittura, talvolta, imputando la situazione alla responsabilità del committente (per vari motivi).

Il privato interessato (gestore) autonomamente se non, addirittura, su informale richiesta del pubblico si aziona per chiedere un ristoro o una ricalibratura del compenso, diciamo di 500, l'apparato tecnico pubblico (qualora non complice o addomesticato) si esprime per un riconoscimento di 100, l'organo politico o lo stesso organo tecnico richiedono una perizia di un soggetto terzo (quasi sempre tecnici compiacenti, talvolta per «copertura» dirigenti di altri enti sovraordinati) che si esprime per 300. Il soggetto pubblico assume il tutto a livello istruttorio, lo condice con argomentazioni varie (assistite da un legale addestrato all'obiettivo) e si manifesta per riconoscere al privato 400 (cioè la metà tra 500 e 300) così giustificandosi... e regalando il denaro pubblico.

(47) Nel frattempo taluni privati si «infiltrano» nell'alveo pubblicistico, financo influenzando il rilascio della documentazione amministrativa ad altri che potrebbero recar loro fastidio (in potenza), oppure il privato embricatosi col pubblico potrebbe svuotare il mercato degli altri soggetti privati estendendo la privata od organizzando altri servizi (fuori privata) approfittando della posizione di azienda pubblica, ecc., in proposito si rinvia al volume collettaneo A. LUCARELLI - A. PIEROBON (a cura di), *Governo*

8. - Una interessante correlazione si ha tra i «prigionieri» e i rifiuti e, ancora, tra i rifiuti e gli immigrati. Basti pensare come l'isola di Ellis Island fosse famosa come il luogo dove gli immigrati venivano «fermati» e controllati al loro arrivo (52), una specie di «discarica» umana... ma essa stessa discarica (dal 1892).

Le discariche di Ellis Island e quella più famosa di Fresh Kills situata a Staten Island [aperta nel 1948 e chiusa a marzo 2001 (53)], oltre a quelle nelle isole (54) hanno provocato - per le loro disdicevoli gestioni - olezzi che si propagavano nei quartieri vicini (Bronx e Brooklyn). Come dianzi osservato i territori delle discariche erano di origine palustre: il conferimento (ovvero il loro riempimento) con i rifiuti veniva così giustificato dal punto di vista paesaggistico. In realtà il riempimento da rifiuti consentiva, oltre lo stoccaggio, un ampliamento spaziale aperto alle speculazioni edilizie, ciò è accaduto per le baie newyorkesi, di San Francisco (55) e persino, per le spiagge (di Jones e Orchard Beach).

Va ricordato come il ricorso allo impianto della discarica sia avvenuto, nel tempo e in New York, in senso contrario rispetto a quello nazionale odierno: New York è infatti passata dalla tendenziale combustione (anche condominiale) dei propri rifiuti al loro conferimento in discarica (56).

e gestione dei rifiuti. *Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009, e, soprattutto - nella lamentazione sul primo aspetto - N.G. GRILLO, *Rifiuti S.p.A. fra eco-mafia e mafia delle autorizzazioni*, Roma, 2007, 95-96.

(48) Non solo relativo agli immobili (case, uffici, bar, ristoranti, ecc.) da compravendere o da patrimonializzare, ma pure per quelli «strumentali», quali supermercati e centri commerciali, utilizzando le note formule fiscali, per esempio il *lease back* (ottenendo così una immediata «sbiancatura» di denaro e la sua re-immissione nel circuito di mercato cosiddetto «sano», legale), *franchising*, ecc., se non addirittura ricorrendo ai fondi di investimento (financo esteri), detentori di quote proprietarie di *outlet* o di centri commerciali o di aziende, che, per esempio, architettano, tramite società nazionali («locali»), la costruzione di grossi centri (negozi e parti comuni), la loro gestione e/o locazione, e, infine, la loro cessione al predetto fondo dopo un certo lasso temporale, garantendo ad essi «gestori» una certa percentuale sul fatturato di vendita dei negozi, un *cash flow*, ecc. Lo stesso avviene nel riciclaggio verso aziende «sane».

(49) «La maggior parte delle imprese che organizzavano il movimento terra si sono trasformate in imprese per il trasporto di rifiuti» così E. CALABRIA - A. D'AMBROSIO - P. RUGGIERO, *Beautiful cauntri*, cit., 78. «Di più, le cosche si sono impadronite delle imprese di escavazione e delle imprese di costruzione. Hanno messo le mani o hanno creato, *ex novo*, società per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti» così I. BERNI, *op. cit.*, 142.

(50) R. CANTONE, *I Gattopardi*, cit., 18, citando gli *Untouchables* di M. DRAGHI.

(51) F. ANFOSSI, *op. cit.*, 39, osserva che «Già all'inizio degli anni '90 la magistratura aveva scoperto che la criminalità campana controllava sia i traffici illeciti sia alcune imprese di trasporto di rifiuti: imprese che, grazie alle privatizzazioni dei servizi di raccolta e di smaltimento, erano riusciti ad ottenere persino appalti per la raccolta dei rifiuti solidi urbani presso le amministrazioni comunali e quindi anche l'accesso alle discariche autorizzate». Anche R. CANTONE, *op. cit.*, 141, afferma come «Oggi (...) le municipalizzate si stanno estinguendo e a svuotare i cassonetti provvedono ditte sempre più ricche».

(52) Per O. REGGIANI, *Storie del novecento*, Castel San Pietro Terme (BO), 2009, 35, nota 2, «Ellis Island è un isolotto alla foce del fiume Hudson nella baia di New York. Antico arsenale militare, dal 1892 al 1954 è stata la principale frontiera di ingresso per gli immigrati che sbarcavano negli Stati Uniti. Ellis Island ha accolto più di venti milioni di aspiranti cittadini americani fra cui centinaia di migliaia di italiani».

(53) Per un'analisi storica della discarica si veda W. RATHJE, *Rubbish! The archeology of garbage*, 1992.

(54) Di Rikers Island (prima discarica cittadina: 1893), di Barren Island (1850-1860) e di Hart Island (1863).

(55) «Nel 1927, a Sausalito, cittadina sulla baia di San Francisco, una stazione marittima di scarico di rifiuti viene trasformata in parco: la tecnica del *landfilling* è usata per la prima volta - anche rispetto a New York - per alzare il livello della linea costiera con i rifiuti e coprendo il tutto con uno strato di terra. Nasce così il «Parco dei Rifiuti»» *Ibidem*, 169.

(56) Nel 1914 tra Canada e USA si contano circa 300 inceneritori, la tecnica combustoria sembra rimanere in auge fino agli anni '30. Negli anni '60 New York bruciava quasi un terzo dei suoi rifiuti domestici tramite 22 inceneritori comunali e oltre 17.000 condominiali. L'ultimo inceneritore cessa nel 1992 ed i rifiuti vengono conferiti in discarica (Fresh Kills chiusa nel 2001). Inoltre notevoli sono stati gli spostamenti dei rifiuti, con finalità di smaltimento, da New York in altri Stati.

Ora, le attività di recupero/riciclaggio dei rifiuti consentono altri affari.

Le operazioni di intermediazione (e di triangolazione, in triangolazione) consentono, infatti, oltre alla collocazione in impianti statunitensi (siano essi sotto il gioco criminale o meno), di far arrivare i rifiuti americani nei Paesi del Sud del Mondo, addirittura in quelli soggetti ad embargo.

Nei porti americani e canadesi può quindi accadere quello che avviene nei porti di Napoli (57) e di Salerno [passando per Gioia Tauro (58)] (59): le navi sovente partono per l'Asia, facendo spola a Dubai, ad Hong Kong, ecc. Massimamente questi movimenti (*rectus*, affari) si appalesano convenienti laddove sfruttino meccanismi [e soggetti (60)] societari e contrattuali *off-shore*: vantaggiosi per le attività illecite e ostacolanti le indagini della magistratura.

9. - Un tempo a New York il riciclo (quello «vero», quello forse più «sano» di oggi) era la regola, tramite gli *scavengers* (61) o gli straccivendoli (comunque per i poveri).

A quel tempo nelle città americane (per esempio: New York e Chicago) rimanevano sulle strade gli strati di letame dei cavalli e i riversamenti di liquami (62).

I poveri lavoravano nelle case, estraendo del grasso dalle ossa animali, ottenendo bottoni e prodotti diversi come colla, ammoniaca, catrame utilizzati nelle vernici scure, ecc., ma soprattutto fertilizzanti. Venivano lavorati anche gli stracci e le bottiglie.

Come vedremo, questi «lavori» sono venuti meno con la organizzazione istituzionale del servizio e il fordismo (o macchinismo) gestionale, la criminalità si è subitaneamente convertita in forme nuove per rimanere salda nel settore mantenendo corruzioni, profitti e clientelismo. I poveri sono stati quindi giocoforza estromessi dalla loro «gestione» per strada...

La virulenta crisi economica e i nuovi scenari di procacciamento delle materie prime (e di quelle secondarie) stanno però creando nuove opportunità di occupazione per gli *scavengers*, i stracciaroli, i rottamai (63).

Più generalmente, l'economia per come si è finanziarizzata ha tolto agli operatori del settore rifiuti la convenienza del riciclaggio nei propri impianti (siano essi improntati al macchinismo o all'utilizzo di lavoratori), stante i costi (è risaputo) della manodopera italiana, ma pure del sistema industriale naziona-

le. Per cui – salvo gestioni improntate al «nero» o non del tutto rispettose della disciplina rifiuti – è più conveniente agli operatori spostare i rifiuti (che talvolta vengono spacciati per merci, per la mera loro sottoposizione ad operazioni di trattamento) nel commercio, financo nel mercato internazionale.

Talché, salvo l'esistenza di provvidenze o contributi (o, appunto, di «male gestioni», truffaldine o che), considerati i costi (anche amministrativi) e la struttura del mercato nazionale, soprattutto considerando che l'economia si è (per dirla seccamente) spostata dal capitale industriale a forme di rendita e/o di capitale finanziario, per gli operatori diventa più conveniente non tanto lavorare (trattare) il rifiuto secondo un ben definito processo di recupero/riciclaggio entro uno stabilimento italiano, bensì è per loro più vantaggioso cedere il medesimo rifiuto ad altri soggetti, ad altri mercati (in quanto il ricavo ottenibile, dedotti i costi dell'attività di spedizione transfrontaliera, è maggiore e più remunerativo di quello conseguibile con la tradizionale attività «industriale» di trattamento).

Invece, laddove lo stabilimento di trattamento faccia parte di una filiera di gestione o di un consorzio volontario di recupero/riciclaggio dei rifiuti, ecc. (anche distinta per tipologia, per esempio la plastica) ove il materiale rinveniente dal trattamento (per esempio: le scaglie di pet dalle bottiglie) costituisca un flusso di approvvigionamento per le imprese utilizzanti questo materiale (nel caso ipotizzato: per la produzione di bottiglie, di confezioni, ecc.), cioè ove queste imprese ritengano conveniente evitare di ricorrere all'acquisto (peraltro in condizioni di incertezza di approvvigionamento e di oscillazione ciclica o speculativa dei prezzi di mercato) di materia prima secondaria (appunto, le scaglie di pet) esse imprese, avendo la possibilità di crearsi una programmazione, nel tempo, dell'acquisto e della scorta (costi e quantità) di questa materia, troveranno più conveniente verticalizzare i processi di acquisizione, di trattamento e di utilizzo dei rifiuti entro il proprio circuito (dal produttore di rifiuti al produttore di beni riciclati, se non al commerciante), evitando di ricadere nei danti accennati effetti della finanziarizzazione i quali ultimi effetti, appunto, impongono scelte apparentemente paradossali, per esempio lo spostamento dei rifiuti dal punto di loro produzione ad un altro continente, tramite commercializzazione e spedizione complessa, ciò nonostante gli utilizzatori nazionali abbiano necessità di procacciarsi del materiale rinveniente dal recupero del rifiuto.

(57) Che sembra essere il più frequentato per L. NAPOLEONI, *Maomics. L'amara medicina cinese contro gli scandali della nostra economia*, Milano, 2010, 301 (in nota 10 indica la fonte in: G. ROSSI - S. SPINA, *I Boss di Chinatown. La mafia cinese in Italia*, Milano, 2009, 184).

(58) Il porto di Gioia Tauro è il terzo porto più grande d'Europa e il diciottesimo del mondo per la movimentazione delle merci, qui la criminalità sembra insediata già in fase di costruzione del porto: S. MORANDI, *op. cit.*, 73.

(59) In realtà gli operatori (cosiccome gli acquirenti esteri) nella loro... «testa» hanno una «mappa» dei traffici e quindi anche dei porti, dei soggetti, della rete effettiva o virtuale della gestione dei rifiuti alla quale possono ben riferirsi. Essi operatori, infatti, conoscono (anche grazie a connivenze, complicità, ecc.) a menadito la situazione dei porti per cui, a seconda delle contingenze; di quale controllore (doganiere o altri) sia presente in quel momento; oppure ancora se vi sia il pericolo che avvengano controlli sugli impianti solitamente utilizzati, oppure nei percorsi dei trasporti su gomma, i medesimi operatori spostano i loro rifiuti (e gli affari) da una destinazione ad una altra. Ad esempio, un rifiuto napoletano (anziché essere trattato in un impianto campano) potrebbe essere ceduto ad un operatore asiatico, senza però prendere la strada più breve della spedizione dal porto di Napoli (perché magari in quel momento la situazione, sotto il profilo dei controlli, non è propizia) bensì venire trasportato via gomma fino al porto di Genova o di La Spezia (in quel momento «aperti»), e quindi imbarcarli per l'Asia. Oppure, all'occorrenza (e questo dipende dai «calcoli» di convenienza) i medesimi organizzatori potrebbero inventarsi dei soggetti intermedi (es. un impianto di selezione o di trattamento di rifiuti) facendo ivi transitare i rifiuti per poi farli ripartire sotto altre spoglie, spesso (per motivi per i quali sarebbe un fuor d'opera qui intrattenersi) annacquando la provenienza originaria del rifiuto nel coacervo dei flussi costi conferiti e trattati nell'impianto intermedio.

(60) L. NAPOLEONI, *Economia canaglia. Il lato oscuro del nuovo ordine mondiale*, Milano, 2008, 69, osserva come esistano delle *joint-venture* tra le organizzazioni criminali napoletane e quelle cinesi.

(61) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 273, nota 2 «tutte le accezioni del verbo "to scavenge" riportate dal Merriam-Webster sono relative ad un processo di estrazione e di ripulitura di una superficie, di un oggetto o di un minerale (...). Il verbo "to scavenge" tuttavia, si è formato retroattivamente sul sostantivo "scavenger" parola con la quale l'Inghilterra di metà Seicento indica il funzionario addetto alla pulizia delle strade, figura riconosciuta giuridicamente da una legge nazionale del 1712». Anche F. RAMPINI, *1450 Broadway, NYC Manhattan trash. Chi smaltisce i rifiuti della città senza raccolta differenziata? I cinesi. Invisibili*, in *La Repubblica «D»*, 31 luglio 2010, spiega che la parola «scavenger» «vuol dire colui che raccoglie i rifiuti (spazzino, netturbino) ma anche qualsiasi animale o organismo vivente che si nutre di cadaveri, tessuti in decomposizione (come appunto batteri, scarafaggi, avvoltoi, iene, procioni e certi roditori). Questa confusione semantica la dice lunga sul rapporto nevrotico che abbiamo con le nostre scorie. A Manhattan gli addetti alla raccolta differenziata «spontanea» sono effettivamente invisibili, o si rendono tali, proprio come i topi che vedo correre lungo i binari del metrò, o i bache-rozzi che infestano i materassi di mezza città». La figura del riciclaggio (non ufficiale) dei rifiuti è presente anche in altre realtà (povere) quali l'Argentina dove troviamo i «cartoneros» vedasi R. SAVARESE, *Galli sulla monnezza*, cit., 29.

(62) New York scaricava i liquami sull'Oceano, Chicago usava il lago Michigan, New Orleans e St. Louis scaricavano nel Mississippi, così C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 275, nota 27.

(63) Già nel 1998 I. BERNI, *op. cit.*, 20-21, preconizzava notevoli opportunità occupazionali, pensando al riciclaggio come la forma di gestione della problematica dei rifiuti.

Ma la crisi, dicevamo, riporta indietro nel tempo. Oggi a New York si assiste ai trafugamenti dei rifiuti da parte dei poveri. Aumentano cioè coloro che frugano nei sacchi e/o nei cestini dei rifiuti per sottrarre il materiale «pregiato» costituito dalle bottiglie di plastica e dalle lattine di alluminio da vendere poi a dei punti di ritiro (per circa, sembra, 30-50 centesimi di dollaro cadauna). Non si tratta, quindi, [come segnalava, invece, F. Rampini l'estate scorsa (64)] solamente di cinesi, ma (per quanto da noi direttamente verificato in più occasioni) anche di americani «bianchi»... Inoltre, queste persone non entrano in azione – come afferma il predetto Autore – «solo dopo il tramonto, o alle prime luci dell'alba», bensì al pomeriggio, alla luce del sole, soprattutto il venerdì (65) (ma non solo ovviamente).

Questo la dice lunga su come stia precipitando il sistema socio-economico di New York, ma pure come queste attività consentano una opportunità di sussistenza per molti soggetti (persone fisiche). Si tratta di capire se veramente questo spontaneismo (necessitato dalla fame) sia immune dalla *longa manus* criminale o dal profitto imprenditoriale degli operatori del settore rifiuti.

10. - Come si è avuto modo (in più occasioni, da più parti) di osservare, la criminalità si è oramai adeguata ai tempi. Oltre ad utilizzare ai suoi fini le proprie «truppe» essa (in vari modi) coinvolge molti funzionari pubblici, politici, amministratori locali. Inoltre, l'organizzazione criminale si avvale – grazie anche alle cospicue risorse di cui dispone – di «attrezzati» studi professionali operanti (come avviene per le società negli esempi di eccellenza e/o nelle multinazionali) in tutti i campi: giuridico, tributario, doganale, economico, tecnico, pubblicitari e giornalistici, ecc. (66).

Giova segnalare come «La «famiglia» non cerca i riflettori, il clamore, il sangue. Soprattutto nelle Regioni del Nord, dal Piemonte al Veneto, al Friuli, e anche all'estero, in Germania, Francia, Olanda: la comunità della 'ndrangheta si muove senza farsi notare, senza rumore. Da decenni, dai tempi dei boss confinati al Nord e dell'emigrazione in Europa, si infila nel tessuto sano, compra prima esercizi commerciali, poi avvocati, dottori, commercialisti, politici, quindi aziende, industrie. Tutto senza

fretta» (67). Qualcuno usa il termine di «imprese a partecipazione criminale» proprio per le realtà «dove i boss condividono il controllo di società lasciate alla gestione dei titolari già operanti nella legalità» (68).

Il tutto avviene cercando la connivenza, la complicità, se non, il consenso (69) (dal Sud al Nord, ovunque) (70) con accordi anche fra i diversi clan.

Prima della violenza (*extrema ratio*) «c'è la pratica sistematica della corruzione, intimidazione, minaccia, suggestione... tutte cose che non si vedono, che viaggiano sommerse, che non espongono l'autore (come invece accade con le azioni violente), e che perciò consentono di conseguire meglio e con meno rischi i risultati sperati. Per cui, se tutto sembra regolare e sereno non è detto che il crimine organizzato sia assente...» (71).

In questo contesto (e *modus operandi*) vanno collocate (e comprese) le vicende storiche ancorché risalenti. Addirittura dal 1895, quando comincia (a New York) la riforma della nettezza urbana «si chiude definitivamente l'epoca degli ambulanti che fanno da cerniera tra i quartieri diversi delle città, tra città e campagne, tra consumatori e produttori. In questo periodo, per la prima volta nella storia dell'uomo, lo smaltimento dei rifiuti si separa dalla produzione, dal consumo e dall'uso dei beni, diventa un settore a parte e prevede una gestione tecnica specifica creando la nuova figura dell'«impresario dei rifiuti»» (72).

Il riciclo diventa un affare imprenditoriale anche per le multinazionali, e cominciano gli affari tra gli enti municipali e la rete criminale (73), soprattutto quando tutte le attività di raccolta e di smaltimento vengono delegate a compagnie private e allora «il mercato mafioso si infiltrerà nel trasporto municipale dei rifiuti in modo capillare» (74).

Insomma, negli Stati Uniti «la raccolta della spazzatura è sempre stata un affare privato, mai gestito direttamente dalle autorità cittadine: è il primo *business* in cui storicamente Cosa Nostra si è infilata, diventando il modello di infiltrazione mafiosa e la sfida di tutte le polizie» (75).

E, come abbiamo visto, anche in Italia la privatizzazione dei servizi pubblici ha consentito l'ingresso (in forma più o meno legale) della criminalità nelle *ex* municipalizzate, direttamente o indirettamente.

(64) F. RAMPINI, *1450 Broadway, NYC Manhattan trash*, cit.

(65) Al pomeriggio dopo che la popolazione lavorativa di Manhattan abbandona i contenitori di bevande nei sacchetti o contenitori. Il venerdì giorno solitamente più «ghiotto» anche perché avviene la raccolta separata di materiale che è presente nei punti di raccolta (aree pubbliche).

(66) G. FAVA, nel 1983 scriveva che «È necessaria una folla di complicità in ogni settore della società, dai criminali comuni agli impiegati del fisco, a funzionari dello Stato, probabilmente anche funzionari di polizia, magistrati, ufficiali di finanza, sindaci, assessori» ma «Molto più in alto c'è il livello dei pensatori» che utilizzano per il riciclaggio «le banche e le grandi imprese economiche» riportato in M. ZORNETTA - D. GUERRETTA, *A casa nostra*, cit., 49. Inoltre, come è stato detto, si tenga presente che oggi non è ormai inutile rapinare una banca: basta comprarla, B. GARZON, citato da E. JOLY, *op. cit.*, 154.

(67) G. NUZZI - C. ANTONELLI, *Metastasi. Sangue, soldi e politica tra nord e sud. La nuova 'Ndrangheta nella confessione di un pentito*, Milano, 2010, 40. Osservazioni che valgono per tutte le organizzazioni criminali, fatti i debiti adeguamenti territoriali e di costume, lo stesso autore a pag. 169 riporta «Non esiste alcuna separazione tra camorra, mafia e 'ndrangheta. È un unico tessuto. È tutta una metastasi. Il potere delle organizzazioni criminali sta proprio nel cambiare pelle, mescolarsi, scambiarsi occasioni di *business*. È una verità difficile da metabolizzare».

(68) F. BARBAGALLO, *Storia della camorra*, cit., 214. A pag. 268 l'Autore osserva come «pare ormai che i casalesi, insieme ai maggiori clan camorristici, si muovano più spediti nelle città del Nord, tra l'Emilia e la Lombardia, la Toscana e la Liguria, fino al Friuli-Venezia Giulia, dove hanno trasferito un gran numero delle loro efficienti imprese edilizie per i grandi e medi lavori, praticano estorsioni e usura, trafficano droga».

(69) Come ha segnalato Imposimato già nel 1995 le infiltrazioni camorristiche nei lavori per l'alta velocità ripropongono quelle dell'autostrada del Sole e «sembrano dimostrare che la Camorra non è più antagonista dello Stato, ma una sorta di controparte dello Stato, una forza riconosciuta,

rispettata, efficiente e temuta. Essa controlla ancora oggi una parte del potere politico-istituzionale, gestisce le grandi opere pubbliche e assicura un certo ordine sociale. Lo Stato finisce così per finanziare la Camorra, potenziandola e legittimandola. Il flusso di denaro pubblico verso la Camorra si alimenta non più per effetto di un rapporto conflittuale, ma di un patto scellerato che ha per oggetto lo scambio tra denaro pubblico, ordine sindacale, tangenti e consenso sociale».

(70) Sintomatico è quanto è leggibile in G. NUZZI - C. ANTONELLI, *Metastasi. Sangue, soldi e politica tra nord e sud*, cit., e pure in R. CANTONE, *I Gattopardi*, cit., 11 *et passim*. Anche F. BARBAGALLO, *Storia della camorra*, cit., 112 osserva come negli anni '70 «il soggiorno obbligato esporta i mafiosi non solo a Napoli, ma anche a Milano e nel Nord, favorendo enormemente il processo di nazionalizzazione criminale. Sulla base del presupposto, errato quanto ancora diffuso, che i delinquenti organizzati nel Sud siano espressione di una sua storica arretratezza, se ne favorisce ulteriormente l'espansione sul territorio nazionale e quindi nella rete mondiale dei traffici illegali più aggiornati e remunerativi».

(71) G.C. CASELLI, Introduzione a M. ZORNETTA - D. GUERRETTA, *A casa nostra*, cit., 10-11.

(72) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 123, proseguendo nella pagina successiva affermando che sarebbe stata la industrializzazione a spezzare la ciclicità del sistema imponendo un flusso unidirezionale alle merci.

(73) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 127 che ricorda come esemplare della connivenza di alcune istituzioni pubbliche nei confronti dell'appalto illegale dei rifiuti newyorkesi è la storia di fine Ottocento di Joseph Marrone, un boss di una squadra di italiani impiegati per dieci cent all'ora, dalle dodici alle quattordici ore al giorno, al setaccio di carta, stracci, vetro e metalli tra i rifiuti di Brooklyn, sotto pagamento annuale di quasi un milione di dollari alle autorità del *borough*.

(74) C. SCARPINO, *US Waste. Rifiuti e sprechi d'America*, cit., 128.

(75) R. CANTONE, *I Gattopardi*, cit., 141.

Come è stato notato riferendosi a Napoli, ma con argomentazioni in parte applicabili a tutto il nostro sistema pubblico, «Se altrove la difesa della "municipalizzazione" è, qualche volta, difesa ideologica e dei sistemi di controllo clientelare da parte dei partiti, a Napoli l'uscita di scena del pubblico equivale ad una resa» (76).

Così, in Italia, rispetto ad altri Paesi (tra i quali gli stessi USA) le attività illegali si intrecciano sempre più con l'imprenditoria cosiddetta «sana» (77).

Il gioco del trasporto (anche attraverso i noli) è un espediente che la criminalità (o anche gli imprenditori cosiddetti «furbici») sovente mette in campo nella gestione degli appalti pubblici; segnatamente quelli riguardanti i rifiuti. A Napoli si è persino ricorsi anche al sabotaggio degli automezzi pubblici per «incentivare» il ricorso alla esternalizzazione dei trasporti... ovvero, per pagare una sorta di «pizzo» alla camorra, in alcune zone della città «i mezzi per lo svuotamento dei cassonetti subiscono strane avarie. E se anche i mezzi funzionano sono gli autisti a non volerne sapere di entrare nei vicoli e nei quartieri dove chi comanda non gradisce si passi senza autorizzazione. Cioè senza pedaggio» (78).

I controlli dovrebbero quindi meglio articolarsi e superare la forma: non è infatti sufficiente verificare l'esistenza di una autorizzazione o di una «classica» certificazione antimafia, vanno altresì modificati i meccanismi sanzionatori, soprattutto nei confronti delle società private (e dei loro manager) (79).

Infine, le attività sono viepiù finanziarizzate, in varie forme (80), ragion per cui i controllori – in generale i soggetti pubblici preposti alla regolazione e alla vigilanza – debbono cambiare tutto il loro modo di vedere, di pensare e... di agire (81). Ma ciò dovrebbe valere anche «a monte» nella disciplina e nella fase della regolazione, pensando proprio a quello che succede nella pratica. In tal senso il caso del ritiro «dal basso» degli imballaggi di contenitori di bevande ci pare emblematico.

11. - Nel quartiere di Manhattan, nonostante l'obbligo della raccolta differenziata, non è infrequente riscontrare il rifiuto umido mischiato con altri flussi tipologici, mentre in altri quartieri (per esempio a Brooklyn) la raccolta differenziata sembra essere più efficace (82).

In pieno giorno, nell'epicentro di Manhattan spesso si nota la presenza di sacchi di rifiuti accatastati da qualche parte. Come

accennato, il conferimento dei rifiuti avviene, in quel quartiere, secondo tipologia, in sacchi di diversi colori ed in orario serale. Nella fascia tardo-serale o notturna passano gli automezzi di raccolta e di trasporto dei rifiuti. I negozi, di fatto, trattengono in sacchi i loro rifiuti in stanze (nel cosiddetto «retrobottega»), e, appunto, di sera il personale, tramite dei *pallets* carrellati, dotati di sponde di tela, spostano i sacchi dal retrobottega al punto di conferimento dei rifiuti (strada o area pubblica) dove questi ultimi vengono raccolti dai soggetti incaricati. La raccolta – come impressione – si presenta non uniforme e non calibrata in termini di masse/frequenze, di qui (come detto) la presenza di accumuli di sacchi in diverse zone cittadine.

Inoltre, i rifiuti valorizzabili (come la carta) vengono trattati dai produttori non domestici per conferirli a circuiti che non sembrano essere pubblici, ma di operatori privati.

Dopo l'avvenuta chiusura (nel 2001) della discarica di Fresh Kills, tutti i rifiuti cosiddetti urbani (in buona sostanza quelli residenziali e pubblici) di New York vengono conferiti ad impianti privati. Il trasporto viene ottimizzato avvalendosi di stazioni di trasferta che servono anche quartieri diversi da quelli di produzione dei rifiuti. In pratica questi impianti funzionano, in molti casi, anche come forma di stoccaggio per compattare e caricare in container intermodali i rifiuti ed avviarli – per ferrovia o tramite chiatte marittime – verso gli impianti finali. Più esattamente, a New York sembrano esserci: 7 stazioni di trasferta a Brooklyn, 4 stazioni nel Queens, 1 stazione nel Bronx, 1 a Staten Island, 1 è in costruzione nel Nord Shore (College Point, Queens), 4 stazioni nel New Jersey (assieme ad un impianto di recupero) e 1 impianto di recupero a Long Island.

Nel 2010 sono stati spediti fuori Città 10.197 tonnellate/giorno di rifiuti c.d. urbani.

Nel mese di ottobre 2007 il Sindaco di New York Bloomberg ha innovato il codice amministrativo della Città, prevedendo che con riferimento ai rifiuti considerati riciclabili, prodotti da una utenza domestica o commerciale, laddove vengano prelevati da una persona che utilizza un veicolo a motore, è prevista una contravvenzione di 2.000 dollari. Inoltre, i veicoli in parola debbono essere sequestrati, elevando contravvenzione anche al loro proprietario (83).

In altri termini, viene così «tollerato» un prelievo (che non viene considerato un furto) dei rifiuti riciclabili (ossia di quei

(76) I. BERNI, *op. cit.*, 148. Anche se la produttività delle aziende pubbliche sembra lasciare a desiderare. Senza cadere nella retorica e limitandoci al confronto tra Lombardia e Campania basti ricordare le «pesanti eredità e ipoteche sul futuro, come i 25.000 addetti al settore rifiuti in Campania, molti dei quali assunti nel periodo commissariale e che non si sa esattamente cosa facciano. Basti pensare che la Lombardia, con un apparato produttivo e una popolazione ben maggiori, ne ha meno di 10.000 e la gestione dei rifiuti è di livello europeo. Cioè con il 46,2 per cento di differenziata, il 41,8 per cento di incenerimento e appena l'8 per cento dei rifiuti in discarica» così L. PINNA, *op. cit.*, 249.

(77) F. BARBAGALLO, *Storia della camorra*, cit., 113, ma vedi anche a pag. 272 ove «In Italia si sono consolidate l'iniziativa economia e l'influenza sociale della criminalità organizzata, che ha potuto operare sempre più e sempre meglio sul terreno dell'economia illegale e criminale e su quello dell'economia legale, che in altre realtà, a partire dagli Stati Uniti, ci si è sforzati a lungo di tenere separate e distinte».

(78) Questa situazione pare essere avvenuta nel 1996, la raccolta dei rifiuti costava allora al Comune di Napoli circa 70 miliardi l'anno «cifra forfettizzata, perché il Comune, scottato dai trucchi sulla pesatura dei rifiuti sulla quale era basato il precedente appalto, ora pensa di cautelarsi stabilendo un tetto massimo di spesa. Sembra un affare, ma non lo è», I. BERNI, *op. cit.*, 145-147.

(79) Osserva giustamente R. CARTONE, *op. cit.*, 264, come «gli amministratori delle società private non sono sanzionati, per esempio, per la loro corruzione. Se questi intascano soldi per dare un contratto ad un'altra ditta, non c'è reato specifico. E diventa difficilissimo, in concreto, punire anche il manager di una *holding* che, spesso attraverso plurime intermediazioni, affida le pulizie o la sicurezza a una società della camorra. (...) Oggi un impiegato pubblico che intasca 500 euro rischia una condanna per corru-

zione, mentre un manager privato che affida un contratto milionario dietro il pagamento di un ricco *bonus* non corre pericoli. (...) si potrebbe andare oltre le sanzioni penali, escludendo le aziende poco attente dagli appalti pubblici o privandole di benefici fiscali o previdenziali. Insomma, minacciando un costo per la collusione».

(80) Basti pensare a quanto avvertiva G. FALCONE «quando ammoniva che la mafia uccide a Palermo, ma investe a Milano, Francoforte, New York (...): ovunque vi sia la possibilità di moltiplicare denaro e potere» così G.C. CASELLI, in M. ZORNETTA - D. GUERRETTA, *A casa nostra*, cit., 9 (*Introduzione*).

(81) Si attenziona sull'eccezionalità dell'affermazione di B. OBAMA, Presidente degli USA, riportata da L. ATERINI, nell'articolo *La mafia dentro il sistema finanziario internazionale mina gli stati di diritto*, in *www.Greenreport.it*, 28 luglio 2011, ove il Presidente «ritiene che l'attività di importanti organizzazioni criminali transnazionali abbia raggiunto tale portata e gravità da minacciare la stabilità internazionale di sistemi politici ed economici. Tali organizzazioni stanno diventando sempre più sofisticate e pericolose per gli Stati Uniti, sempre più radicate nelle operazioni di Governi stranieri e nel sistema finanziario internazionale, indebolendo le istituzioni democratiche, degradando gli stati di diritto e mettendo in pericolo le economie di mercato».

(82) Anche se poi abbiamo avuto occasione di notare che gli automezzi adibiti alla raccolta (a doppio scomparto) all'atto del prelievo dei sacchi distinti per tipologia di rifiuto e collocati davanti le abitazioni, inserivano gli stessi assieme (cioè mischiando le diverse tipologie e vanificando la separazione effettuata dall'utente domestico). Anche qui vale il detto secondo il quale tutto il mondo è paese!

(83) Nel 2010 sono stati sequestrati 114 veicoli, emesse 219 contravvenzioni per il furto di materiale riciclabile, e recuperate circa 43 tonnellate di materiale riciclabile.

rifiuti che per il mercato hanno un valore positivo, cioè che sono monetizzabili nella loro cessione ai terzi) qualora effettuata da un singolo soggetto non avente organizzazione imprenditoriale, ovvero non dotato di strumenti, tali da presumere una dimensione nella di lui sottrazione del rifiuto oltre una tollerabilità che viene ricondotta (spannometricamente) a qualche sacco entro le possibilità di trasporto del singolo (84). Infatti, se il singolo (ancorché non imprenditore) opera la rimozione dei rifiuti utilizzando un veicolo a motore (presuntivo di una maggiore frequenza di raccolta o di maggiore capienza) automaticamente scattano le sanzioni di cui sopra.

Trattasi, ad ogni evidenza (85) di una visione pragmatica e, al contempo, sociale del fenomeno.

Il Comune sembra volere, in un certo senso, comprendere e tollerare il ritorno degli *scavengers* che per sé stessi (cioè per le quantità presumibilmente attese di rifiuto riciclabile) non creerebbero disturbo al mercato (né menomazioni all'erario) dei rifiuti riciclabili. Anzi, probabilmente, questa attività viene tollerata in quanto «sociale» cioè intesa come una forma caritatevole, di sostenimento dei molti poveri disgraziati.

Vero è che, al di là della commovibilità e/o del quadretto idilliaco, potremmo ipotizzare (come con buona probabilità avviene) che la criminalità nella sua rapacità e intelligenza harvardiana sia entrata anche in questo *business*, sfruttando questi dannati, facendosi comodamente consegnare questi materiali in vari punti, prevedendo (come forma di incentivazione calcolata imprenditorialmente) un compenso a quantità per i rifiuti. Il materiale verrà poi trasportato [e qui sarebbero da approfondire altri interessanti aspetti (86)] altrove per la sua cessione ai terzi, in lotti appetibili, peraltro con una bontà merceologica sicuramente molto alta.

Ma ci interessa far notare come, in questo modo, il sindaco, nella sua attività di governo, fa fuoriuscire dal circuito pubblico (da noi si direbbe, dal regime di privativa) i rifiuti degli imballaggi primari e parte di quelli secondari (da noi: assimilati), ritenendo che una sottrazione «modesta» e non imprenditoriale (nel senso dianzi circostanziato) di questi rifiuti possa essere considerata trascurabile agli effetti della gestione pubblicistica di cui trattasi.

In effetti, non viene così ad essere pregiudicata (anzi) la raccolta differenziata della città. Viene forse a mancare una parte di ricavi da cessione del materiale, al contempo il servizio di raccolta del medesimo materiale viene ad essere meno utilizzato (per sottrazione anche dell'attività da parte dei privati). Insomma, sembra indicarsi una soglia di accettabilità (che diventa anche il limite della non privativa) per siffatti comportamenti, oltre la quale soglia scatta (a certe condizioni) la illegalità (87).

12. - In attesa di approfondire queste tematiche (88), da quanto in precedenza illustrato, ci pare poter segnalare le seguenti tendenze:

a) la forte influenza dei concetti di natura, risorse, riserva di risorse e loro utilizzo che trovano eco in altri concetti quali limitatezza/illimitatezza, confine/sconfinato, civiltà/inciviltà e nei significati linguistici, soprattutto, quello di *waste*;

b) il concetto di rifiuto, non a caso, si propaga anche in termini «umanistici» nei confronti dei poveri, degli emarginati e degli immigrati considerati e gestiti come rifiuti (solo per fare un esempio l'isola che accoglieva gli immigrati è diventata una discarica; i carcerati gestivano rifiuti e il loro luogo era infestato – in un specie di continuità concettuale dell'allontanamento dalla civiltà – di rifiuti);

c) lo sviluppo della gestione dei rifiuti muove da esigenze igienico-sanitarie correlate allo sviluppo urbano, prima che industriale;

d) le predette esigenze diventano una opportunità di sostentamento per i poveri, che poi vengono organizzati dalla criminalità;

e) la criminalità si evolve entrando sempre più in rapporto di interscambio, di connivenza, ecc. con le istituzioni;

f) gli scempi ambientali (cercatori d'oro, estrazioni petrolifere, invasività industriale, ecc.) avvenuti nel passato, si ripetono sotto altre forme e comunque (nel loro ripristino) diventano un ennesimo affare (vedi lettere seguenti);

g) la criminalità intravede occasioni di guadagno tra edilizia (ampliamento terreni edificabili tramite riempimento con rifiuti, utilizzo materiali, ecc.) e rifiuti, anche l'urbanistica e il paesaggio ne vengono profondamente interessati e coinvolti;

h) i disastri e le emergenze esibiscono il forte connubio tra criminalità e istituzioni, dove oltre agli affari si cerca di creare un consenso sociale nell'utilizzo di strumenti di guerra (anche laddove la rivolta sociale si contrappone alle decisioni politico-imprenditoriali);

i) i recuperi dei rifiuti dei primi tempi erano più effettivi rispetto agli attuali (si veda l'esempio della macellazione);

l) i recuperi dei rifiuti sono una vera e propria manna per la criminalità e per gli imprenditori che seguono logiche qualitative ben diverse da un tempo, in una evoluzione gestionale che segue le logiche economiche, del commercio e del mercato finanziarizzato;

m) il ritorno alla gestione dal basso dei rifiuti riciclabili per come avviene, per esempio, a New York rischia (anzi conferma) la sua sussunzione entro quei pervicaci meccanismi e logiche di cui si è dianzi dato cenno. Occorre, quindi, evitare gli «imbrogli» ed essere «visionari», con il coraggio e la voglia di un forte cambiamento paradigmatico rispetto al passato. □

(84) Come già accennato, abbiamo avuto occasione di notare persone che trasportavano diversi sacchi con biciclette o con carrellini.

(85) In disparte le difficoltà che avremmo in Italia per «verbalizzare» comportamenti elusivi anche fantasiosi, senza temere che in sede giudiziaria l'accertamento venga contestato.

(86) Ci riserviamo di svolgere una apposita analisi tecnico-organizzativa-economica del sistema del quale si è qui potuto dare solo cenno. Occorre porsi però fuori dalle ovvietà o dagli involucri formali che depistano (anche nella copertura religiosa-pietistica che diventa ipocrisia) dall'individuare una situazione che, a nostro avviso, non può non essere in mano alla criminalità organizzata nello sfruttamento, ancora una volta,

degli ultimi della terra (di quella terra e di quella dove saranno lavorati i rifiuti, per esempio nelle periferie asiatiche).

(87) Il sistema che esce dal provvedimento newyorkese pare quindi affrancarsi da quegli italice ingolfamenti statali e burocratici connessi alla gestione consortile obbligatoria, e al connesso sistema contributivo, a tacere delle varie «prebende» e distorsioni del mercato (doppato da aste e da criticabili comportamenti).

(88) Per l'istante ci si permette rinviare ad alcuni studi propedeutici, da ultimo ai nostri scritti contenuti nel volume collettaneo A. PIEROBON (a cura di), *Manuale di diritto e di gestione ambientale*, Rimini, in corso di pubblicazione (e nostra bibliografia ivi citata).

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Grande Sez. - 29-3-2011, in causa C-96/09 P - Skouris, pres.; Bonichot, est.; Cruz Villalón, avv. gen. - Anheuser-Busch Inc. c. Budějovický Budvar, národní podnik.

Produzione, commercio e consumo - Impugnazione - Marchio comunitario - Regolamento (CE) n. 40/94 - Art. 8, n. 4 - Domanda di registrazione del marchio denominativo e figurativo BUD - Opposizione - Indicazione di provenienza geografica «bud» - Protezione ai sensi dell'Accordo di Lisbona e di trattati bilaterali in vigore tra due Stati membri - Utilizzo nel traffico commerciale - Segno di portata non puramente locale. [Reg. (CE) Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, art. 8, n. 4; reg. (CE) Consiglio 19 febbraio 2004, n. 422/2004]

La sentenza del Tribunale di I grado CE 16 dicembre 2008, in cause riunite T-225/06, T-255/06, T-257/06 e T-309/06, Budějovický Budvar/UAMI - Anheuser Busch (BUD), è annullata nella parte in cui il Tribunale, per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 8, n. 4, del reg. (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario, come modificato dal reg. (CE) del Consiglio 19 febbraio 2004, n. 422, ha erroneamente affermato, anzitutto, che la portata del segno in questione, che non può essere puramente locale, deve essere valutata unicamente sulla base dell'estensione del territorio di protezione di tale segno, senza tener conto dell'utilizzo di quest'ultimo in tale territorio, in secondo luogo, che il territorio pertinente per valutare l'uso del segno in questione non è necessariamente il territorio di protezione del segno stesso e, infine, che l'uso di questo segno non deve necessariamente verificarsi prima della data di deposito della domanda di registrazione del marchio comunitario (1).

(Omissis)

Sul primo motivo, relativo ad una violazione dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994

(Omissis)

Sulla seconda e sulla terza parte del primo motivo

(Omissis)

- Giudizio della Corte

141. - Con la seconda e la terza parte del suo primo motivo, che occorre esaminare congiuntamente, la Anheuser-Busch addebita al Tribunale di aver violato l'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994, per il fatto che esso avrebbe adottato un'interpretazione erronea del requisito secondo cui il diritto anteriore invocato a sostegno dell'opposizione deve riguardare un «segno utilizzato [nel traffico] commerciale e di portata non puramente locale».

142. - Per quanto riguarda il primo punto, che verte sulla questione se i termini «utilizzato [nel traffico] commerciale» debbano intendersi riferiti - così come statuito dal Tribunale - ad un uso del diritto anteriore effettuato nel quadro di un'attività commerciale finalizzata ad ottenere un vantaggio economico e non nell'ambito privato, o se debbano invece ritenersi riferiti ad un utilizzo effettivo, in analogia a quanto previsto dall'art. 43, nn. 2 e 3, del regolamento (CE) n. 40/1994 per i marchi anteriori invocati a sostegno dell'opposizione, la sentenza impugnata non è inficiata da alcun errore di diritto.

143. - Infatti, l'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 non contempla l'utilizzo «effettivo» [«serio»] del segno invocato a soste-

gno dell'opposizione e non vi è alcun elemento nella formulazione dell'art. 43, nn. 2 e 3, del citato regolamento che indichi che il requisito della prova dell'uso effettivo si applica ad un segno di questo tipo.

144. - Inoltre, se è pur vero che i termini «utilizzato [nel traffico] commerciale» che compaiono nell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 non devono ricevere necessariamente un'interpretazione identica a quella applicata nell'ambito dell'art. 9, n. 1, di tale regolamento o degli artt. 5, n. 1, e 6, n. 1, della direttiva (CE) n. 1989/104, dovendosi tener conto delle rispettive finalità di tali disposizioni, resta nondimeno il fatto che una loro interpretazione nel senso che, in sostanza, il segno deve unicamente costituire l'oggetto di un utilizzo commerciale corrisponde all'usuale accezione dei termini stessi.

145. - Del pari corretto risulta il giudizio formulato dal Tribunale al punto 166 della sentenza impugnata, dove esso ha statuito che, se il requisito attinente all'esistenza di un uso effettivo venisse imposto per i segni contemplati dall'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 secondo condizioni identiche a quelle enunciate nell'art. 43, nn. 2 e 3, del medesimo regolamento, tale interpretazione finirebbe per far gravare sui segni suddetti condizioni specificamente attinenti alle opposizioni fondate su marchi anteriori, e dove il detto giudice ha rilevato che, a differenza di queste ultime opposizioni, nell'ambito del citato art. 8, n. 4, l'opponente deve dimostrare anche che il segno in questione gli conferisce il diritto, in base alla legislazione dello Stato membro interessato, di vietare l'utilizzo di un marchio successivo.

146. - Peraltro, un'applicazione analogica ai diritti anteriori contemplati dall'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 del requisito attinente all'uso effettivo previsto per i marchi anteriori contrasterebbe anche con il carattere in linea di principio autonomo di tale impedimento relativo alla registrazione che, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 69-71 delle sue conclusioni, si manifesta attraverso condizioni specifiche e deve essere apprezzato anche in rapporto alla grande eterogeneità dei diritti anteriori che possono configurare tale impedimento.

147. - Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se i termini «utilizzato [nel traffico] commerciale» implicino che l'uso di un'indicazione geografica invocata ai sensi dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 deve essere effettuato in conformità alla funzione essenziale di un segno di questo tipo, ossia garantire ai consumatori l'origine geografica dei prodotti e le qualità particolari che sono loro intrinseche, mentre invece, nel caso di specie, il segno invocato sarebbe stato utilizzato come marchio, neppure sotto tale profilo il Tribunale è incorso in un errore di diritto nella sua sentenza.

148. - Al punto 175 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che, ai fini dell'applicazione dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994, è sufficiente constatare che il segno invocato a sostegno dell'opposizione viene utilizzato nel traffico commerciale, ed ha aggiunto che il fatto che tale segno sia identico a un marchio non significa che esso non venga utilizzato nell'ambito di tale traffico commerciale.

149. - Riguardo alla funzione cui deve tendere l'uso del segno, questo deve essere utilizzato come elemento distintivo, nel senso che deve servire ad identificare un'attività economica esercitata dal suo titolare, circostanza questa che nel caso di specie non è in discussione.

150. - In particolare, il Tribunale ha aggiunto al citato punto 175 che non era stata chiaramente precisata dinanzi ad esso la ragione per cui il segno «BUD» era stato utilizzato «come un marchio», e che non vi erano elementi da cui risultasse che la menzione, apposta sui prodotti in questione, rinviava più all'origine commerciale del prodotto che non alla sua origine geografica.

151. - Ne consegue che la censura deve necessariamente essere respinta, dato che il Tribunale non è incorso, sotto tale profilo, in alcun errore di diritto e che inoltre non spetta alla Corte, in sede di impugnazione, controllare la valutazione dei fatti compiuta dal Tribunale, tenuto conto peraltro che la Anheuser-Busch non ha dedotto dinanzi alla Corte alcuno snaturamento dei fatti medesimi.

152. - In terzo luogo, contrariamente a quanto sostiene la Anheuser-Busch, il Tribunale ha potuto giustamente affermare, al punto 176 della sentenza impugnata, che potevano prendersi in considerazione alcune consegne effettuate a titolo gratuito al fine di verificare la condizione attinente all'uso nel traffico commerciale del diritto anteriore invocato, dal momento che era possibile che tali consegne fossero state realizzate nel quadro di un'attività commerciale finalizzata a un vantaggio economico, ossia l'acquisizione di nuovi sbocchi.

153. - Prima di esaminare le altre censure che vengono sollevate dalla Anheuser-Busch, nell'ambito della seconda parte del suo primo motivo, e dall'UAMI, nell'ambito del suo primo motivo, riguardanti il periodo e il territorio pertinenti al fine di valutare la condizione relativa all'uso nel traffico commerciale, occorre preliminarmente esaminare la terza parte del primo motivo dedotto dalla Anheuser-Busch e il primo motivo formulato dall'UAMI nella parte in cui riguardano il requisito secondo cui la portata del segno fatto valere non deve essere puramente locale, ulteriore condizione enunciata all'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994.

154. - Al punto 180 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito, da un lato, che dalla formulazione stessa dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 risulta che tale disposizione riguarda la portata del segno in questione e non quella del suo utilizzo, e, dall'altro, che la portata di tale segno deve identificarsi con l'estensione geografica della sua protezione, che non deve essere puramente locale.

155. - Sul punto, la sentenza impugnata contiene un errore di diritto.

156. - Un segno il cui ambito geografico di protezione sia soltanto locale deve certo essere ritenuto come avente una portata puramente locale. Tuttavia, da ciò non consegue che la condizione stabilita dal citato art. 8, n. 4, sia soddisfatta in tutti i casi per il semplice fatto che la protezione del segno in questione riguarda un territorio che non può essere considerato come puramente locale, nel caso di specie perché il territorio di protezione si estende al di là del territorio d'origine.

157. - Infatti, la finalità comune delle due condizioni stabilite dall'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 è di limitare i conflitti tra i segni impedendo che un diritto anteriore che non è sufficientemente caratterizzato, ossia importante e significativo nel traffico commerciale, possa ostacolare la registrazione di un nuovo marchio comunitario. Tale facoltà di opposizione deve essere riservata ai segni che sono effettivamente e realmente presenti sul loro mercato pertinente.

158. - Pertanto, la portata di un segno non può dipendere dalla sola estensione geografica della sua protezione, in quanto, se così fosse, un segno la cui protezione si estenda a livello non puramente locale potrebbe, per ciò solo, impedire la registrazione di un marchio comunitario, e ciò malgrado che esso venga utilizzato nel traffico commerciale soltanto in modo marginale.

159. - Ne consegue che, per poter impedire la registrazione di un nuovo segno, il segno che viene invocato a sostegno dell'opposizione deve essere effettivamente utilizzato in un modo sufficientemente significativo nel traffico commerciale e deve avere un'estensione geografica che non sia puramente locale, ciò che implica, qualora il territorio di protezione di tale segno possa essere considerato come diverso da locale, che la suddetta utilizzazione abbia luogo in una parte rilevante di tale territorio.

160. - Al fine di stabilire se ricorra tale ipotesi, occorre tener conto della durata e dell'intensità dell'utilizzo di tale segno in quanto elemento distintivo per i suoi destinatari, che sono tanto gli acquirenti e i consumatori quanto i fornitori e i concorrenti. A questo proposito appaiono pertinenti, in particolare, le utilizzazioni del segno effettuate nella pubblicità e nella corrispondenza commerciale.

161. - Dal momento che, come si è detto al punto 159 della presente sentenza, occorre esaminare l'uso del segno in questione nel traffico commerciale in una parte non puramente locale del territorio di protezione del segno stesso, il Tribunale ha commesso un ulteriore errore di diritto - così come allegato tanto dalla Anheuser-Busch, nell'ambito della seconda parte del suo primo motivo,

quanto dall'UAMI, nell'ambito del suo primo motivo - statuendo, al punto 167 della sentenza impugnata, che l'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 non esige che il segno in questione costituisca l'oggetto di un'utilizzazione nel territorio nel quale esso beneficia di protezione, e che l'utilizzo in un territorio diverso da quello nel quale il segno è protetto può essere sufficiente, ivi compreso il caso di totale assenza di utilizzo nel territorio di protezione.

162. - Infatti, è soltanto nel territorio di protezione del segno - indipendentemente dal fatto che si tratti della totalità o solo di una parte di quest'ultimo - che la legislazione applicabile conferisce al segno diritti esclusivi che possono entrare in conflitto con un marchio comunitario.

163. - Inoltre, la valutazione del presupposto attinente all'uso nel traffico commerciale deve essere effettuata in modo separato per ciascuno dei territori nei quali il diritto invocato a sostegno dell'opposizione beneficia di tutela. La portata del segno non può dunque, nel caso di specie, essere desunta da una valutazione cumulativa dell'utilizzo del segno nei due territori pertinenti, vale a dire il territorio austriaco per quanto riguarda la protezione ai sensi dei trattati bilaterali in questione e il territorio francese per quanto riguarda la protezione ai sensi dell'Accordo di Lisbona.

164. - Allo stesso modo, come sostenuto dalla Anheuser-Busch e dall'UAMI, il Tribunale è altresì incorso in un errore di diritto nella misura in cui, al punto 169 della sentenza impugnata, ha statuito che doveva essere fornita soltanto la prova del fatto che il segno in questione era stato utilizzato nel traffico commerciale prima della pubblicazione della domanda di registrazione del marchio, e non anche la prova che tale utilizzo era stato effettuato, al più tardi, prima della data di deposito di tale domanda.

165. - A questo proposito, la sentenza impugnata presenta quantomeno una discordanza per il fatto che, al citato punto 169, il Tribunale si riferisce per analogia a quanto viene richiesto per i marchi anteriori invocati a sostegno di un'opposizione, mentre, al punto 166 della medesima pronuncia, il detto giudice ha rifiutato - in questo caso giustamente, come si è detto al punto 142 della presente sentenza - di procedere ad un'applicazione in via analogica del presupposto relativo all'uso effettivo, imposto per i marchi anteriori, ai diritti anteriori invocati ai sensi dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994.

166. - Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 120 delle sue conclusioni, è importante che alla condizione attinente all'uso nel traffico commerciale del segno invocato a sostegno dell'opposizione venga applicato un criterio temporale identico a quello espressamente previsto dall'art. 8, n. 4, lett. a), del regolamento (CE) n. 40/1994 per quanto riguarda l'acquisizione del diritto sul segno in questione, ossia il criterio della data di deposito della domanda di registrazione del marchio comunitario.

167. - Infatti, tenuto conto, in particolare, del significativo lasso di tempo che può intercorrere tra il deposito della domanda di registrazione e la pubblicazione di quest'ultima, l'applicazione di questo medesimo criterio è maggiormente idonea a garantire che l'uso invocato del segno in questione sia un uso reale e non un'iniziativa intesa unicamente ad impedire la registrazione di un nuovo marchio.

168. - Inoltre, per regola generale, un utilizzo del segno in questione effettuato esclusivamente o in gran parte nel corso del periodo intercorrente tra il deposito della domanda di registrazione di un marchio comunitario e la pubblicazione di tale domanda non sarà sufficiente per dimostrare che tale segno ha costituito l'oggetto di un utilizzo nel traffico commerciale comprovante che esso riveste una portata sufficiente.

169. - Risulta dalle suesposte considerazioni che, sebbene le censure dedotte dalla Anheuser-Busch con riguardo alle nozioni di uso effettivo, di utilizzo nel traffico commerciale e di consegne effettuate a titolo gratuito debbano essere respinte, la seconda e la terza parte del primo motivo dedotto dalla società suddetta nonché il primo motivo dedotto dall'UAMI sono fondati, atteso che la sentenza impugnata è viziata da errori di diritto riguardanti la valutazione delle condizioni enunciate all'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994. Infatti, erroneamente il Tribunale ha affermato, anzitutto, che la portata del segno suddetto, che non può essere puramente locale, deve essere valutata esclusivamente in base all'estensione del territorio di protezione del segno di cui trattasi, senza tener conto dell'utilizzo di quest'ultimo in tale territorio, in secondo luogo, che il territorio pertinente per valutare l'uso del segno in questione non è necessariamente il territorio di protezione del segno stesso e, infine, che l'uso di questo segno non deve

necessariamente verificarsi prima della data di deposito della domanda di registrazione del marchio comunitario

Sul secondo motivo, relativo ad una violazione del combinato disposto degli artt. 8, n. 4, e 74, n. 1, del regolamento (CE) n. 40/1994

(Omissis)

- Giudizio della Corte

186. - Con il loro secondo motivo, che riguarda i punti 184-199 della sentenza impugnata, la Anheuser-Busch e l'UAMI deducono l'erroneità della statuizione del Tribunale secondo cui la commissione di ricorso aveva commesso un errore omettendo di tener conto di tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti al fine di stabilire se, ai sensi dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994, la normativa dello Stato membro interessato conferisse alla Budvar il diritto di vietare l'utilizzazione di un marchio successivo.

187. - Tale motivo è diretto in particolare contro il punto 193 della sentenza impugnata, là dove il Tribunale avrebbe a torto affermato che, nel caso di specie, la commissione di ricorso aveva l'obbligo di informarsi d'ufficio in merito all'esito di un procedimento giurisdizionale che la Budvar aveva promosso dinanzi all'Oberster Gerichtshof - giudice di ultimo grado in Austria - contro una sentenza dalla quale emergeva che la società suddetta non aveva potuto vietare l'utilizzo di un marchio successivo sul fondamento della denominazione «Bud» quale tutelata ai sensi dei trattati bilaterali in questione.

188. - A questo proposito, occorre ricordare che l'art. 8, n. 4, lett. b), del regolamento (CE) n. 40/1994 enuncia la condizione secondo cui, in base al diritto dello Stato membro applicabile al segno invocato sul fondamento di questo medesimo art. 8, n. 4, tale segno deve conferire al suo titolare il diritto di vietare l'utilizzo di un marchio successivo.

189. - Inoltre, conformemente all'art. 74, n. 1, del citato regolamento, l'onere di provare che tale condizione è soddisfatta grava sull'opponente dinanzi all'UAMI.

190. - In tale contesto, e riferendosi ai diritti anteriori invocati nel caso di specie, il Tribunale ha giustamente affermato, al punto 187 della sentenza impugnata, che occorre tener conto, in particolare, della normativa nazionale fatta valere a sostegno dell'opposizione e delle decisioni giurisdizionali pronunciate nello Stato membro interessato, e che, su tale base, l'opponente deve dimostrare che il segno in questione rientra nell'ambito di applicazione del diritto dello Stato membro invocato e permette di vietare l'uso di un marchio successivo.

191. - Ne consegue che, contrariamente alle asserzioni formulate dalla Anheuser-Busch nell'ambito del suo secondo motivo, è corretto quanto affermato dal Tribunale al punto 195 della sentenza impugnata, e cioè che l'opponente deve soltanto dimostrare che dispone del diritto di vietare l'utilizzo di un marchio successivo e che non si può esigere da costui la dimostrazione del fatto che tale diritto è stato esercitato, nel senso che esso opponente sia stato effettivamente in grado di ottenere il divieto di tale utilizzo.

192. - Pertanto, in ordine a tale punto, il secondo motivo invocato dalla Anheuser-Busch a sostegno della sua impugnazione non è fondato.

193. - Ne consegue altresì che giustamente il Tribunale ha statuito, al punto 195 della sentenza impugnata, relativamente alla protezione in Francia della denominazione d'origine «bud» registrata ai sensi dell'Accordo di Lisbona, che la commissione di ricorso non poteva basarsi sul fatto che, stando alla decisione giurisdizionale emessa in quello Stato membro, la Budvar non era stata capace, sino ad allora, di impedire al distributore della Anheuser-Busch

di vendere birra in Francia con il marchio BUD, per trarne la conclusione che la Budvar non aveva dimostrato il soddisfacimento del presupposto relativo al diritto di vietare l'uso di un marchio successivo in virtù del segno invocato.

194. - Tale ragione era di per sé sufficiente per constatare che, su tale punto, le decisioni controverse erano - relativamente al diritto anteriore in questione, ossia la protezione ai sensi dell'Accordo di Lisbona - invalide.

(Omissis)

215. - Alla luce di tali circostanze, occorre annullare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale, per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994, ha erroneamente affermato, anzitutto, che la portata del segno in questione, che non può essere puramente locale, deve essere valutata unicamente sulla base dell'estensione del territorio di protezione di tale segno, senza tener conto dell'utilizzo di quest'ultimo in tale territorio, in secondo luogo, che il territorio pertinente per valutare l'uso del segno in questione non è necessariamente il territorio di protezione del segno stesso e, infine, che l'uso di questo segno non deve necessariamente verificarsi prima della data di deposito della domanda di registrazione del marchio comunitario.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

216. - Risulta dall'art. 61, comma 1, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea che, quando l'impugnazione è fondata, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

217. - Nel caso di specie, il Tribunale ha accolto la censura della Budvar, facente parte della seconda parte del suo motivo unico, con la quale essa rimetteva in discussione l'applicazione effettuata dalla commissione di ricorso del presupposto relativo all'utilizzo nel traffico commerciale di un segno di portata non puramente locale, quale stabilito dall'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994.

218. - Orbene, si è constatato al punto 215 della presente sentenza che, per quanto riguarda l'applicazione del suddetto presupposto, la sentenza impugnata è viziata da un triplice errore di diritto.

219. - Al fine di valutare il motivo dedotto dalla Budvar riguardo all'applicazione compiuta dalla commissione di ricorso del presupposto relativo all'utilizzo nel traffico commerciale di un segno di portata non puramente locale, è necessario procedere ad un esame del valore probatorio degli elementi di fatto idonei a dimostrare il soddisfacimento nel caso di specie del presupposto suddetto, da effettuarsi sulla base della definizione di quest'ultimo adottata nella presente sentenza, tenendo presente che tra tali elementi di fatto rientrano, in particolare, i documenti presentati dalla Budvar e di cui si fa menzione ai punti 171 e 172 della sentenza impugnata.

220. - Ne consegue che lo stato della controversia non consente alla Corte una definizione di quest'ultima, sicché occorre rinviare al Tribunale l'esame del ricorso della Budvar ai fini di una pronuncia sul motivo suddetto.

(Omissis)

(1) UN NUOVO EPISODIO DELLA SAGA «BUDWEISER».

1. La sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2011 qui commentata (1) costituisce un nuovo e interessante capitolo del lungo conflitto che oppone da oltre cento anni la birreria ceca Budějovický Budvar (in prosieguo: «Budvar») (2) a quella statunitense Anheuser-Busch (3) per l'uso esclusivo

(1) Per un commento alla sentenza in epigrafe, si veda C. BOVINO, *Marchio Bud: protezione ai sensi dell'Accordo di Lisbona e di trattati bilaterali in vigore tra due Stati membri*, in *Quot. giur.*, 2011, 8/4; P. FLUTTER - S. SCOTT, *Anheuser-Busch v. Budvar: a global dispute turns on local significance-European Court of Justice: case C-96/09 P*, in *Intell. prop. couns.*, maggio 2011, 1; A. FOLLARD-MOGUIRAL, *CJUE, arrêt Bud: article 8, n. 4 du règlement sur la marque (RMC) et la portée plus que locale*, in *La sem. jur.*, 2011, 36; L. IDOT, *Marque communautaire et conditions requises du droit antérieur dans une opposition*, in *Europe 2011*, 5, 44.

(2) La birreria Budvar, con sede nella città ceca di České Budějovický, Budweis in lingua tedesca, produce e commercializza birra con le denomi-

nazioni «Budweiser beer», «Budvar» e «Bud». Il marchio «Budweiser» è stato registrato nel 1895. Va infine rilevato che nel 1975 la corrispondente denominazione d'origine «Bud» - che, secondo la birreria ceca, è l'abbreviazione del nome della città di Budweis, luogo d'origine della birra - è stata registrata presso l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), in virtù dell'Accordo di Lisbona del 1958 sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale.

(3) Tale birreria, creata da immigrati di origine tedesca a Saint Louis (Missouri), produce dal 1876 una birra con la denominazione «Budweiser», commercializzata in seguito anche con la forma abbreviata «Bud». Il marchio «Budweiser» è stato registrato negli Stati Uniti nel 1907.

delle denominazioni Budweiser e Bud.

Tale pronuncia si segnala alla nostra attenzione, in quanto la Corte è stata chiamata ad interpretare per la prima volta l'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994 (4) sul marchio comunitario (5). È infatti sulla base di tale norma che la Budvar si è opposta alla domanda di registrazione del marchio comunitario Bud presentata dalla birreria statunitense, facendo valere l'esistenza di un diritto anteriore sulla denominazione Bud costituito da una denominazione d'origine che sarebbe protetta in alcuni Stati membri da vari strumenti internazionali. Si tratta di un problema delicato, poiché, come rilevato dall'avvocato generale Cruz Villalón (6), la logica interna di tale disposizione si adatta con maggior facilità ai diritti derivanti dal mero utilizzo di un determinato segno (ad es. i marchi non registrati, taluni nomi d'impresa, le insegne e altri segni distintivi) che non a quelli tutelati, come nel caso di specie, da una registrazione formale.

Allo scopo di meglio comprendere la portata di tale pronuncia, sembra opportuno riepilogare le varie fasi di questa tormentata vicenda giudiziaria.

2. Tale vicenda s'inquadra nel lungo conflitto che, come si è detto, si protrae da tempo tra la Budvar e la Anheuser-Busch, dando luogo a numerosi contenziosi in vari Paesi europei ed extraeuropei.

La controversia all'origine della sentenza in commento è sorta in seguito alla decisione dell'Anheuser-Busch di utilizzare sul mercato europeo il marchio «Bud», depositando tra il 1996 ed il 2000 dinanzi all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (in prosieguo: l'«UAMI») quattro domande per ottenere la registrazione come marchio comunitario del marchio figurativo e denominativo «Bud» per alcuni tipi di prodotti, tra cui le birre. La Budvar si è opposta a tali registrazioni, facendo valere in primo luogo, ai sensi dell'art. 8, n. 1, lett. b), del regolamento (CE) n. 40/1994, l'esistenza di un marchio anteriore, cioè del marchio figurativo internazionale con effetto in Austria, Benelux e Italia nonché, in secondo luogo, sulla base dell'art. 8, n. 4, del suddetto regolamento, la denominazione d'origine «Bud» tutelata in Francia, Italia e Portogallo, ai sensi dell'Accordo di Lisbona e in Austria in virtù di un trattato bilaterale con la Repubblica Ceca.

La divisione di opposizione dell'UAMI e poi la seconda commissione di ricorso (organo d'appello) hanno respinto i ricorsi proposti dalla Budvar, ritenendo in sostanza che, ai sensi dell'art. 8, n. 4, del regolamento citato, non potesse venire accolta un'opposizione sulla base di un diritto presentato come una denominazione di origine ma che, di fatto, non lo era. Inoltre, secondo la commissione di ricorso dell'UAMI, che aveva applicato per analogia le disposizioni dell'art. 43, nn. 2 e 3, del regolamento (CE) n. 40/1994, non erano state fornite prove sufficienti quanto all'uso della

denominazione d'origine Bud negli Stati membri suindicati (7).

Nel 2006, la Budvar ha impugnato dinanzi al Tribunale di primo grado le decisioni della commissione di ricorso, chiedendone l'annullamento. Essa ha in sostanza invocato un motivo unico, relativo alla violazione del predetto art. 8, n. 4, e articolato in due parti, la prima vertente sulla validità della denominazione d'origine Bud e la seconda riguardante l'applicabilità nel caso di specie delle condizioni previste dalla norma in questione.

Con sentenza 16 dicembre 2008 (8), il Tribunale di I grado ha accolto il ricorso di annullamento della Budvar, affermando che l'UAMI aveva violato l'art. 8, n. 4, del regolamento (CE) n. 40/1994. In primo luogo, in merito alla denominazione d'origine Bud registrata in virtù dell'Accordo di Lisbona, il Tribunale, richiamando la sua giurisprudenza (9), ha ricordato che «la validità di un marchio nazionale non poteva essere messa in discussione nell'ambito di un procedimento di registrazione di un marchio comunitario» (10), traendone la conclusione che l'UAMI doveva prendere in considerazione l'esistenza di diritti anteriori protetti a livello nazionale e quindi gli effetti giuridici negli Stati membri interessati della registrazione della denominazione d'origine Bud in virtù dell'art. 1, par. 2, dell'Accordo di Lisbona, senza poter rimettere in discussione il fatto che il diritto anteriore invocato costituiva una denominazione d'origine (11). Per quanto riguarda la denominazione Bud protetta in virtù della convenzione bilaterale, il Tribunale ha parimente constatato la violazione da parte dell'UAMI del predetto art. 8, n. 4, in quanto aveva considerato, in primo luogo, che il diritto anteriore invocato, protetto ai sensi della convenzione, non era una denominazione di origine e, in secondo luogo, che stabilire se il segno Bud fosse trattato come una denominazione d'origine, in particolare in Austria, aveva «un'importanza secondaria», concludendo che l'opposizione non poteva essere accolta su tale fondamento (12).

Inoltre, il Tribunale ha accolto la seconda parte del motivo di annullamento, relativo alle condizioni di applicazione dell'art. 8, n. 4. Per quanto riguarda la prima censura, attinente all'utilizzo del segno nella prassi commerciale e la sua «portata non puramente locale», il giudice europeo ha anzitutto ritenuto che l'UAMI avesse commesso un errore di diritto per aver deciso di applicare per analogia le norme UE relative all'«utilizzo effettivo» del marchio anteriore (art. 43, nn. 2 e 3 citato). Quanto alla condizione relativa alla portata, il Tribunale ha affermato che l'art. 8, n. 4 riguarda la portata del segno in questione, cioè l'estensione geografica della sua protezione e non quella del suo utilizzo, sicché l'UAMI aveva commesso un errore di diritto quando aveva stabilito per la Francia un nesso tra la prova dell'utilizzo del segno e la condizione concernente la portata non puramen-

(4) Reg. (CE) del Consiglio del 20 dicembre 1993, n. 40/94 sul marchio comunitario (G.U.C.E. 14 gennaio 1994, n. L 11, pag. 1). Tale regolamento è ora sostituito dal reg. (CE) del Consiglio 26 febbraio 2009, n. 207/2009 sul marchio comunitario (G.U.U.E. 24 marzo 2009, n. L 78, pag. 1).

(5) L'art. 8, n. 4 dispone che «In seguito all'opposizione del titolare di un marchio non registrato o di un altro contrassegno utilizzato nella normale prassi commerciale e di portata non puramente locale, il marchio richiesto è escluso dalla registrazione se e nella misura in cui, conformemente alla legislazione dello Stato membro che disciplina tale contrassegno:

a) sono stati acquisiti diritti a tale contrassegno prima della data di presentazione della domanda di marchio comunitario, o della data di decorrenza del diritto di priorità invocato per la presentazione della domanda di marchio comunitario,

b) questo contrassegno dà al suo titolare il diritto di vietare l'uso di un marchio successivo».

(6) V. conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón del 14 settembre

2010, in causa C-96/09 P, non ancora pubblicate in *Raccolta*, punto 4.

(7) La commissione di ricorso dell'UAMI ha peraltro rilevato che la Budvar non sembrava più riferirsi al marchio figurativo internazionale come fondamento della sua opposizione, ma unicamente alla denominazione di origine Bud.

(8) Trib. I grado CE 16 dicembre 2008, in cause riunite T-225/06, T-255/06, T-257/06 e T-309/06, *Budějovický Budvar*, in *Racc.* pag. II-3555. Per un commento, vedi E. FERNANDEZ MARLLGERA, *Solicitud de marcas comunitarias denominativa y figurativa «BUD»*, in *Revista de derecho alimentario*, 2009, 35.

(9) Vedi in particolare Trib. I grado CE, Sez. III 20 aprile 2005, in causa T-318/03, *Atomic Austria c. UAMI*, in *Racc.* pag. II-1319.

(10) Trib. I grado CE, Sez. I 16 dicembre 2008, in cause riunite T-225/06, T-255/06, T-257/06 e T-309/06, cit., punto 88.

(11) *Ibidem*, punto 90.

(12) *Ibidem*, punti 92 e 97.

te locale del diritto.

Quanto infine alla seconda censura riguardante il diritto derivante dal segno invocato, il Tribunale ha rilevato che l'UAMI si era basata erroneamente su pronunce rese in Austria e in Francia per concludere che la Budvar non aveva dimostrato che il suo segno le conferisse il diritto di vietare l'uso di un marchio successivo.

Nel marzo 2009, l'Anheuser-Busch ha impugnato la sentenza del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia, chiedendone l'annullamento.

3. Con la sentenza qui commentata, la Corte, pur rigettando gli altri motivi invocati dal ricorrente, ha annullato parzialmente la pronuncia del Tribunale, ritenendo che detto giudice avesse commesso un triplice errore di diritto nell'interpretare l'art. 8, n. 4, per quanto riguarda la portata del segno invocato, il territorio pertinente per valutare il suo uso nonché il periodo in cui deve verificarsi tale utilizzo.

In primo luogo, la Corte ha dichiarato che la «portata non puramente locale» del segno cui fa riferimento la suddetta norma non va interpretata soltanto come estensione geografica della sua protezione, ma anche in termini di portata (durata e intensità) dell'utilizzo del segno, ad esempio nella pubblicità e nella corrispondenza commerciale. Dato che la finalità delle due condizioni enunciate all'art. 8, n. 4 è di «limitare i conflitti tra i segni impedendo che un diritto anteriore che non è sufficientemente caratterizzato, ossia importante e significativo nel traffico commerciale, possa ostacolare la registrazione di un nuovo marchio comunitario», la Corte ne deduce che, per poter impedire tale registrazione, i segni in questione devono avere una certa rilevanza grazie al loro utilizzo nell'attività commerciale, cioè essere «effettivamente e realmente presenti sul loro mercato pertinente» (13). Inoltre, questi segni devono essere utilizzati in una parte non puramente locale del loro territorio di protezione, cioè in una parte significativa di tale territorio. Altrimenti, un segno, la cui tutela ha un'estensione non puramente locale, potrebbe, per ciò solo, impedire la registrazione di un nuovo marchio, malgrado un utilizzo del tutto marginale nel traffico commerciale (14).

Da questo secondo requisito discende, secondo la Corte, che il Tribunale ha commesso un ulteriore errore di diritto, statuendo che la norma predetta non esige che il segno sia utilizzato nel territorio nel quale beneficia di protezione e che quindi l'uso in un territorio diverso può essere sufficiente, ivi compreso il caso di totale assenza di utilizzo nel territorio di protezione. Al riguardo, la Corte osserva che è soltanto nel territorio in cui gode di tutela giuridica che la legislazione applicabile conferisce al segno diritti esclusivi che possono entrare in conflitto con il marchio comunitario (15).

Infine, quanto alla censura relativa al periodo pertinente per valutare la condizione dell'«uso nella normale prassi commerciale», la Corte ritiene che il Tribunale sia incorso in un altro errore di diritto nella misura in cui ha statuito che doveva essere fornita soltanto la prova dell'utilizzo del

segno controverso prima della pubblicazione della domanda di registrazione del marchio e non anche la prova dell'utilizzo prima del deposito di tale domanda.

In proposito, la Corte rileva in primo luogo una contraddizione nel ragionamento del Tribunale per il fatto che si riferisce per analogia a quanto richiesto per i marchi anteriori invocati a sostegno di un'opposizione (art. 43, n. 2 citato), mentre al punto 166 della sentenza impugnata il detto giudice aveva giustamente respinto la medesima applicazione analogica in riferimento alla nozione di uso normale nella prassi commerciale. Inoltre, richiamando le conclusioni dell'avvocato generale (16), la Corte osserva che è logico applicare alla condizione relativa all'uso nel traffico commerciale del segno invocato a sostegno dell'opposizione lo stesso criterio temporale previsto espressamente all'art. 8, n. 4, lett. a) in materia di acquisizione del diritto sul segno, cioè il criterio della data di deposito della domanda di registrazione del marchio comunitario (17). Infatti, tenuto conto del lasso di tempo importante che può intercorrere tra il deposito della domanda di registrazione e la pubblicazione di quest'ultima, l'applicazione dello stesso criterio temporale è maggiormente idonea a garantire che l'uso del segno sia un uso reale nella prassi commerciale e non un uso «artificioso», cioè, come rileva la Corte, «un'iniziativa intesa unicamente ad impedire la registrazione di un nuovo marchio» (18).

La Corte precisa infine che l'opponente ha l'onere di provare esclusivamente la disponibilità, sulla base della normativa nazionale pertinente, del diritto di vietare l'utilizzo di un marchio successivo e non anche che tale diritto sia stato esercitato (19).

In conclusione, la Corte ha annullato la sentenza impugnata nella parte riguardante l'applicazione del presupposto relativo all'utilizzo nel traffico commerciale di un segno di portata non puramente locale. Ritenendo tuttavia che lo stato degli atti non consentisse di statuire definitivamente sulla controversia, la Corte ha rinviato la causa al Tribunale ai fini di una nuova pronuncia sul motivo dedotto dalla Budvar in riferimento al suddetto presupposto.

4. Come si è detto, la sentenza in epigrafe presenta un interesse evidente, in quanto la Corte è stata chiamata ad interpretare per la prima volta l'art. 8, n. 4 del regolamento (CE) 40/1994, ciò che le ha permesso di stabilire una serie di linee guida molto utili per l'applicazione della predetta disposizione. Per ben comprendere la portata di tale pronuncia, occorre porre il paragrafo in questione nel contesto generale dei vari impedimenti alla registrazione del marchio, tenendo conto degli altri paragrafi della suddetta norma.

Se l'art. 8, nn. 1 e 2, definisce le condizioni dell'opposizione alla registrazione di un marchio comunitario, fondata su un marchio registrato anteriore (comunitario, nazionale o internazionale) o su un marchio nazionale che, pur non essendo registrato, abbia acquisito notorietà in uno Stato membro a seguito di un uso particolarmente intenso, l'art. 8, n. 4 costituisce «una specie di clausola residuale» (20) che riguarda una serie molto ampia ed ete-

(13) Sentenza 29 marzo 2011, in causa C-96/09 P, *Anheuser-Busch*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 157. Si deve peraltro osservare che la Corte, basandosi in particolare sul carattere autonomo di questo impedimento alla registrazione, esclude, seguendo su questo punto il Tribunale, un'applicazione analogica ai diritti anteriori di cui all'art. 8, n. 4 del requisito attinente all'«uso effettivo» previsto per i marchi anteriori ai sensi dell'art. 43, nn. 2 e 3 (*ibidem*, punto 146). Sulla nozione di «uso effettivo», si veda in particolare Corte di giustizia CE, Sez. IV 13 settembre 2007, in causa C-234/06 P, *Il Ponte Finanzia-*

ria c. UAMI, in *Racc.* pag. I-7367.

(14) *Ibidem*, punto 158.

(15) *Ibidem*, punto 162.

(16) V. conclusioni, cit., punto 120.

(17) Sentenza 29 marzo 2011, in causa C-96/09 P, *Anheuser-Busch*, cit., punto 166.

(18) *Ibidem*, punto 167.

(19) *Ibidem*, punto 191.

(20) V. conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón, cit., punto 52.

rogeneo di segni che possono essere invocati in opposizione alla registrazione (21). Rientrano nell'ambito di applicazione di tale norma i marchi non registrati ed altri contrassegni, protetti sul piano nazionale, che rivestono un'importanza particolare, in quanto «utilizzati nella normale prassi commerciale e di portata non puramente locale». Deve trattarsi, in altri termini, di segni che possiedono una forza particolare, tale da giustificarne la prevalenza su un marchio comunitario successivo.

Ne consegue che, se la sfera di applicazione dell'art. 8, n. 4 è in linea di principio molto ampia, il legislatore ha tuttavia posto una serie di condizioni che circoscrivono in modo rigoroso la portata di tale motivo d'opposizione, riservandolo ai segni che, oltre a godere di una protezione speciale a livello nazionale e per i quali il diritto di utilizzo sia stato acquisito prima della presentazione della domanda di marchio comunitario, sono caratterizzati da «una certa presenza e importanza commerciale». Da qui la necessità, accanto alla verifica della tutela accordata dalla legislazione nazionale, di un'analisi più fattuale, legata all'importanza del segno nell'attività commerciale.

Con l'art. 8, n. 4, il legislatore comunitario ha quindi voluto temperare l'esigenza di ottenere un marchio che consenta ad un'impresa di contraddistinguere i suoi prodotti in modo identico in tutta l'Unione europea, superando le barriere nazionali, con l'esigenza di tutelare i segni particolarmente rilevanti e importanti.

Attraverso un'attenta analisi della finalità della norma in questione, la Corte afferma con forza il carattere autonomo dell'impedimento alla registrazione disciplinato dall'art. 8, n. 4. Tale disposizione risponde ad una logica propria, che si manifesta, come abbiamo visto, attraverso condizioni specifiche che richiedono, secondo il giudice europeo, un'interpretazione autonoma rispetto a quelle richieste per gli altri motivi di opposizione. È quindi respinta qualsiasi applicazione analogica di soluzioni scelte dal legislatore per fattispecie diverse.

Fabio Gencarelli

(21) Come rileva l'avvocato generale (conclusioni, cit., punto 53), tale eterogeneità trova riscontro nelle «Direttive sull'opposizione» pubblicate dall'UAMI, che contengono un elenco non esaustivo dei segni atti a costituire nei diversi Stati membri «diritti anteriori» ai sensi dell'art. 8, n. 4. Sono in particolare menzionati tra tali contrassegni le denominazioni commerciali e d'impresa, le insegne, i titoli delle pubblicazioni e le indicazioni geografiche. Riguardo a quest'ultime, occorre precisare che vanno escluse le denominazioni di origine (DOP) e le indicazioni geografiche (IGP) protette a livello europeo, in virtù della loro prevalenza sul marchio contenente degli elementi geografici la cui domanda sia presentata posteriormente alla presentazione della domanda di registrazione della DOP/IGP [art. 14 del regolamento (CE) n. 510/2006]. D'altra parte, alla luce della sentenza della Corte di giustizia CE, Sez. VIII 8 settembre 2010, in causa C-478/07, *Budějovický Budvar* (in questa Riv., 2010, 234, con nota di F. GENCARELLI, *Il caso «Budweiser»: di competenze comunitarie e nazionali in materia di indicazioni geografiche di prodotti alimentari*, che ha sancito il carattere esauriente del sistema comunitario delle DOP/IGP e quindi l'invalidità delle denominazioni non registrate a livello europeo, le sole indicazioni geografiche che possono essere invocate ai sensi dell'art. 8, n. 4, sono le indicazioni «semplici» (cioè le indicazioni di provenienza), che non sono comprese nell'ambito di applicazione del suddetto regolamento. È chiaro tuttavia che tali considerazioni non hanno alcuna incidenza sulla presente causa, in quanto la Anheuser-Busch non ha eccepito questo possibile vizio del segno invocato, ciò che ha impedito la discussione della questione dinanzi al Tribunale. Di conseguenza, la Corte non può esaminarla d'ufficio (sentenza 29 marzo 2011, in causa C-96/09 P, *Anheuser-Busch*, cit., punto 98).

*

Corte cost. - 13-7-2011, n. 205 - Quaranta, pres.; Frigo, est. - Regioni Liguria ed Emilia-Romagna c. Presidente del Consiglio dei ministri.

Ambiente - Energia - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Proroghe di concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico - Lamentata introduzione di norme di dettaglio.

[Cost., art. 117, comma 3; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 15, commi 6 *ter*, lett. b) e d), e 6 *quater*; l. 30 luglio 2010, n. 122]

*La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 6 *ter*, lett. b) e d), nonché dell'art. 15, comma 6 *quater*, del d.l. n. 78 del 2010, quest'ultimo nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 6 *ter*, lett. b) e d), si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza. Le disposizioni impugnate, in quanto attono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, incidono, con una disposizione di dettaglio, nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, comma 3, Cost. Le disposizioni impugnate, peraltro, sono incoerenti rispetto ai principi generali, stabiliti dalla legislazione statale, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, contrastando con i principi comunitari in materia: seppure per un periodo temporaneamente limitato, esse impediscono l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (1).*

(Omissis)

1. - Le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, con distinti ricorsi, hanno impugnato numerose disposizioni del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, e, tra esse, la Regione Liguria, ha individuato in particolare l'art. 15, commi 6 *ter*, lett. b) e d), e 6 *quater*, deducendo la violazione degli artt. 117, comma 3, e 118, Cost., e la Regione Emilia-Romagna, l'art. 15, comma 6 *quater*, deducendo la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, sono prese qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative appunto al citato art. 15, commi 6 *ter*, lett. b) e d), e 6 *quater*.

Per la Regione Liguria, la previsione della proroga delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico inciderebbe, con una disposizione di dettaglio, nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, comma 3, Cost. Essa sarebbe, quindi, illegittima per le medesime ragioni poste a fondamento della decisione n. 1 del 2008, avente ad oggetto l'impugnativa dell'art. 1, comma 485, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» che prorogava di dieci anni le concessioni esistenti.

Secondo la ricorrente le norme in questione lederebbero anche le competenze amministrative regionali, perché precluderebbero l'esercizio da parte della Regione delle funzioni in materia di gestione del demanio idrico.

Del pari, sia per la Regione Liguria che per la Regione Emilia-Romagna sarebbe violato l'art. 117, comma 3, Cost., anche sotto un ulteriore profilo, dal momento che, nelle materie devolute alla potestà legislativa concorrente, lo Stato non potrebbe adottare norme di dettaglio, neanche conferendo loro carattere «cedevole».

2. - Poiché i ricorsi pongono questioni analoghe, viene disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

3. - In via preliminare, l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla tardività delle impugnazioni proposte solo dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, nei confronti di disposizioni non modificate da quest'ultima, va disattesa, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte che riconosce la tempestività della impugnazione dei decreti legge successivamente alla loro conversione in legge, la quale rende permanente e definitiva la normativa solo provvisoriamente da questi dettata (*ex multis*, sentenza n. 383 del 2005).

Inoltre, sempre in via preliminare, la considerazione della manovra economica nel suo complesso, espressa dall'Avvocatura dello Stato, se può di certo orientare nell'individuazione delle finalità perseguite, vale a dire la stabilizzazione finanziaria ed il rilancio economico, non può, in questa sede, impedire che il vaglio di legittimità costituzionale sia operato in riferimento alle singole disposizioni, che presentano, tra l'altro, carattere fortemente disomogeneo le une dalle altre e che vengono impugnate in relazione a parametri costituzionali di volta in volta differenti.

4. - Il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna è inammissibile per carenza di interesse.

La Regione Emilia-Romagna ha, invero, impugnato unicamente la norma (comma 6 *quater* dell'art. 15) che conferisce carattere «cedevole», rispetto all'emananda legislazione regionale, ad alcune disposizioni statali dettate in materia di concessioni di grandi derivazioni.

La caducatoria (solo) di detta disposizione e non (anche) di quelle asseritamente lesive del riparto delle competenze potrebbe rendere quest'ultime operanti anche nel caso della sopravvenienza di una normativa regionale.

Né potrebbe essere accolta la prospettiva, indicata all'udienza pubblica dalla Regione Emilia-Romagna, per la quale l'impugnativa resa esplicita solo con riguardo al comma 6 *quater* dell'art. 15 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, dovrebbe intendersi, peraltro, come implicitamente riferita anche alle disposizioni da esso richiamate.

Sennonché, essendo indubitabile che la Giunta regionale, con delibera del 20 settembre 2010, ha statuito l'impugnazione del comma 6 *quater* del citato art. 15 e non pure delle ulteriori norme, all'interpretazione propugnata dalla ricorrente osta il consolidato orientamento di questa Corte che considera inammissibili le questioni sollevate su disposizioni non espressamente indicate nella delibera della Giunta, sulla base della necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010).

5. - Le questioni sollevate dalla Regione Liguria sono fondate.

Le disposizioni impugnate, infatti, in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente; poiché pongono un precetto specifico e puntuale - prevedendo la proroga automatica di dette concessioni - esse, inoltre, si configurano quali norme di dettaglio.

Questa Corte già con la sentenza n. 1 del 2008, nel vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 483 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 - i quali prevedevano la proroga delle concessioni idroelettriche ed i meccanismi per la sua operatività - ha ricondotto disposizioni analoghe a quelle oggi in esame alla menzionata materia e ne ha riconosciuto il carattere dettagliato, con conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale.

A differenti conclusioni, rispetto al citato precedente, non conduce la previsione della loro applicazione fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza (cosiddetta clausola di «cedevolezza»), contenuta nel comma 6 *quater* dell'art. 15 impugnato.

Assume l'Avvocatura generale che la richiamata disposizione si giustificerebbe in quanto volta ad assicurare l'applicazione dei principi generali in materia, in attesa dell'intervento del legislatore regionale.

Pur senza affrontare la complessa tematica della generale ammissibilità, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, delle norme statali «cedevoli» in ambiti devoluti alla potestà legislativa regionale, nel caso in esame, è sufficiente la considerazione che il presupposto addotto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri a giustificazione dell'emanazione di dette norme - vale a dire l'esigenza di colmare, per il tempo necessario all'emanazione della normativa regionale, un vuoto legislativo nell'applicazione di principi fondamentali statali - in concreto non sussiste.

La proroga di cinque anni prevista dal comma 6 *ter*, lett. *b*), dell'art. 15 in esame, è, invero, dichiaratamente finalizzata a consentire il rispetto del termine per l'indizione delle procedure ad evidenza pubblica, in conformità di quanto previsto dal d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 1996/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), ed a recuperare il costo degli investimenti per gli interventi di ammodernamento effettuati dai concessionari, ai sensi dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge n. 266 del 2005, al fine dell'ottenimento della proroga.

Tuttavia, a ben vedere, la prima finalità - quella di consentire il

graduale espletamento delle procedure di evidenza pubblica imposte dal diritto comunitario e, quindi, di evitare uno iato temporale nell'erogazione del servizio - è, in realtà, perseguita, dal successivo comma 6 *ter*, lett. *e*), che consente al concessionario uscente di proseguire la gestione della derivazione fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, se alla data di scadenza della concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo gestore.

Riguardo all'ulteriore finalità, in armonia con quella dichiaratamente perseguita dalla manovra in esame, del «contenimento della spesa pubblica», il recupero degli investimenti effettuati dai concessionari, attraverso detta proroga, è volto ad evitare che lo Stato venga esposto a richieste di indennizzi da parte dei suddetti concessionari. Questo intento del contenimento della spesa pubblica emerge anche con maggiore evidenza laddove si consideri il successivo comma 6 *quinqües* dell'art. 15, il quale prevede che le somme incassate dai Comuni e dallo Stato, versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche, antecedentemente alla sentenza di questa Corte n. 1 del 2008, siano definitivamente trattenute dagli stessi Comuni e dallo Stato.

Le disposizioni impugnate, peraltro, sono incoerenti rispetto ai principi generali, stabiliti dalla legislazione statale, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, contrastando con i principi comunitari in materia: seppure per un periodo temporaneamente limitato, esse «impediscono» l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori» (sentenze nn. 340, 233 e 180 del 2010).

In particolare, la previsione della proroga di ulteriori sette anni, rispetto ai cinque di cui al comma 1 *bis*, lett. *d*) del comma 6 *ter* dell'art. 15 impugnato, a favore delle concessionarie-società per azioni a composizione mista pubblico-privata partecipate per una quota minima del 30 per cento e massima del 40 per cento del capitale sociale dalle Province e/o da società controllate dalle medesime, si muove in una direzione contraria alle indicazioni fornite a livello comunitario, (procedura d'infrazione IP/05/920), volte ad eliminare un ingiustificato *favor* riconosciuto a concessionari uscenti e/o aziende controllate da enti locali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il criterio di riparto di competenze delineato dall'art. 117, comma 3, Cost., non è temperato, nel caso in esame, dall'esigenza, sostenuta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di dare attuazione ai principi generali posti dalla legislazione statale in materia, i quali, peraltro, pongono obiettivi non perfettamente in linea con quelli perseguiti dalle norme impugnate.

Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 6 *ter*, lett. *b*) e *d*), e 6 *quater* - quest'ultimo nella parte in cui prevede che le disposizioni del comma 6 *ter*, lett. *b*) e *d*), si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza - del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

6. - È assorbita l'ulteriore censura di violazione dell'art. 118 Cost. prospettata dalla Regione Liguria.

(Omissis)

(1) CONCESSIONI DI GRANDE DERIVAZIONE D'ACQUA PER USO IDROELETTRICO TRA PRODUZIONE DI ENERGIA E TUTELA DELLA CONCORRENZA: NORME STATALI DI DETTAGLIO E COMPETENZE AMMINISTRATIVE REGIONALI.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Corte costituzionale in epigrafe (13 luglio 2011, n. 205), chiamata a pronunciarsi sul ricorso della Regione Liguria avverso all'art. 15, commi 6 *ter*, lett. *b*) e *d*) e 6 *quater*, cui ricorreva anche la Regione Emilia-Romagna, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica e convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli artt. 117, comma 3 e 118 Cost., è la valutazione dell'eventuale configurabilità, in favore dello Stato, della potestà legislativa ed amministrativa in tema di concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico.

Precisamente, l'art. 15, recante modifica dell'art. 12, d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 intitolato «Attuazione della direttiva 1996/92/CE in materia di mercato interno dell'energia elettrica», ai commi 6 *ter*, lett. *b*) e *d*) e 6 *quater* prevedeva: *al fine di consentire il rispetto del termine per l'indizione delle gare e garan-*

tire un equo indennizzo agli operatori economici per gli investimenti effettuati ex art. 1, comma 485, l. 23 dicembre 2005, n. 266, le concessioni sono prorogate di cinque anni; in attuazione dell'art. 44, comma 2, Cost. ed allo scopo di consentire la sperimentazione di forme di compartecipazione territoriale nella gestione, sono prorogate a condizioni immutate per un periodo di anni sette le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico in vigore alla data del 31 dicembre 2010, ricadenti, in tutto o in parte, nei territori delle Province individuate mediante i criteri ex art. 1, comma 153, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e le quali siano conferite dai titolari, anteriormente alla pubblicazione del relativo bando di indizione della gara a S.p.A. a composizione mista pubblico-privata partecipate nella misura complessiva minima del 30 per cento e massima del 40 per cento del capitale sociale delle Province individuate e/o da società controllate dalle medesime, fermo in tal caso l'obbligo di individuare gli eventuali soci mediante procedure competitive; le disposizioni dei commi 6, 6 bis e 6 ter del medesimo art. 15, d.l. n. 78/2010 si applicano fino all'adozione di diverse disposizioni legislative da parte delle Regioni, per quanto di loro competenza.

In via preliminare, va ricordato che mediante l'art. 1, comma 485, legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) è stata disposta la proroga delle concessioni a condizione della realizzazione di congrui interventi di ammodernamento degli impianti che, cioè, comportino, tra l'altro, un miglioramento delle prestazioni energetiche ed ambientali dell'impianto mentre tramite l'art. 1, comma 153, legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) sono state, poi, individuate le Province aventi titolo a riscuotere direttamente l'addizionale sul consumo di energia elettrica.

In linea generale, la concessione è quel provvedimento amministrativo traslativo e costitutivo, previsto dalla legge, mediante cui la P.A. conferisce *ex novo* situazioni giuridiche soggettive attive ad un determinato destinatario, ampliandone così la relativa sfera giuridica: con la concessione, cioè, viene non soltanto rimosso un limite di una posizione soggettiva preesistente ma vengono anche attribuite o trasferite posizioni o facoltà nuove al privato.

In altri termini, la P.A., pur restando titolare del diritto, trasferisce al destinatario del provvedimento un diritto soggettivo o un proprio potere.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, bisogna *in primis* stabilire a quale materia sia, per Costituzione, riconducibile la disciplina delle grandi concessioni idroelettriche, tenendo conto del particolare uso che si intende praticare.

All'uopo, apparentemente risultano configurabili due differenti tipologie di materia (1), «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3, Cost.) e «tutela della concorrenza» [art. 117, comma 2, lett. e)], la prima (2) attribuita alla potestà legislativa concorrente con la necessità di un'intesa forte tra gli organi statali e la Conferenza unificata (3), la seconda spettante alla potestà legislativa dello Stato.

Un punto fermo è, invece, dato dalla pacifica considerazione che la materia delle acque pubbliche utilizzate come fonti di energia non possa essere compresa nella categoria residuale di cui al comma 4, art. 117 Cost.: inoltre, non è possibile ricondurre l'intervento legislativo statale entro l'area concorrente «governo del territorio» ed in quella statale «tutela dell'ambiente» (4).

Secondo una lettura costituzionalmente orientata, bisogna tenere in considerazione l'elemento funzionale e, cioè, vanno individuati gli interessi pubblici sottesi allo svolgimento delle attività oggetto delle disposizioni normative (5).

Per effetto della l. 18 ottobre 2001, n. 3, la competenza legislativa delle Regioni potrebbe essere intesa persino quale regola ordinaria, restando eccezionale quella statale (6).

Segnatamente, in caso di concorso tra competenze statali trasversali e competenze regionali, può essere ritenuta legittima la legislazione statale soltanto se sia logicamente pertinente ed idonea alla regolazione della materia, strettamente proporzionale a tale fine ed adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, prevedano adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni allocate presso gli organi centrali (7).

Lo Stato, anche nell'esercizio della propria competenza in ambito di concorrenza, non ha titolo per introdurre norme, quali quelle di proroga, del tutto contrarie all'instaurazione di mercati concorrenziali ed alle politiche comunitarie di liberalizzazione ed, altresì, non può legittimamente disporre norme di dettaglio (8): diversamente, risultano lese anche le competenze amministrative degli enti territoriali (art. 5 e 118, Cost.), precludendo l'esercizio delle funzioni regionali (9), nel caso in esame in materia di gestione del demanio idrico.

Non assume, altresì, rilievo decisivo, precettivo e vincolante l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza (10) e, quindi, in quanto tale concretamente non legittimante l'intervento normativo dello Stato.

A riguardo, va, infatti, ricordato che prima dell'emanazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, relativamente alle derivazioni situate nel territorio delle Regioni a statuto ordinario, la competenza in materia apparteneva allo Stato ed a quest'ultimo spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

Successivamente, mediante l'art. 86, d.lgs. n. 112/1998, in attuazione della l. 15 marzo 1997, n. 59, è stata conferita a ciascuna Regione l'intera gestione del demanio idrico (la cui titolarità resta comunque allo Stato), comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione ed utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione ed all'introito dei relativi proventi.

Veniva, nel contempo, conservata in capo allo Stato la competenza in materia di grandi derivazioni, prevedendo il rilascio delle concessioni da parte dello Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di 60 giorni, dallo Stato medesimo.

Successivamente, veniva emanato il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, in attuazione della direttiva n. 1996/92/CE, ed il d.p.c.m. 12 ottobre 2000 rubricato «Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico».

Sotto il profilo costituzionale, il rigore del criterio di riparto fondato sulle materie è attenuato dalla considerazione del livello istituzionale più adeguato quanto alla tutela ed al soddisfacimento di determinati interessi generali (11): è, così, legittima l'attra-

(1) Per approfondimenti, M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999.

(2) Corte cost. 6 aprile 2005, n. 133, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 1030.

(3) Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. it.*, 2006, 8-9, 1573.

(4) Per approfondimenti, G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, 324.

(5) Per approfondimenti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 72-73.

(6) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. cost.*, 2004, 1, 237.

(7) Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, in *Foro amm. C.D.S.*, 2003, 2776; Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370, in *Foro it.*, 2005, I, 49; Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in *Giur. cost.*, 2004, 1, 105; Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50,

ivi, 2005, 4, 3370; Corte cost. 29 gennaio 2005, n. 62, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, I, 38; Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219, in *Dir. e giust.*, 2005, 31, 53; Corte cost. 16 giugno 2005, n. 231, in *Foro it.*, 2007, 12, I, 3350; Corte cost. 24 giugno 2005, n. 242, *ivi*, 2006, 9, I, 2300.

(8) Per approfondimenti, P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1043.

(9) Per approfondimenti, B. POZZO - M. RENNA, *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004.

(10) Corte cost. 23 dicembre 2004, n. 414, in *Foro amm. C.D.S.*, 2004, 12, 3417.

(11) Per approfondimenti, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.

zione, nell'ambito dei poteri statali, delle funzioni amministrative e legislative degli enti territoriali (12). In altri termini, il conflitto tra la staticità del criterio materiale e la dinamicità del criterio degli interessi sorregge il modello di sussidiarietà negoziata, in rispetto dei principi e criteri di legalità sostanziale, dimensione collegiale, portata teleologica, configurazione collaborativa (13).

Non è invocabile, altresì, da parte dello Stato la potestà legislativa in materia di determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali onde giustificare l'appropriazione, ad opera del legislatore statale, di interi ambiti oggettivi di disciplina, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni (14).

Si riscontra, pertanto, lesione della sfera regionale a causa della adozione, in ambito statale, di norme non qualificabili come principi fondamentali (15).

All'uopo, va sottolineato che un principio ha una capacità espansiva maggiore di una regola ma, a differenza di questa, necessita di una attività ulteriore di concretizzazione che ponga il principio in relazione a casi specifici.

Segnatamente, la titolarità della funzione legislativa segue l'allocatione del potere amministrativo: *ergo*, la legittimazione a regolare l'azione amministrativa compete al livello di governo titolare dei relativi poteri (16).

Ciò secondo un'interpretazione prudenziale per cui se lo Stato è, per ordinamento, il *dominus*, in concreto va valutato, secondo i parametri costituzionali, il suo potere rispetto alle attribuzioni istituzionali (17).

Pur dovendo riconoscere la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché gli interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, bisogna, nel contempo, garantire il coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (18).

La previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce, in particolare, una norma di dettaglio ed è, perciò, lesiva delle competenze regionali (19): la gara pubblica resta, infatti, uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (20), in virtù dei principi di liberalizzazione e trasparenza anche in ossequio della l. 23 agosto 2004, n. 239 (21).

Nella fattispecie, le disposizioni, ponendo un precetto specifico e puntuale, si configurano quali norme di dettaglio (22).

Sarebbe stata, invece, considerata quale norma di principio, ad esempio, la previsione di assicurare l'omogeneità, da

un lato, delle modalità di fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia e, dall'altro, dei criteri di formazione delle tariffe.

Non valgono, inoltre, le seguenti tesi:

- l'esigenza di colmare, per il tempo necessario all'emanazione della normativa regionale, un vuoto legislativo nell'applicazione di principi fondamentali statali: in tal caso, infatti, le norme statali non servono a rendere operativi nuovi o vecchi principi fondamentali ed, ipotizzando una sorta di articolazione concettuale tra costituzionalità legittima o naturale, lo Stato non esercita, altresì, alcun potere legittimo o naturale;

- le disposizioni di un unico atto avente forza di legge vanno esaminate nel loro complesso poiché, pur disomogenee tra loro, ognuna sorreggerebbe l'altra per conseguire, quindi, la finalità perseguita dall'atto legislativo.

All'uopo, vanno ricordati i principi generali della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, anche in sede comunitaria (proc. infraz. IP/05/920) (23).

Nella fattispecie, peraltro, non è possibile impugnare soltanto l'ultima (comma 6 *quater*) delle tre disposizioni in quanto resterebbero in vigore le precedenti e queste esplicherebbero effetti lesivi in relazione all'art. 117, Cost.

Inoltre, l'impugnazione soltanto di una delle tre disposizioni non può ritenersi implicitamente riferita o estendersi anche alle altre due non impugnate e non richiamate nella delibera appositamente approvata dalla Giunta regionale: considerata la natura politica dell'atto di impugnazione, deve necessariamente sussistere, infatti, una precisa corrispondenza tra la delibera ed il contenuto del ricorso depositato (24).

In conclusione, lo Stato, in ambito di potestà concorrente, ha titolo per determinare soltanto i principi fondamentali della disciplina (25); è da qualificarsi tempestiva l'impugnazione di un decreto legge successivamente alla sua conversione in legge in quanto è soltanto la legge a rendere permanente e definitiva la normativa (26); il sindacato di legittimità può essere effettuato in riferimento alle singole disposizioni di una legge ed in relazione a parametri costituzionali di volta in volta differenti e ciò non può essere impedito; le disposizioni, anche se per un periodo temporalmente limitato, impediscono l'accesso di altri operatori economici al mercato (art. 41 Cost.) (27), alterando la concorrenza tra imprenditori (28) e favorendo ingiustificatamente altresì i concessionari uscenti e/o le aziende controllate da enti locali.

Alessandro M. Basso

(12) Per approfondimenti, P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova, 1988.

(13) Per approfondimenti, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1219.

(14) Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998; P. CIARLO, *Le nuove Regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, 2001, 769.

(15) Per approfondimenti, G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 3.

(16) Per approfondimenti, R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4189 s.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2952; M.P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo I, Milano, 1997.

(17) Per approfondimenti, S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2005.

(18) Per approfondimenti, S. MANGIAMELLI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

(19) Corte cost. 5 maggio 2006, n. 181, in *Dir. e giust.*, 2006, 47, 98 e Corte cost. 17 dicembre 2004, n. 390, in *Foro it.*, 2006, 2, I, 411.

(20) Corte cost. 23 novembre 2007, n. 401, in *Giur. cost.*, 2007, 6, 4447.

(21) Per approfondimenti, M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 205 ss.; A. PAOLETTI, *Leggi cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001.

(22) Corte cost. 14 gennaio 2008, n. 1, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 1, I, 25.

(23) Per approfondimenti, G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*,

Torino, 1988, 107; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, 1967; G. ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale dei «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» come limite alla potestà legislativa regionale*, in AA.Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 271 ss.

(24) Corte cost. 22 luglio 2010, n. 278, in *Giur. cost.*, 2010, 4, 3397.

(25) Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, 2012.

(26) Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, cit.

(27) Per approfondimenti, R. NANIA, *Limite dei «principi» e autonomia legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1980, 1776 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali*, Firenze, 1984; R. TOSI, *«Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, 1987; R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. IV, Disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 197 ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.Vv., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002; V.F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992; M. SCUDIERO, *Intervento*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002, 137; P. POMBINI, *Lo Stato e la politica*, Bologna, 1997; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma, 2003; R.A. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma, 2000; G. DUSO, *Oltre la democrazia*, Roma, 2004; A. CARACCILO, *L'ambiente come storia*, Bologna, 1988; P.P. POGGIO, *La crisi ecologica: origini, rimozioni, significati*, Milano, 2003; Q. SKINNER, *La libertà prima del liberalismo*, Torino, 2001.

(28) Corte cost. 26 novembre 2010, n. 340, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 3, 813; Corte cost. 1° luglio 2010, n. 233, in *Foro it.*, 2010, 7-8, I, 1977; Corte cost. 20 maggio 2010, n. 180, in *Giur. cost.*, 2010, 3, 2161.

Cass. Sez. III Civ. - 16-5-2011, n. 10724 - Amatucci, pres.; De Stefano, est.; Velardi, P.M. (diff.) - G.S. (avv. Andreotta) c. Russo Restauri s.r.l. (Cassa con rinvio Trib. Vallo della Lucania, Sez. spec. agr. 16 maggio 2006)

Contratti agrari - Controversie - Diritto di ritenzione - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Necessità - Condizioni. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Il tentativo obbligatorio di conciliazione per il vantato diritto di ritenzione deve precedere la «domanda» e non anche ogni singolo giudizio o processo in materia di contratti agrari, essendo finalizzata la procedura a risolvere la controversia e non il singolo processo; ne deriva che, ogniqualvolta sussista l'interesse ad agire - quale si ravvisa nella persistente incertezza dell'azionabilità di un titolo esecutivo di rilascio da parte di un subentrante nel relativo diritto, come nel caso di specie - per contestare il diritto del creditore a procedere esecutivamente, bene può dispiegarsi il tentativo di conciliazione anche con riferimento alla ritenzione ritenuta spettante e tale tentativo vale a rendere procedibile ogni successiva pretesa del debitore di fare valere il diritto a detta ritenzione (1).

(Omissis)

FATTO. - 1. G.S. ricorre, affidandosi a cinque motivi, per la cassazione della sentenza n. 330 del 16 maggio 2006 della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Vallo della Lucania, notificatagli con atto spedito il 25 maggio 2006 e addotto come ricevuto il 6 giugno 2006, con la quale sono state dichiarate improponibili, per mancato previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 46, le sue opposizioni avverso le esecuzioni in suo danno minacciate dalla Russo Restauri s.r.l. con precetti notificati il 16-19 dicembre 2005 e fondate su decreti di trasferimenti di immobile pronunciati dal Tribunale di Salerno - Sez. fallimentare in data 3 maggio 2005 e 10 agosto 2005.

2. Per resistere al ricorso, notificatole sia nella sua sede legale che, separatamente, al suo procuratore costituito nel giudizio di primo grado, la Russo Restauri s.r.l. non deposita controricorso, mentre il ricorrente illustra il gravame con memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c. e compare alla pubblica udienza del dì 11 aprile 2011 per discutere oralmente la causa.

DIRITTO. - 3. Il ricorrente formula cinque motivi, corredando ciascuno del quesito di diritto richiesto dall'art. 366 bis c.p.c.:

3.1. con un primo motivo, di violazione o falsa applicazione della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46, egli sostiene la non necessità del previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, invocando l'autorità di Cass. Sez. III Civ. 17 dicembre 2004, n. 23505 e sostenendo non doversi far luogo a quest'ultimo in caso di contratto già cessato o di controversia che non riguarda il contratto agrario; e conclude con un quesito di diritto;

3.2. con un secondo motivo, di violazione o falsa applicazione della medesima norma, egli sostiene che, avendo semplicemente opposto al precedente un fatto estintivo od ostativo del diritto di quegli a procedere ad esecuzione forzata, aveva comunque reso quest'ultimo oggetto di pregressi vani tentativi di conciliazione, analiticamente indicati;

3.3. con un terzo motivo, di violazione o falsa applicazione della medesima norma, egli nega la configurabilità di una controversia agraria in senso stretto nel caso di opposizione del diritto di ritenzione ai sensi della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 20, suscettibile di essere dedotto anche soltanto con le forme dell'incidente di esecuzione di cui all'art. 610 c.p.c.;

3.4. con un quarto motivo, di violazione o falsa applicazione della medesima norma, egli protesta di avere comunque avviato, con raccomandata del 4 agosto 2005 e di cui oltretutto riproduce integralmente il contenuto nel ricorso introduttivo del presente giudizio di legittimità, il tentativo di conciliazione per il vantato diritto di ritenzione, sia pure prima dell'inizio dell'esecuzione vero e proprio;

3.5. con un quinto motivo, di violazione o falsa applicazione dell'art. 132 c.p.c., n. 4 e artt. 2699 e 2702 c.c. e art. 116 c.p.c., si duole della nullità della sentenza derivante dall'omessa considera-

zione dell'espressa deduzione del tentativo di conciliazione e del suo verbale del 20 settembre 2005, dal cui letterale tenore si evinceva il già avvenuto dispiegamento del diritto di ritenzione nei confronti proprio della Russo Restauri.

4. Ritiene il collegio il carattere assorbente del quarto motivo, in forza del quale il G. adduce che, quand'anche fosse stato davvero assolutamente indispensabile il tentativo obbligatorio di conciliazione, a questo egli aveva ad ogni buon conto dato luogo.

4.1. Tale tesi - all'esito della disamina del contenuto degli atti del processo come legittimamente portati all'attenzione di questa Corte - è fondata.

4.2. È evidente che i primi giudici hanno dato per implicito presupposto della loro asserzione della non sussistenza di un tentativo di conciliazione che quest'ultimo fosse necessario anche nella fattispecie in esame. E tuttavia è proprio questo presupposto in diritto a non potere essere condiviso: a prescindere dalla sussistenza o meno dell'onere processuale di avviare il tentativo di conciliazione in caso di opposizione a precetto per fare valere il diritto di ritenzione, infatti, è indubbio che il tentativo proposto anche prima del precetto stesso e che a quel diritto abbia fatto comunque riferimento sia del tutto idoneo a soddisfare le esigenze sottese alla norma della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46.

4.3. Al riguardo, il tentativo obbligatorio deve precedere la «domanda» e non anche ogni singolo giudizio o processo in materia di contratti agrari (da ultimo: Cass. Sez. III Civ. 10 marzo 2005, n. 5322), essendo finalizzata la procedura a risolvere la controversia e non il singolo processo; ne deriva che, ogniqualvolta sussista l'interesse ad agire - quale si ravvisa nella persistente incertezza dell'azionabilità di un titolo esecutivo di rilascio da parte di un subentrante nel relativo diritto, come nel caso di specie - per contestare il diritto del creditore a procedere esecutivamente, bene può dispiegarsi il tentativo di conciliazione anche con riferimento alla ritenzione ritenuta spettante e tale tentativo vale a rendere procedibile ogni successiva pretesa del debitore di fare valere il diritto a detta ritenzione.

4.4. Nel caso di specie, il G., con raccomandata a.r. del 4 agosto 2005 indirizzata anche allo STAPA (trascritta integralmente alle pagine 22 e seguenti del ricorso per cassazione), effettivamente addusse anche nei confronti della Russo Restauri s.r.l., sia pure prima della notificazione dei precetti, di avere posto la questione del suo diritto di ritenzione, la cui spettanza ebbe a ribadire: e di tanto egli specifica (v. pag. 3 del ricorso per cassazione) di avere fatto espressa menzione alle pagine 10 dei ricorsi introduttivi delle opposizioni concluse con la gravata sentenza.

5. Ne deriva la fondatezza del quarto motivo, dovendo riscontrarsi - contrariamente a quanto affermato dai giudici di merito - la sussistenza di un valido tentativo di conciliazione, come imposto dalla legge n. 203 del 1982, art. 46; rimangono con tutta evidenza assorbiti gli altri motivi, in ordine alla questione della necessità in astratto del tentativo anche in relazione al processo esecutivo ed alle relative opposizioni, quand'anche relative ai suoi atti preparatori o prodromici, come il precetto di rilascio.

6. In conclusione, la gravata sentenza va cassata, con rinvio alla Sezione specializzata del medesimo Tribunale di Vallo della Lucania, ma in diversa composizione ed anche per le spese del giudizio di legittimità, affinché, esclusa la malamente ritenuta improponibilità, esamini nel merito le dispiegate opposizioni a precetto.

(Omissis)

(1) ANCORA SULL'ART. 46 DELLA LEGGE N. 203 DEL 1982.

La sentenza del 16 maggio 2011, n. 10724, della Suprema Corte merita adesione per chiarezza argomentativa e rigore sintetico.

La fattispecie esaminata ripropone il tema già affrontato in precedenti pronunce della proponibilità o meno dell'incumbente del tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della legge n. 203 del 1982 nella fase del processo esecutivo, con riferimento anche agli atti prodromici quale l'atto di precetto (1).

(1) Nelle more della pubblicazione della presente nota a sentenza è stato emanato il d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 che all'art. 11 ha abrogato

l'art. 46 della legge n. 203 del 1982 ridisegnando la normativa concernente le controversie agrarie.

Correttamente il ricorrente con il primo motivo richiama l'autorità di Cass. Sez. III Civ. 17 dicembre 2004, n. 23505 (2) per escludere la necessità del tentativo di conciliazione quando si ponga il caso di contratto agrario già cessato ma sarebbe sufficiente il riferimento letterale all'art. 46 della legge n. 203 del 1982.

Nella fattispecie lo stesso ricorrente assume di aver fatto valere il diritto di ritenzione ai sensi dell'art. 20 della legge n. 203 del 1982, opponendosi ai precetti per rilascio del fondo prodromici alla vera e propria esecuzione ma proprio la natura del diritto fatto valere presuppone che il contratto d'affitto sia cessato e che pertanto non possa essere in atto una controversia in materia di contratti agrari.

La sentenza in esame al punto 4.2 adombra la non necessità del tentativo di conciliazione nella fattispecie di cui si tratta ma ritiene assorbente il quarto motivo addotto dal ricorrente secondo il quale egli avrebbe esperito comunque il tentativo di conciliazione malgrado la sua non indispensabilità.

I supremi giudici affrontano da ultimo la questione se «il tentativo di conciliazione debba precedere la domanda e non anche ogni singolo giudizio o processo in materia di contratti agrari» e la risolvono correttamente nel senso dell'unico tentativo valido nelle diverse fasi processuali, richiamando Cass. Sez. III Civ. 10 marzo 2005, n. 5322 (3), preceduta peraltro da altre pronunce (4) che argomentano negli stessi termini.

La sentenza in commento costituisce un ulteriore contributo all'approfondimento della necessità del tentativo di cui all'art. 46, legge n. 203 del 1982 ma anche delle condizioni e dei limiti del suo esperimento. Condizioni e limiti che si pongono quando una controversia agraria si è esaurita per cessazione del contratto e si invochi il diritto di ritenzione in sede di opposizione a precetto di rilascio, cioè in una fase che introduce il processo esecutivo.

Gianfranco Busetto

(2) In *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1.

(3) In questa Riv., 2005, 228.

(4) Cass. Sez. III Civ. 21 febbraio 2002, n. 2509, in questa Riv., 2002, 335.

*

Cass. Sez. I Civ. - 24-3-2011, n. 6853 - Vitrone, pres.; Ragonesi, est.; Pratis, P.M. (conf.) - Ass. Reg. Cerealicoltori Arce (avv. Galasso) c. Curatela Fall. Ass. Reg. Cerealicoltori Arce ed a. (*Conferma App. Bari 21 gennaio 2005*)

Agricoltura e foreste - Impresa - Fallimento ed altre procedure concorsuali - Fallimento - Apertura (dichiarazione) di fallimento - Imprese soggette - Imprenditore agricolo - Attività agricola connessa - Criteri di qualificazione - Collegamento con lo sfruttamento del fattore terra - Necessità - Difetto - Attività commerciale - Configurabilità - Fattispecie. (C.c., art. 2135; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228)

A norma dell'art. 2135 c.c. - nel testo, ratione temporis applicabile, anteriore alla novella di cui al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 - è qualificabile come attività agricola quella diretta alla coltivazione del fondo e costituente forma di sfruttamento del fattore terra, sia pure con l'ausilio delle moderne tecnologie, nonché quella connessa a tale coltivazione, che si inserisca nel ciclo dell'economia agricola; ha, invece, carattere commerciale o industriale ed è, quindi, soggetta al fallimento, se esercitata sotto forma di impresa grande e media, quell'attività che, oltre ad essere idonea a soddisfare esigenze connesse alla produzione agricola, risponde a scopi commerciali o industriali e realizza utilità del tutto indipendenti dall'impresa agricola o, comunque, prevalenti rispetto ad essa. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto correttamente e congruamente motivata la decisione della Corte territoriale che aveva qualificato come commerciale e, quindi, sogget-

ta a fallimento, l'attività dell'associazione di cerealicoltori che, oltre a non svolgere in via diretta alcuna attività propriamente agricola, raccoglieva in modo sistematico, con personale ed ausiliari, i mezzi finanziari per i propri associati, anticipando ad essi i contributi pubblici e commercializzando in proprio partite di grano e concimi) (1).

(Omissis)

L'Associazione ricorrente contesta con il primo motivo di ricorso che la Corte d'appello abbia riconosciuto la sua natura commerciale anziché agricola.

(Omissis)

Il primo motivo è infondato.

La Corte d'appello ha con ampia ed esaustiva motivazione accertato che l'associazione svolgeva a tutti gli effetti una attività commerciale abituale e sistematica di tipo para-bancario avvalendosi di personale e consulenti. La stessa infatti si era, tra l'altro, resa promotrice di una vasta gamma di iniziative finanziarie presso banche per anticipare ai soci i contributi AIMA, attività non prevista dallo Statuto, nonché aveva sistematicamente richiesto ed ottenuto a proprio nome e non dei soci aperture di crediti presso diverse banche con esposizioni miliardarie, garantite da intere partite di grano conferite dagli associati, ed aveva, altresì, commercializzato in proprio per somme considerevoli ingenti partite di grano e concimi acquistandole e rivendendole.

Sulla base di un siffatto accertamento la Corte d'appello ha ritenuto che l'attività descritta non potesse rientrare tra quelle previste come proprie per l'imprenditore agricolo dall'art. 2135 c.c., applicabile *ratione temporis*, e, cioè, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 228 del 2001, perché l'attività finanziaria svolta non poteva farsi rientrare neppure tra le attività connesse all'agricoltura di cui all'art. 2135 c.c., comma 2.

Le censure che l'associazione ricorrente muove a tale motivazione e con le quali assume, tra l'altro, di avere svolto l'attività nell'esclusivo interesse dei soci, di non avere mai contratto mutui, di non essersi avvalsa di consulenti o di personale, di non avere mai avuto un patrimonio o un capitale, di non avere mai conseguito utili etc., tendono in realtà a fornire una diversa ricostruzione in fatto rispetto a quella effettuata dal giudice di merito e, come tali, non possono trovare ingresso in questa sede di legittimità alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte che ha ripetutamente affermato che nel giudizio di cassazione, la deduzione del vizio di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5 non consente alla parte di censurare la complessiva valutazione delle risultanze processuali contenuta nella sentenza impugnata, contrapponendo alla stessa una sua diversa interpretazione, al fine di ottenere la revisione da parte del giudice di legittimità degli accertamenti di fatto compiuti dal giudice di merito: le censure poste a fondamento del ricorso non possono pertanto risolversi nella sollecitazione di una lettura delle risultanze processuali diversa da quella operata dal giudice di merito, o investire la ricostruzione della fattispecie concreta, o riflettere un apprezzamento dei fatti e delle prove difforme da quello dato dal giudice di merito (Cass. 7972/07).

L'Associazione ricorrente si duole, inoltre, del fatto che la Corte d'appello abbia ritenuto che l'attività svolta non rientrasse tra quelle previste dall'art. 2135 c.c., comma 2, quando la stessa era stata interamente svolta a favore dei propri associati al fine di far conseguire ad essi i contributi AIMA e finanziamenti. Tale assunto è del tutto erroneo.

Questa Corte ha ripetutamente precisato che nella nozione di impresa agricola, quale si desume dall'art. 2135 c.c., rientra l'esercizio dell'attività diretta alla coltivazione del fondo che sia svolta con la terra o sulla terra e purché l'organizzazione aziendale ruoti attorno al «fattore terra», nonché l'attività connessa a tale coltivazione, la quale si inserisca nel consueto e ben delimitato ciclo dell'economia agricola, ad integrazione della suddetta attività. Ha, invece, carattere commerciale o industriale ed è, quindi, soggetta al fallimento, se esercitata sotto forma d'impresa grande e media, quell'attività che, oltre ad essere idonea a soddisfare esigenze connesse alla produzione agricola, risponde, nel contempo, ad altri scopi commerciali o industriali e realizza utilità del tutto indipendenti dall'impresa agricola o comunque prevalenti rispetto ad essa. (Cass. 150/66; Cass. 17251/02; Cass. 10527/98) sicché, occorre attribuire rilevanza alla finalità od utilità prevalente di siffatta attività, per stabilire se essa debba o meno qualificarsi connessa, complementare o accessoria alla coltivazione della terra (Cass. 3010/78; Cass. 1946/80). In altri termini, è qualificabile come attività agricola essenziale quella che costituisce forma di sfruttamento del fattore terra, sia pure con l'ausilio delle moderne tecnolo-

gie, mentre diventa attività commerciale quando questo collegamento viene meno del tutto (Cass. 10527/98).

Nel caso di specie, non è dubbio - come correttamente rilevato dalla Corte d'appello - che l'attività svolta dall'ARCE non avesse alcun collegamento con lo sfruttamento del fattore terra, poiché l'associazione in questione non svolgeva direttamente alcuna attività agricola, ma si preoccupava della raccolta di mezzi finanziari per i propri associati, senza che tale attività comportasse un coinvolgimento diretto nell'attività del fondo. Se così non fosse qualunque banca che finanziasse in via esclusiva imprenditori agricoli potrebbe considerarsi svolgente attività agricola e lo stesso dovrebbe dirsi per i produttori ed i fornitori di prodotti per l'agricoltura i quali potrebbero considerarsi imprenditori agricoli poiché la loro attività è comunque in qualche modo connessa con quella agricola. Il motivo va dunque respinto.

(Omissis)

Il ricorso va in conclusione respinto.

(Omissis)

(1) ASSOCIAZIONE DI CEREALICOLTORI E FALLIMENTO.

Vigente l'originario art. 2135 c.c., un'associazione regionale di cerealicoltori svolge attività di finanziamento nei confronti dei soci e di commercializzazione di partite di grano e di concimi. Sopraggiunto lo stato di decozione, l'associazione è dichiarata fallita dal Tribunale, con sentenza confermata nei successivi gradi di giudizio. La dichiarazione di fallimento si fonda sulla non riconducibilità dell'associazione alla nozione di imprenditore agricolo, posto che sia l'attività finanziaria che l'attività di commercializzazione non costituiscono né esercizio di quell'attività di coltivazione del fondo, necessaria per aversi impresa agricola, né svolgimento di attività connessa, in quanto non complementare o accessoria alla coltivazione della terra. In particolare, rilevando l'essenzialità del fattore terra per la configurazione dell'impresa ex art. 2135 c.c., la Corte, nella pronuncia in esame, esclude l'agrarietà dell'associazione, la quale, per il fatto di limitarsi a raccogliere mezzi finanziari per i propri associati e di commercializzare «per somme considerevoli» partite di grano, non svolge direttamente alcuna attività agricola, sia perché difetta «ogni collegamento con lo sfruttamento del fattore terra», intorno al quale, secondo la Corte, deve ruotare l'organizzazione aziendale, sia perché il giro d'affari indica che l'associazione è diretta a realizzare utilità del tutto indipendenti dall'impresa agricola, e, comunque, prevalenti rispetto ad essa.

Due sono i profili di, sia pur breve, analisi suggeriti dalla sentenza in commento. Il primo attiene alla identificazione dell'agrarietà, muovendo dall'originario art. 2135 c.c., il secondo riguarda la natura dell'associazione e le funzioni da questa svolte.

Sotto la vigenza dell'originario art. 2135 c.c., sull'interpretazione della formula «coltivazione del fondo» si instaura, com'è noto, un dibattito a livello dottrinale incentrato sull'interrogativo se la norma intenda rinviare ad un'attività nella quale la terra debba rivestire necessariamente un ruolo fondamentale come fattore della produzione o se, invece, il riferi-

mento normativo debba essere inteso in senso non strettamente letterale, indirizzando l'interprete verso la contestualizzazione della norma ad una realtà in evoluzione, in cui la terra può non ospitare direttamente il vegetale e non contribuire alla sua nutrizione, per essere semplice sede e supporto del complesso delle attrezzature per la produzione (1). Evidenzia, in particolare, la dottrina più attenta che, procedendo all'applicazione dei canoni dell'ermeneutica, ai fini dell'identificazione dell'agrarietà, lo sfruttamento della terra non debba, e non possa, a ben vedere, essere considerato elemento indefettibile. Nel procedimento interpretativo del vecchio art. 2135 c.c., la valutazione del solo criterio strettamente letterale appare riduttivo ed insufficiente, non solo per l'omesso ingresso nell'operazione ermeneutica dei criteri di interpretazione sistematica ed evolutiva, ma anche alla luce dell'applicazione corretta dello stesso canone ermeneutico fondato sulla lettera della legge.

Invero, per quanto la definizione codicistica possa *prima facie* risultare precisa ed immediatamente intellegibile, non sfugge alla dottrina che la chiarezza o l'ambiguità della definizione non può essere stabilita *a priori*, ma chiede di essere apprezzata nel caso concreto per la determinazione della disciplina da applicare ad uno specifico evento (2). Fondando l'interpretazione della legge sul divieto di attribuire al testo legislativo altro senso «che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», l'art. 12 disp. prel. c.c. nulla dice in ordine al «significato proprio delle parole», che, apparentemente chiaro nell'astrattezza della formula definitoria, è suscettibile di colorarsi di problematicità nell'applicazione al caso concreto. Così, *prima facie* puntuali, i termini «fondo» e «coltivazione» possono mostrare un volto di incertezza nella concreta applicazione, soprattutto laddove l'interpretazione letterale, intesa come interpretazione grammaticale di senso comune, dia luogo a frizioni tra norma e dato economico che quella norma è chiamata a rappresentare e definire. Sulla presunzione che il legislatore «si esprima in termini tecnici, evitando quelli volgari» (3), il procedimento ermeneutico deve, piuttosto, essere condotto trascurando il significato profano dei termini, per privilegiare la specificità del linguaggio, ovvero quel significato «proprio» delle parole, ex art. 12 disp. prel. c.c., che Irti (4) invita a cercare non nell'uso comune ma in quello tecnico.

In questa prospettiva, la ricerca del significato proprio delle parole conduce l'interprete verso le scienze «proprie» dell'agricoltura, cioè l'agronomia (5): qui, l'identificazione dell'agrarietà passa dal fondo come sinonimo di porzione di superficie terrestre destinato alla materiale coltivazione del fondo inteso come strato fertile, dispensatore di energie genetiche e veicolo di elementi nutritivi, sistema naturale complesso risultante dalla coesistenza di una molteplicità di componenti necessarie alla vita ed allo sviluppo delle piante (6).

La non indefettibile centralità dell'elemento fondiario è peraltro evidenziata dall'interpretazione sistematica dell'art. 2135 c.c. condotta alla luce delle leggi speciali (7). Qualificando agricole attività di coltivazione e di allevamento svolte fuori dalla terra e senza terra, il legislatore speciale sottrae l'agrarietà alla materiale coltivazione della terra, consentendo la ricondu-

(1) Si rinvia, per tutti, a CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975; ID., *Lezioni di diritto agrario*, Milano, 1988; GALLONI, voce *Fondo rustico*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Torino, 1992; ID., *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999; ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Torino, 2001. Si discute anche se l'allevamento del bestiame dovesse essere considerato autonomo dall'attività di coltivazione del fondo e dallo stesso collegamento con il fondo. A titolo meramente esemplificativo, ROMAGNOLI, *L'avicoltura come attività essenzialmente agricola*, in *Giur. agr. it.*, 1967, 355; ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, 25; GERMANÒ, *L'impresa zootecnica*, in MASSART (a cura di), *Impresa zootecnica e agrarietà*, Milano, 1989.

(2) Per tutti, si rinvia a ASCARELLI, *Sul concetto di titolo di credito e sulla disciplina del titolo V del nostro codice*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1954.

(3) Così ALLARA, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, Torino, 1958, 140.

(4) IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, Torino, 1976, 137 ss.

(5) MARTINO, *Le definizioni legislative*, Torino, 1975, 47.

(6) MASSART, *Serricoltura*, in CARROZZA (a cura di), *Dizionari del diritto privato. Diritto agrario*, Milano, 1983, 760.

(7) Si ricorda la l. 5 aprile 1985, n. 126 sulla coltivazione dei funghi; l'art. 14 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che considera affitto di fondo rustico l'affitto di un terreno con serre fisse, dunque con strutture tali da consentire la coltivazione senza terra.

zione nell'alveo dell'art. 2135 c.c. di attività di coltivazione di piante, ovunque condotte. In tale quadro, la dottrina non manca di puntualizzare la necessità di non trascurare l'efficienza evolutiva dell'interpretazione, fornendo una lettura del dato legislativo aderente alla realtà sulla quale è chiamato ad incidere, tenendo in considerazione, nella lettura della norma, le trasformazioni dell'economia e delle tecniche di produzione (8).

Interpretazione letterale e sistematica rimandano, dunque, ad una valutazione ermeneutica dell'art. 2135 c.c., nel quale l'agrarietà si presenta svincolata dalla coltivazione della terra, per agganciarsi piuttosto all'attività di cura del ciclo biologico.

Sul fronte giurisprudenziale, ad un orientamento legato alla stretta lettera del vecchio art. 2135 c.c., e diretto a vincolare l'attività agricola allo sfruttamento del fondo (9), un approccio ermeneutico maggiormente evolutivo, attento ad adeguare il contenuto normativo alla realtà economica in divenire, individua l'agrarietà non tanto nella coltivazione del campo, quanto piuttosto nella cura del ciclo biologico di animali e piante, ovunque questa sia svolta (10).

Le conclusioni raggiunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza in sede di interpretazione letterale, evolutiva e sistematica del vecchio art. 2135 c.c. sono state successivamente accolte dal d.lgs. n. 228/2001, che, riformando la norma, ha superato la concezione fondiaria dell'agricoltura, legandola alla cura del ciclo biologico di animali e piante, dove il fattore terra non è elemento imprescindibile, potendo essere solo «utilizzabile».

Se, dunque, il fattore terra è eventuale nel riformato art. 2135 c.c., la sua essenzialità è posta in discussione dalla dottrina e da una giurisprudenza già sotto la vigenza dell'originaria formulazione codicistica. L'agrarietà si rinviene nella cura del ciclo biologico e non nella materiale coltivazione del fondo come attività necessaria intorno alla quale deve ruotare l'organizzazione aziendale. In quest'ultima prospettiva si pone, invece, la sentenza in esame.

Richiamandosi all'orientamento giurisprudenziale legato alla stretta lettera dell'articolo, la Corte restringe la figura dell'imprenditore agricolo alla sola area della coltivazione della terra e nega l'agrarietà a tutte le ipotesi nelle quali lo sfruttamento della terra non sussiste. La Corte procede, cioè, ad un'interpretazione, *ex art. 12 disp. prel. c.c.*, volta a privilegiare una lettura testualmente orientata verso il senso comune delle parole, omettendo sia di considerare il significato tecnico dell'espressione normativa, laddove l'inciso «coltivazione del fondo» assume in agronomia la valenza tecnica di cura del ciclo biologico, sia il canone ermeneutico sistematico. Da tale angolo visuale, la conclusione della Corte in ordine ai confini dell'agrarietà appare non condivisibile nella tensione verso un'interpretazione parziale dell'art. 2135 c.c., decontestualizzata dal quadro tecnico, dalla realtà economica in divenire nonché dal complesso della legislazione speciale.

Sul versante della connessione, oggi il d.lgs. n. 228/2001 presenta un elenco di attività che il legislatore intende «comunque» connesse, ritenendole perciò non tassative ma solo esemplificative: categoria, dunque, quella delle attività connesse, aperta ad altre possibili ed innominate attività, tutte però vincolate all'attività principale sia dai requisiti dell'unisoggettività e dell'uniazionalità, sia dal prescritto requisito della prevalenza. Non dissimile, sia pur con più sintetica formulazione, l'originario art. 2135 c.c.

Reputando, con presunzione legale, al comma 2, connesse le attività di trasformazione e vendita del prodotto, da svol-

gersi secondo il criterio della normalità, e sempre sussistendo i requisiti oggettivo e soggettivo, il legislatore del 1942 non ha, come rilevato dalla dottrina (11), inteso negare l'esistenza di una categoria di attività connesse atipiche o innominate, genericamente indicate nel comma 1: categoria, questa, idonea a ricomprendere ogni attività per la quale sia immaginabile uno svolgimento connesso a quello principale dell'agricoltura (12). Così che ogni attività di per sé commerciale, svolta dallo stesso imprenditore agricolo, utilizzando il medesimo complesso aziendale, è suscettibile di essere ascritta all'agrarietà *ex art. 2135 c.c. comma primo*, in presenza dei ricordati presupposti soggettivo ed oggettivo, con il limite della proporzione tra attività principale ed attività accessoria.

Con due conseguenze. La prima, che qualunque attività commerciale può, sotto la vigenza dell'originario art. 2135 c.c., diventare agricola per connessione in presenza dei presupposti indicati, indipendentemente dalla circostanza che tale attività sia in qualche modo legata allo sfruttamento della terra. La seconda è che le dimensioni dell'attività connessa seguono quelle dell'attività principale, così che ben può darsi lo svolgimento di attività connesse di rilevante entità se proporzionate all'entità dell'attività principale.

Se così è, anche da questo angolo visuale, le affermazioni della Corte nella pronuncia in esame sollevano perplessità. In motivazione i giudici sembrano, infatti, circoscrivere l'area della connessione solo a ciò che è complementare o accessorio alla coltivazione della terra. A ben vedere, l'originaria formulazione dell'art. 2135 c.c. non pare, invece, autorizzare una simile conclusione: né al primo comma, dove la categoria «aperta» delle attività connesse atipiche è in grado di accogliere ogni tipo di attività purché svolta nel rispetto dei requisiti noti; né al secondo comma, dove l'attività di trasformazione e vendita, se rimanda alla manipolazione del prodotto di base oggetto dell'attività principale, non necessariamente riguarda i prodotti ottenuti con lo sfruttamento della terra né avviene utilizzando la terra.

D'altra parte, giova ricordare quell'orientamento giurisprudenziale, formatosi proprio sotto la vigenza dell'originario art. 2135 c.c., volto a dichiarare l'agrarietà di società cooperative, composte da imprenditori agricoli, aventi ad oggetto sia lo svolgimento delle attività connesse tipiche di trasformazione e vendita dei prodotti conferiti dai soci, sia anche, esemplificando, attività, atipiche, di guardiania dei fondi rustici o di svolgimento delle incombenze amministrativo-contabili dei soci (13). Per la finalità mutualistica e la trasparenza che caratterizzano la società cooperativa, la giurisprudenza ritiene l'agrarietà di società cooperative i cui soci siano imprenditori agricoli ed aventi ad oggetto lo svolgimento di attività connesse, tipiche o atipiche, essendo la società destinata a fungere da organo comune di servizio ai singoli imprenditori soci.

Oggi che l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 228/2001 riconosce la qualifica di imprenditori agricoli alle società cooperative che «forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico», appare evidente come l'area della connessione prescinda dallo stretto collegamento con la cura del ciclo biologico di animali e vegetali, per investire, piuttosto, l'intera organizzazione aziendale, potendo produrre utilità svincolate dalla coltivazione del fondo per interessare invece ogni qualsivoglia profilo di funzionamento dell'impresa.

In quest'ottica, allora, se non è in dubbio l'agrarietà di una attività, connessa, di trasformazione e vendita, la cui entità e

(8) Per tutti ROMAGNOLI, *opp. cit.*

(9) Esemplificativamente, Cass. Sez. I 5 dicembre 2002, n. 17251, in questa Riv., 2003, 213, con nota di MASINI.

(10) Cfr. App. Venezia 15 marzo 2000, n. 500, in quest Riv., 2000, 549.

(11) Per tutti, ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, cit.

(12) Si rinvia a GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2010, 108, con le indicazioni relative alle edizioni precedenti.

(13) Cfr. Cass. Sez. I 14 marzo 1992, n. 3152, in questa Riv., 1993, 227; Cass. Sez. I 18 agosto 1999, n. 8697, *ivi*, 2000, 320, con nota di MASINI. V. sul punto GERMANÒ, *Manuale*, cit., 158.

dimensioni non possono che essere proporzionati alla produzione di base, si può ipotizzare la sussistenza dell'agrarietà anche in caso di attività, connessa atipica, diretta a procurare finanziamenti, funzionali all'esercizio dell'attività agricola, utilizzando come garanzia la produzione. In particolare, già sotto la vigenza dell'originario art. 2135 c.c., non pare contestabile, secondo quanto già rilevato dalla giurisprudenza ricordata, l'agrarietà di una società cooperativa, composta da imprenditori agricoli, avente ad oggetto lo svolgimento di attività connesse di commercializzazione dei prodotti conferiti dai soci e di reperimento di finanziamenti diretti a consentire ai soci lo svolgimento dell'attività di impresa.

A queste considerazioni, deve aggiungersi la qualificazione del soggetto che, nel caso di specie, svolge le attività di reperimento di finanziamenti per gli imprenditori associati, tramite la costituzione di garanzie sulla produzione conferita all'ente collettivo, e le attività di commercializzazione della produzione dei singoli imprenditori. Tali attività sono, invero, l'oggetto di una associazione di produttori regionale. Pur in assenza di ogni riferimento in motivazione, sembra che tale associazione sia un'organizzazione di produttori, che ha ottenuto, appunto, il riconoscimento regionale.

Originariamente disciplinate a livello comunitario dal regolamento CEE 19 giugno 1978, n. 1360, più volte modificato, poi sostituito dal reg. n. 952/1997, successivamente abrogato, e ora dal reg. n. 1234/2007 pur limitatamente al comparto ortofrutticolo, a livello nazionale alla legge n. 674/1978 è seguito il d.lgs. 27 maggio 2005, n. 102.

Introdotte con lo scopo di incidere sulla polverizzazione dell'offerta, riequilibrando le relazioni con il settore commerciale e industriale, sia attraverso la concentrazione dell'offerta sia tramite la predisposizione di regole comuni di produzione, le associazioni di produttori (14) si caratterizzano per lo svolgimento di funzioni normative e di funzioni operative.

In particolare, le organizzazioni di produttori hanno come scopo principale la concentrazione dell'offerta, da perseguire tramite la commercializzazione della produzione degli imprenditori agricoli. Tale commercializzazione avviene direttamente a cura dell'associazione, che agisce in nome e per conto proprio. I soci hanno infatti, come specificato ora dall'art. 2, d.lgs. n. 102/2005, l'obbligo di far vendere almeno il 75 per cento della propria produzione direttamente dall'organizzazione, che ha la facoltà di commercializzare in nome e per conto dei soci fino al 25 per cento del prodotto.

Le associazioni di produttori si caratterizzano cioè, fin dalla loro istituzione, per garantire agli aderenti la gestione di un servizio, creando una struttura che consenta ai produttori associati di superare, integrandole, le economie individuali, riducendo i costi ed aumentando la competitività sul mercato. Disciplinando alcune fasi delle imprese associate tramite la predisposizione di programmi produttivi e di immissione sul mercato dei risultati dell'attività economica, le associazioni svolgono una funzione strumentale all'esercizio delle imprese degli aderenti.

La qualificazione giuridica delle associazioni ha riguardo alla diversità delle funzioni svolte. Così, mentre le funzioni operative di concentrazione dell'offerta e della commercializzazione rimandano alla fattispecie mutualistica di stampo coo-

perativo, le funzioni normative di determinazione delle regole di produzione e commercializzazione rimandano alla fattispecie consortile (15).

Nel caso in esame, le funzioni dall'associazione di commercializzazione della produzione degli aderenti indirizzano verso la configurazione dell'organizzazione in termini di mutualità cooperativa.

In questa prospettiva, la sottoposizione alle procedure concorsuali desta perplessità.

Invero, alla sopra richiamata giurisprudenza formatasi sotto la vigenza dell'originario art. 2135 c.c., diretta a riconoscere l'agrarietà di società cooperative, composte da imprenditori agricoli, e aventi ad oggetto lo svolgimento di attività connesse, tipiche e atipiche, il già citato art. 1, comma 2, d.lgs. n. 228/2001 aggiunge la previsione normativa dell'agrarietà delle società cooperative quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 c.c. prevalentemente prodotti dei soci o forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico, ovvero quando la società è diretta a svolgere una funzione di servizio ai soci relativo allo svolgimento ed al funzionamento complessivo dell'attività di impresa.

Da tale angolo visuale, alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale formatasi già sotto la vigenza dell'originario art. 2135 c.c., e alla luce della successiva produzione normativa, l'agrarietà dell'associazione non pare possa essere negata. Composta da imprenditori agricoli, l'associazione svolge una funzione di servizio ai soci: sia perché provvede a commercializzare la produzione degli associati, svolgendo, dunque, la funzione operativa propria delle organizzazioni di produttori di concentrazione dell'offerta; sia perché, con riferimento all'attività di reperimento di finanziamenti, fornendo in garanzia la medesima produzione dei soci, svolge una funzione complementare di servizio ai soci, tramite l'esercizio di un'attività funzionale alle economie individuali.

Se è vero che nel caso in esame l'attività dell'associazione dei cerealicoltori appare, per così dire, «spuria», valicando le funzioni operative di commercializzazione della produzione per estendersi all'attività ulteriore e diversa di reperimento di finanziamenti (16), è anche vero che, nella misura in cui l'organizzazione è composta da imprenditori agricoli e svolge un'attività strumentale diretta a fornire ai soci beni e servizi funzionali all'esercizio delle singole imprese, la negazione dell'agrarietà lascia insoddisfatti, in quanto nega il rapporto di complementarità funzionale tra attività agricole principali individuali e attività collaterali a quelle serventi svolte dai medesimi imprenditori in forma associata.

Se queste osservazioni conducono a fornire soluzione diversa da quella raggiunta dalla Corte in esame, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 102/2005 l'agrarietà delle associazioni di produttori non pare possa essere negata. Invero, l'agrarietà è sancita dallo stesso legislatore, il quale all'art. 3 dispone che le organizzazioni di produttori devono assumere, tra l'altro, la forma delle «società cooperative agricole e loro consorzi». Agrarietà ribadita, con riferimento alle organizzazioni di produttori ortofrutticoli, dell'art. 2, comma 4, d.m. 5463 del 3 agosto 2011.

Sonia Carmignani

(14) Si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a ROOK BASILE, *Associazione di produttori agricoli*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1987; CASADEI, *L'imprenditore agricolo di fronte al mercato: in particolare, le associazioni dei produttori agricoli*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 327; PAOLONI, *Consorzi fra produttori agricoli*, in *Dig. IV, Sez. civ.*, Torino, 2000, 215; JANNARELLI, *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: prime considerazioni problematiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 271; CANFORA, *Il quadro normativo nazionale e comunitario sulle organizzazioni di produttori*, *ivi*, 2008, I, 374.

(15) Alla dottrina già citata, mi sia consentito di aggiungere il mio *La qualificazione giuridica delle associazioni di produttori*, in questa Riv., 2000, 82 ss. Il d.lgs. n. 102/2005 (art. 3) specifica oggi che le organizzazioni di produttori devono costituirsi come società di capitali, società cooperative, società consortili.

(16) Pur se l'art. 2 del d.lgs. n. 102/2005 prevede che per la realizzazione dei programmi finalizzati alla concentrazione dell'offerta e alla commercializzazione della produzione le organizzazioni dei produttori costituiscono fondi di esercizio.

Cass. Sez. V Civ. - 10-8-2010, n. 18493 - Altieri, pres.; Greco, est.; Apice, P.M. (conf.) - Sidar s.r.l. (avv. Bellini) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) ed a. (*Cassa in parte con rinvio Comm. trib. reg. Emilia-Romagna 16 settembre 2008, n. 59/4/08*)

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Acquisto fondi rustici - Imprenditore agricolo professionale - Qualifica acquisita successivamente all'acquisto dei terreni - Presentazione dell'attestazione del possesso del requisito entro tre anni dall'acquisto - Sufficienza.

Ai fini dell'applicazione delle agevolazioni sugli atti traslativi stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale - qualità da intendersi ora riferita allo «imprenditore agricolo professionale (I.A.P.)», a nome del d.lgs. n. 99 del 2004, art. 1, comma 4 -, la nota 1 all'art. 1 della parte prima della tariffa allegata al T.U. dell'imposta di registro del 1986 prevede che l'acquirente produca «la certificazione della sussistenza dei requisiti»; il beneficio «è esteso altresì agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i sopra indicati requisiti e che entro il triennio producano la stessa certificazione», provvedendosi, in caso di vano spirare di tale termine, al recupero della differenza d'imposta (1).

(Omissis)

I ricorsi, siccome proposti nei confronti della medesima sentenza, vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

Con il primo motivo la ricorrente, denunciando «art. 360 c.p.c. - violazione e falsa applicazione di norme di diritto (d.lgs. n. 99 del 2004, artt. 1 e 2)» censura la sentenza in quanto, in contrasto con lo spirito della legge e con il dato normativo letterale, avrebbe posto su un piano superiore un dato meramente formale rispetto a quello sostanziale del possesso dei requisiti, ma di momentanea impossibilità ad esibire la relativa documentazione, come nella specie; neppure sarebbe corretto affermare che al provvedimento di riconoscimento dei requisiti non possa riconoscersi un effetto sanante, nel momento in cui sia acclarato che tali presupposti esistevano fin dal 1979, e che comunque la società aveva dichiarato in atto di essere disposta a produrre a semplice richiesta ogni documentazione ed attestazione utile. Deduce in proposito che la Sidar aveva dichiarato nel rogito che l'amministratore unico C.E. «è imprenditore agricolo principale, come essa dichiara sotto la propria personale responsabilità, di essere iscritta nelle gestioni previdenziali e assistenziali, e di essere in possesso dei requisiti previsti dal d.lgs. n. 99 del 2004, art. 1 e art. 2, comma 3 per l'imprenditore agricolo professionale e chiede di beneficiare delle relative agevolazioni. (...) Si impegna inoltre a produrre a semplice richiesta degli uffici competenti ogni necessaria documentazione atta a provare la sussistenza di quanto precisato».

Tale dichiarazione, osserva la ricorrente, dovrebbe essere ritenuta in ogni caso equipollente a quella di voler conseguire la qualifica di imprenditore agricolo nel successivo triennio, «purché ovviamente il termine di legge venga osservato, in quanto la presunta omissione sarebbe comunque stata fatta dalla società nella convinzione del possesso di tutti i requisiti richiesti dalla norma agevolativa, ovvero di avere come oggetto esclusivo l'attività agricola, con amministratore unico I.A.P. ed iscritto alla gestione previdenziale agricola».

Con il secondo motivo, denunciando «art. 360 c.p.c., n. 5, omessa motivazione circa un punto controverso e decisivo per il giudizio, ovvero la domanda subordinata di applicazione della imposta di registro in misura dell'8 per cento», si duole che il giudice d'appello abbia omissso di deliberare sulla domanda subordinata, con la quale, rilevando che con l'avviso di liquidazione impugnato il trasferimento del terreno era stato qualificato come effettuato «da acquirenti diversi dagli imprenditori agricoli», si era lamentato come non fosse stata almeno applicata l'aliquota, prevista per le società agricole con amministratori non iscritti nella gestione previdenziale INPS, pari all'8 per cento per l'imposta di registro, oltre al 2 per cento per

quella ipotecaria e all'1 per cento per quella catastale.

Con il motivo di ricorso incidentale l'amministrazione, denunciando «violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 463 del 1997, art. 3 *ter* così come novellato dal d.lgs. n. 9 del 2000 (art. 360 c.p.c., n. 3)», censura la sentenza per aver respinto l'eccezione di inammissibilità dell'appello per difetto di legittimazione attiva della società contribuente. Assume infatti che in presenza di un avviso di liquidazione, emesso ai sensi del d.lgs. n. 463 del 1997, art. 3 *ter* e successive modifiche, per il recupero della maggiore imposta relativamente ad un atto di compravendita registrato in via telematica e notificato nei trenta giorni successivi alla presentazione del modello unico informatico, di cui al precedente art. 3 *bis*, la legittimazione attiva all'impugnazione del medesimo spetti alla categoria dei soggetti di cui all'art. 10, lett. b), del T.U. dell'imposta di registro del 1986, come richiamata dalla norma, e non anche alle parti contraenti.

Il motivo di ricorso incidentale, dal cui preliminare esame occorre muovere, è infondato.

(Omissis)

Il primo motivo del ricorso principale è invece fondato.

Ai fini dell'applicazione delle agevolazioni sugli atti traslativi stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale - qualità da intendersi ora riferita allo «imprenditore agricolo professionale (I.A.P.)», a nome del d.lgs. n. 99 del 2004, art. 1, comma 4 -, la nota 1 all'art. 1 della parte prima della tariffa allegata al T.U. dell'imposta di registro del 1986 prevede che l'acquirente produca «la certificazione della sussistenza dei requisiti»; il beneficio «è esteso altresì agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i sopra indicati requisiti e che entro il triennio producano la stessa certificazione», provvedendosi, in caso di vano spirare di tale termine, al recupero della differenza d'imposta (*ex multis*, Cass. n. 3067 del 2008, n. 3699 del 2000, n. 8796 del 1997).

È perciò erronea l'affermazione del giudice d'appello secondo cui «al provvedimento di riconoscimento della qualifica I.A.P., in quanto costitutivo di uno *status*, non può attribuirsi neppure una portata retroattiva alla data (solo di qualche giorno anteriore alla data del rogito) in cui la C. doveva presentare l'istanza per l'attribuzione di detta qualifica».

E ciò in quanto la norma prevede che il conseguimento dei requisiti per assumere la qualità di imprenditore agricolo professionale - che è «colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c., direttamente o in qualità di socio, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale di lavoro» (d.lgs. n. 99 del 2004, art. 1, comma 1) - possa intervenire anche successivamente alla stipulazione dell'atto, a condizione che la relativa certificazione sia prodotta entro il triennio. L'agevolazione può quindi essere estesa agli acquirenti che conseguano i requisiti I.A.P. successivamente all'acquisto del terreno, purché presentino entro tre anni l'attestazione del possesso della qualifica prescritta.

Neppure è pertanto corretta in diritto l'affermazione secondo cui il disconoscimento del beneficio era legittimo per la mancanza, al momento della stipula notarile, di «una qualità che gli era ancora estranea, e che quindi non poteva essere documentata».

Nella fattispecie, il giudice d'appello ha accertato che la certificazione fu rilasciata il 9 dicembre 2005, poco meno di sei mesi dopo la stipulazione dell'atto, essendo la relativa istanza, par di capire dalla sentenza impugnata, «solo di qualche giorno anteriore alla data del rogito».

Esclusa quindi la ricorrenza della prima ipotesi, della produzione, cioè, all'atto della stipulazione, della «certificazione della sussistenza dei requisiti», il giudice di merito è chiamato a verificare se, in difetto di espressa dichiarazione nell'atto di acquisto «di voler conseguire i sopra indicati requisiti», per avere la parte ritenuto già sussistente il possesso dei requisiti stessi, ed avere reso dichiarazione in tal senso, impegnandosi a documentarlo a richiesta dell'ufficio competente, essa possa fruire del termine triennale concesso per la produzione della certificazione ai soggetti che all'atto dell'acquisto i requisiti

detti ancora non posseggano, tenendo conto, ai fini del ritenuto carattere «in veritiero» della dichiarazione dell'amministratore «di essere in possesso di una qualità che gli era ancora estranea», della circostanza che, alcuni mesi dopo la stipulazione dell'atto la certificazione era stata rilasciata.

Il primo motivo del ricorso principale va pertanto accolto, assorbito l'esame del secondo motivo, mentre va rigettato il ricorso incidentale, la sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto, e la causa rinviata, anche per le spese, ad altra Sezione della Commissione tributaria regionale dell'Emilia Romagna.

(Omissis)

(1) I BENEFICI FISCALI COMPETONO ANCHE SE LA QUALIFICA DI I.A.P. È ACQUISITA NEI TRE ANNI SUCCESSIVI ALL'ACQUISTO DEL TERRENO.

L'art. 1, del d.lgs. n. 99 del 2004 definisce la nuova figura dell'imprenditore agricolo professionale quale soggetto che, in possesso di conoscenze e competenze professionali di cui all'art. 5 del regolamento CE 1257/99 del Consiglio, dedica alle attività di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio, almeno il 50 per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi da tali attività almeno il 50 per cento del proprio reddito globale da lavoro.

A tale riguardo, è opportuno evidenziare che qualunque riferimento nella legislazione vigente relativa all'imprenditore agricolo a titolo principale (I.A.T.P.) si intende riferito alla nuova figura dello I.A.P. Inoltre, all'imprenditore agricolo professionale, se iscritto nella gestione previdenziale e assistenziale, sono riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie previste dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto.

Relativamente alle agevolazioni fiscali, l'imprenditore agricolo professionale può, quindi, usufruire sia dei benefici previsti espressamente dall'attuale normativa a favore dell'ex I.A.T.P. che di quelle riconosciute al coltivatore diretto in materia di imposizione indiretta e creditizie.

Ai fini dell'applicazione dell'aliquota dell'imposta di registro nella misura ridotta dell'8 per cento, per gli atti traslativi stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale – qualità da intendersi ora riferita all'imprenditore agricolo professionale (I.A.P.) ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 99 del 2004 –, la nota D), all'art. 1, parte prima, del d.p.r. n. 131 del 1986 (Testo Unico imposta di registro) prevede che l'acquirente deve produrre la certificazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalla citata normativa (in precedenza art. 12 della legge n. 153 del 1975).

Il beneficio è esteso, altresì, agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i prescritti requisiti e che entro il triennio producano la

stessa certificazione. In caso di inutile decorso del termine suddetto, l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate provvede al recupero della differenza d'imposta (1).

La Corte di cassazione, con la recente sentenza n. 18493 del 1° agosto 2010, è intervenuta sulla specifica materia esaminando il caso di una società agricola (società di capitali) che aveva acquistato lotti di terreno agricolo dichiarando nell'atto che, sia la medesima che l'amministratore unico, rivestivano la qualità di imprenditore agricolo professionale, ai sensi del d.lgs. n. 99 del 2004, impegnandosi a documentare quanto sopra a richiesta dell'ufficio competente.

Tuttavia, al momento della stipula del contratto, l'amministratore non era ancora in possesso della certificazione attestante la qualifica di I.A.P. in quanto l'istanza di attribuzione era stata presentata al competente ufficio solo poco tempo prima del rogito. Il rilascio della relativa documentazione era, quindi, avvenuto in un momento successivo all'atto di compravendita.

L'ufficio dell'Agenzia delle Entrate, presso il quale l'atto era stato registrato in via telematica, rilevando la mancanza della documentazione richiesta dal d.p.r. n. 131 del 1986 per il riconoscimento dei benefici fiscali a favore dello I.A.P., notificava (al solo notaio) l'avviso di liquidazione per il recupero delle maggiori imposte.

In sede di contenzioso, la Commissione tributaria provinciale dichiarava inammissibile il ricorso presentato dalla società agricola in quanto l'avviso era stato notificato ad altro soggetto.

Di parere contrario, invece, la Commissione tributaria regionale che, accogliendo il ricorso, lo rigettava però nel merito, in quanto alla data del rogito non era stata ancora riconosciuta all'amministratore la qualifica di I.A.P., necessaria per consentire alla società agricola la fruizione delle agevolazioni fiscali per l'acquisto di fondi rustici. Inoltre, rilevava che non era possibile attribuire al provvedimento dell'Ente una portata retroattiva alla data in cui doveva essere presentata, da parte dell'amministratore medesimo, la relativa istanza di attribuzione della qualifica di I.A.P.

A giudizio della Commissione tributaria, il disconoscimento delle agevolazioni, da parte dell'ufficio, era legittimato non già per la dichiarazione mendace dello stesso di essere in possesso di una qualità che non gli era stata ancora attribuita, quanto, piuttosto, per l'impossibilità di produrre, in quel momento, una certificazione idonea ad accertare la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente ovvero per l'omessa espressa riserva di volerla acquisire nel termine di tre anni.

Secondo la Corte di cassazione, la quale ha cassato la sentenza di secondo grado con rinvio ad altra Sezione, valgono, invece, le considerazioni citate in premessa e cioè che i benefici possono essere estesi agli acquirenti che conseguano i requisiti I.A.P. successivamente all'acquisto del terreno, purché presentino entro tre anni l'attestazione del possesso della qualifica richiesta.

Luigi Cenicola

(1) Cfr. Cass. Sez. V Civ. 8 febbraio 2008, n. 3067, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 192; Cass. Sez. I Civ. 20 febbraio 2000, n. 3699, in questa Riv., 2000,

462; Cass. Sez. I Civ. 9 settembre 1997, n. 8796, *ivi*, 1998, 221, con nota di G. DI PAOLO.

Cass. Sez. II Pen. - 18-10-2010, n. 37101 - Sirena, pres.; Fiandanese, est.; Gialanella, P.M. (conf.) - Demoro, ric. (*Conferma App. Reggio Calabria 16 giugno 2009*)

Caccia e pesca - Caccia - Armi - Parti d'arma - Riduttori di calibro - Configurabilità. (L. 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14)

Agli effetti della legge penale costituiscono parti di arma anche i riduttori di calibro per fucili da caccia. (Fattispecie in tema di illecita detenzione di una pistola) (1).

(Omissis)

La doglianza relativa alla pistola M.A.B. si rivela infondata alla luce delle precisazioni fornite dalla sentenza impugnata, secondo la quale «l'asserita mancanza del serbatoio non esclude di per sé, in maniera assoluta, la possibilità di utilizzazione della stessa né le fa perdere le sue peculiari caratteristiche», tanto più che «dalla stessa relazione in atti emerge, poi, che tale arma si presentava in discreto stato di conservazione e nelle prove di armamento e scatto senza l'ausilio del relativo munizionamento è risultata funzionante».

La censura concernente le cariche artigianali è anch'essa non fondata, sia perché la sentenza impugnata si basa su di una relazione tecnica redatta dai Carabinieri del Centro investigazioni scientifiche, la quale ha concluso che trattasi di riduttori di calibro per fucili da caccia e come tali rientrano nel concetto di parti di arma, sia perché il reato in contestazione si realizza con la detenzione e non con l'alterazione, sia, infine, perché, comunque, anche l'alterazione di un'arma con riduttori di calibro può rientrare in fattispecie penalmente sanzionate (v. Sez. I 14 marzo 2001, n. 20461, Pagani, rv. 219.669).

(Omissis)

(1) TURBAMENTI GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI RIDUTTORI DI CALIBRO PER FUCILI DA CACCIA.

Nel silenzio del legislatore, dottrina e giurisprudenza si sono impegnate con risultati non univoci per individuare il significato della espressione «parte» di arma, che alcune disposizioni incriminatrici prevedono quale oggetto dei relativi reati (1).

L'orientamento espresso a più riprese dalla Suprema Corte, tralasciando reiterato nel tempo, è assai fumoso e per la sua «elasticità» si presta ad essere di volta in volta riempito di significati cangianti a seconda della fattispecie concreta esaminata: ne è testimonianza significativa la affermazione secondo cui «costituisce parte di arma non solo ogni parte strettamente necessaria a rendere l'arma stessa atta allo sparo, ma anche quella che contribuisce a rendere l'arma più pericolosa per volume di fuoco o rapidità di sparo, precisione di tiro e simili» (2). Proprio la mancanza di una definizione «chiusa» e l'utilizzo del segno linguistico «simili», che lascia la nozione di parte di arma «aperta» a ricevere qualsiasi contenuto, in violazione del principio di determinatezza, ha indotto la stessa giurisprudenza ad introdurre il requisito della insidiosità ingannevole: è altresì parte di arma anche quella componente che rende quest'ultima maggiormente pericolosa e che, «pur avendo una sua autonomia funzionale» si presta però ad una ricomposizione con il tutto mediante un procedimento di facile e veloce effettuazione, con la conseguenza che risultano penalmente irrilevanti soltanto le finiture o gli ornamenti che non abbiano alcun riflesso né diretto, né indiretto sul funzionamento o sulla pericolosità dell'arma al momento della sua utilizzazione (3).

In base a questo indirizzo di pensiero, è stato ritenuto parte di arma il silenziatore, in quanto, pur avendo una sua autonomia strutturale, è appunto destinato a rendere l'arma più insidiosa, incidendo sul suo utilizzo o sulla sua pericolosità (4), e pertanto la relativa detenzione è illegale e costituisce reato ai sensi dell'art. 2 della l. 2 ottobre 1967, n. 895 (5). Analogamente, costituiscono parte di arma anche i così detti «strozzatori», cioè i dispositivi che, collegati alla canna da fucile, consentono di modificare la rosata dei pallini, concentrandola ed aumentandone la gittata (6); e diversamente la qualificazione di parte di arma è stata esclusa con riferimento ai cannocchiali ed ai treppiedi, poiché tali elementi non influiscono sulle caratteristiche balistiche e tipicamente operative dell'arma medesima (7).

In alcune pronunce della Suprema Corte si è provveduto a classificare le componenti dell'arma, distinguendole in accessori e parti: i primi costituiscono le componenti di mera finitura od ornamento, che non presentano alcuna incidenza sul funzionamento o sulla pericolosità dell'arma, nel senso che non ne aumentano in alcun caso la potenzialità, il raggio di azione, la precisione e la mira, mentre le seconde si configurano come indispensabili al funzionamento dell'arma conferendole maggiore pericolosità e potenzialità, precisione di tiro o rapidità di esplosione (8).

Con il ritenere di far leva su questi orientamenti, la sentenza in rassegna sostiene che i riduttori di calibro per fucili da caccia rientrano nel concetto di parte di arma, poiché la alterazione di una arma è penalmente rilevante. La motivazione addotta a sostegno della tesi ora riassunta non può però essere condivisa in quanto l'art. 3 della l. 18 aprile 1975, n. 110 detta una puntuale ed inequivoca definizione di arma alterata, individuandola unicamente in quella che ha subito una modifica delle caratteristiche meccaniche o delle sue dimensioni. Al riguardo è stato precisato che l'arma alterata non va identificata in quella che abbia subito *tout court* un qualsiasi aggiustamento, ma soltanto in quella che abbia subito un incremento della sua tipica caratteristica, che non si verifica ad esempio con il ridimensionamento della funzionalità meccanica attraverso l'inserimento di un riduttore di calibro (9), al contrario di quel che ritiene la sentenza in rassegna.

Neppure è conferente il richiamo ad una precedente pronuncia della Cassazione la quale, in tema di sequestro preventivo di armi introdotte illegalmente nello Stato *ex art.* 9 della l. 14 ottobre 1974, n. 497, ha stabilito che la riduzione del calibro di pistole, ottenuta mediante l'inserimento nella camera a scoppio di un anellino riduttore con contestuale alesatura della canna, determina una modifica artificiosa e precaria anche se non ne immuta la originaria tipologia (10); trattasi, invero, di fattispecie del tutto diversa da quella esaminata nella pronuncia in rassegna afferente al posizionamento di una canna artigianale su di un fucile da caccia.

Ad evitare simili fraintendimenti e soprattutto per escludere che parte di una arma potesse essere considerato qualsiasi elemento che la costituisce, tradendo così la *ratio* della equiparazione effettuata dal legislatore tra la parte e l'arma nella sua interezza, la quale risiede nella preoccupazione che attraverso la scomposizione e la separata detenzione si possa aggirare il sistema dei divieti sanciti dalla legge (11), la Commissione interministeriale per la redazione di un testo unico innovativo in materia di armi, munizioni ed esplosivi, istituita con decreto del Ministro dell'interno in data 8 giugno 2003 e presieduta da Giovanni Pioletti, riformulò le norme riguardanti i profili in

(1) In proposito cfr. MAZZA - MOSCA - PISTORELLI, *La disciplina di armi, munizioni ed esplosivi*, Padova, 2002, 74 e ss.

(2) Così: Cass. Sez. I Pen. 24 ottobre 2002, n. 41704, Frittelli, rv. 222.944, in *Cass. pen.*, 2003, 3156.

(3) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 22 febbraio 1990, n. 2542, in *Mass. dec. pen.*, 1990, 183.449.

(4) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 22 settembre 2005, n. 39740, Brenna, rv. 232.942, in *Cass. pen.*, 2007, 7-8, 3012.

(5) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 15 novembre 2007, n. 42291, Spezia, rv. 238.116, in *Cass. pen.*, 2008, 11, 4311.

(6) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 20 febbraio 2009, n. 13552, Berbeglia, rv. 243.136.

(7) Cfr. Cass. Sez. Un. Pen. 24 novembre 1984, Bottin, in *Cass. pen.*, 1985, 1036.

(8) Cfr. Cass. 22 settembre 1989, Piva, rv. 182.752, in *Cass. pen.*, 1991, 120.

(9) Cfr. Cass. 12 gennaio 1983, Rossi, in *Cass. pen.*, 1983, 392. In senso conforme in dottrina cfr. MAZZA - MOSCA - PISTORELLI, *La disciplina*, cit., 65.

(10) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 18 maggio 2001, n. 20461 c.c., Pagani, rv. 219.669, in *Cass. pen.*, 2002, 3534.

(11) Cfr. MAZZA - MOSCA - PISTORELLI, *La disciplina*, cit., 289.

discorso. Così, seguendo il metodo analitico, vennero elencate in apposita previsione le parti essenziali dell'arma da sparo (canna, fusto o carcassa, carrello, tamburo, otturatore e bascula) per distinguerle dagli accessori, tra cui erano annoverati i riduttori di calibro, con differente trattamento sanzionatorio in caso di illegittima detenzione, peraltro consentita se destinati ad uso venatorio o sportivo.

Successivamente, è intervenuto il d.lgs. 26 ottobre 2010, n. 204, pubblicato il 10 dicembre 2010, sul controllo della acquisizione e della detenzione di armi e sulla attuazione della direttiva 2008/51/CE, modificatrice della direttiva 91/477/CEE che aveva istituito la Carta europea di arma da fuoco (12). Tra le numerose innovazioni introdotte da tale farraginoso decreto legislativo, non poche delle quali mutuata dallo schema elaborato dalla Commissione Pioletti (ed altre scarsamente condivisibili o addirittura non ben comprensibili sul piano della ragionevolezza della reazione punitiva) l'art. 2 apporta alcune variazioni al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 527, inserendovi l'art. 1 *bis* alla cui lett. *b*) si precisa che «parte» di arma da fuoco è qualsiasi componente o elemento di ricambio specificamente progettato per una arma da fuoco ed indispensabile al suo funzionamento, in particolare la canna, il fusto o la carcassa, il carrello o il tamburo, l'otturatore o il blocco di culatta, nonché ogni dispositivo progettato o adattato per attenuare il rumore causato da uno sparo, ed alla successiva lett. *c*) si evidenzia, con un periodare certamente faticoso e ripetitivo, che «parte essenziale» è il meccanismo di chiusura, la camera e la canna che, «in quanto oggetti distinti rientrano nella categoria in cui è stata classificata l'arma da fuoco di cui fanno parte o sono destinati a farne parte». Infine, all'art. 5 sono dettate importanti modifiche concernenti la l. 18 aprile 1975, n. 110 con la biasimevole tecnica dell'inserimento senza riproduzione dell'intero nuovo testo: con la lett. *d*), n. 3 della citata norma viene aggiunto all'art. 19 della normativa del 1975, concernente il trasporto di parti di armi, un secondo comma ove è sancito che «ai fini del presente articolo non sono da considerarsi parti di arma quelle ancora in uno stato di semilavorato. Per semilavorato deve intendersi quella parte di arma che, per poter essere assemblata sull'arma e garantire il funzionamento, necessita di ulteriori lavorazioni meccaniche. Non sono da considerare lavorazioni meccaniche i trattamenti superficiali dei metalli».

Le segnalate innovazioni introdotte dalla normativa del 2010 non sembrano affatto rispondere ai requisiti di chiarezza e di trasparenza che la Commissione Pioletti aveva indicato quali direttive minimali per razionalizzare il microsistema che disciplina le armi, le munizioni e gli esplosivi (13), a prescindere dai rilievi da muoversi circa un uso non sempre stilisticamente corretto della lingua italiana. Basti pensare che, oltre alla censurabile differenziazione tra parte e parte essenziale di arma non ben comprensibile, anche il ricorso, all'interno della prima definizione, al metodo misto casistico e generalizzante lascia aperte varie zone d'ombra. Si rafforza così ulteriormente il convincimento che la invocata razionalizzazione costituisca una missione impossibile (14).

Leonardo Mazza

(12) Sul punto cfr. MAZZA L., *La Carta europea d'arma da fuoco nel quadro della lotta alla criminalità organizzata*, in *Riv. pol.*, 1993, 539 e ss.

(13) Cfr. GUERRINI - ANTONINI, *Armi esplosivi e munizioni nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, Torino, 1996, 416 e ss.

(14) Va ricordato che l'art. 6, comma 6 del d.lgs. 26 ottobre 2010, n. 204 precisa che per armi da caccia di cui al comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (in proposito cfr. MAZZA P., *La tutela penale della fauna selvatica ed onomatopoeia*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 161 e ss.) s'intendono, tra i fucili ad anima rigata, le carabine con canna ad anima rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica, qualora siano in essi camerabili cartucce in calibro 5,6 millimetri con bossolo a vuoto di altezza uguale o superiore a millimetri 40, nonché i fucili e le carabine ad anima rigata dalle medesime caratteristiche tecnico-funzionali che utilizzano cartucce di calibro superiore a millimetri 5,6, anche se il bossolo a vuoto è di altezza inferiore a millimetri 40. Il successivo comma 7 puntualizza che per i fucili da caccia in grado di camerare le cartucce per pistola o rivoltella, si applica il limite detentivo di 200 cartucce cariche di cui all'art. 97 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con r.d. 6 maggio 1940, n. 635.

Cons. Stato, Sez. V - 17-1-2011, n. 220 - Piscitello, pres.; Cirillo, est. - A.L. (avv. ti Serafini e Stella Richter) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato), Provincia di Pistoia e Comune di Serravalle (avv. Cecchi) e P. s.r.l. (avv. ti Chiti e Manzi).

Ambiente - Regione Toscana - Discarica - Ampliamento - Assoggettamento a procedura VIA - Esclusione - Condizioni.

Ambiente - Discarica - Ampliamento - Assoggettamento a procedura VIA - Valutazione dell'amministrazione - Discrezionalità tecnica - Sindacabilità - Limiti.

Nella Regione Toscana, il progetto di ampliamento di una discarica correttamente va escluso dalla procedura VIA ove siano imposte specifiche prescrizioni dirette alla mitigazione degli impatti sfavorevoli all'ambiente (1).

La valutazione sull'avvio della procedura VIA impinge nella discrezionalità tecnica della competente autorità, per cui può essere sindacata solo quando ricorra illogicità evidente, contraddittorietà o manifesta irrazionalità (2).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. Le associazioni ambientaliste indicate in epigrafe hanno impugnato l'ordinanza n. 1350 del 10 luglio 2007, con la quale l'amministrazione provinciale di Pistoia ha rilasciato alla società Pistoiaambiente l'autorizzazione integrata ambientale per l'ampliamento della discarica gestita nel Comune di Serravalle Pistoiese, località Fosso del Cassero. Hanno altresì impugnato l'ordinanza n. 7 del 4 gennaio 2007, con cui la medesima amministrazione ha stabilito di non sottoporre il progetto di ampliamento della discarica a procedura di VIA, unitamente ai verbali della conferenza di servizi e il parere favorevole dell'Ufficio regionale per la tutela dell'acqua e del territorio di Pistoia e Prato del 2 luglio 2007, nonché la deliberazione del Consiglio comunale di Serravalle Pistoiese n. 10 del 1° marzo 2007.

2. Il T.A.R. ha rigettato il ricorso.

(Omissis)

3. Le medesime associazioni hanno proposto appello, deducendo: 1) che, essendo emerso il sicuro impatto ambientale del progetto di ampliamento, era indispensabile raccogliere ulteriori informazioni per accertare l'esatta portata dell'impatto ambientale del progetto, avviando la procedura di VIA, ai sensi dell'art. 22 della legge regionale n. 79/1998; 2) che vi è stata violazione degli artt. 15, 16 e 17 della legge regionale Toscana n. 1/2005, in quanto la realizzazione dell'ampliamento doveva essere preceduta dalla modifica degli strumenti urbanistici vigenti da attuarsi attraverso il modulo procedimentale previsto dalle norme indicate, non potendo ritenersi sufficiente l'effetto di variante degli strumenti urbanistici previsto dall'art. 208, comma 6 del Codice dell'ambiente; 3) che ha errato il Tribunale nel non ritenere necessario, nonostante la perizia di parte rimessa in causa, l'ulteriore accertamento peritale per verificare l'indice di pericolosità, non potendosi ritenere sufficienti le indagini svolte dall'Ufficio tecnico regionale, laddove esso viene fissato a 3 e non a 4.

4. L'appello non è fondato.

4.1. In ordine al primo motivo, la Sezione condivide quanto ritenuto dal giudice di primo grado, in quanto l'autorità competente ha escluso il progetto dalla procedura di VIA, imponendo specifiche prescrizioni finalizzate alla mitigazione degli impatti sfavorevoli sull'ambiente, peraltro indicate nello stesso progetto, avvalendosi della possibilità offertale dall'art. 11, comma 8, della legge regionale n. 79/1998. Tale valutazione impinge nella discrezionalità tecnica. Pertanto la scelta può essere sindacata solo quando ricorra illogicità evidente, contraddittorietà o manifesta irrazionalità.

Nel caso di specie, non solo non ricorrono dette ipotesi, ma la scelta è suffragata dalle risultanze della Conferenza di servizi del 9 novembre 2006. La serietà della scelta è confermata anche dal fatto che l'amministrazione si è riservata di verificare l'osservanza delle prescrizioni attraverso una successiva e necessaria fase di monitoraggio.

In aggiunta a quanto ritenuto dal T.A.R., la Sezione osserva che nel caso di specie non poteva che applicarsi l'ipotesi di cui al n. 2, e non il n. 3, della legge regionale n. 79/1988, in

quanto gli impatti critici erano conosciuti e indicati dalla stessa impresa appellata, mentre la seconda ipotesi ricorre quando gli impatti critici non siano conosciuti e quindi sia necessario avviare la procedura di VIA dove si raccolgono ulteriori informazioni.

Pertanto l'amministrazione era stata messa nella condizione di valutare o meno la congruità delle prescrizioni offerte al fine di mitigare l'impatto ambientale. Tale valutazione è immune dai vizi rilevabili in sede di legittimità.

7.2. È infondato anche il secondo motivo d'appello, in quanto nella fattispecie, conformemente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, trova applicazione il disposto di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, trattandosi di norma speciale nazionale, sopravvenuta alla precedente legge regionale. Tale norma consente di derogare agli strumenti urbanistici vigenti.

(*Omissis*)

(1-2) AMPLIAMENTO DI DISCARICA E PROCEDURA VIA.

1. Il Consiglio di Stato (Sez. V), con la decisione 17 gennaio 2011, n. 220, nel confermare la sentenza del T.A.R. Toscana (Sez. II) 5 febbraio 2010, n. 195 (inedita), ha affermato che il progetto di ampliamento di una discarica può essere escluso dalla procedura di VIA, ove l'autorità competente, nel relativo provvedimento autorizzatorio, abbia imposto specifiche prescrizioni dirette alla mitigazione degli impatti sfavorevoli sull'ambiente; a supporto di tale conclusione è stato fatto esplicito richiamo alla normativa della Regione Toscana e precisamente all'art. 11, comma 8, della l. 12 novembre 1998, n. 37, secondo cui, nelle fasi della progettazione successive a quella preliminare, l'autorità competente può escludere il progetto dalla procedura di VIA, a condizione che, in osservanza alle prescrizioni impartite, venga eliminata o anche solamente mitigata un'incidenza negativa sull'ambiente.

2. Punto di partenza per l'esame della controversia ed il riscontro della validità delle conclusioni raggiunte, è il fatto dell'esistenza da molti anni in quel sito di una discarica debitamente autorizzata dal Consiglio provinciale di Pisa, senza la prescrizione di alcun vincolo indelegabile relativamente alla volumetria massima o alla provenienza territoriale dei rifiuti; ogni ulteriore questione va, perciò, circoscritta al provvedimento di ampliamento della discarica.

Nella specie, trattandosi, in sostanza, di una modifica dell'impianto esistente ed operante, l'Amministrazione ha ritenuto di escludere la procedura di VIA; nello stesso tempo, ha però indicato dettagliate prescrizioni per la mitigazione degli impatti ambientali e l'osservanza di queste prescrizioni è stata assicurata con la riserva dell'Amministrazione di procedere all'idonea verifica nella ulteriore fase di monitoraggio, da effettuarsi secondo la ricordata normativa regionale.

L'Amministrazione, dunque, è pervenuta alla decisione in esame dopo aver valutato adeguatamente la situazione dell'ampliamento, in questione e della idoneità delle prescrizioni indicate per la mitigazione dell'impatto ambientale; d'altra parte, il conseguente provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA rientra nella sfera della sua discrezionalità tecnica e non è, quindi, sindacabile in sede di legittimità, se non per vizi di illogicità evidente, contraddittorietà o manifesta irrazionalità, vizi che, comunque, nel caso in esame non è dato riscontrare.

A quest'ultimo proposito va sottolineato che il provvedimento provinciale di esclusione dalla procedura di

VIA si fonda esplicitamente sulla menzionata norma della legge regionale che consente tale esclusione e fa ampio richiamo alle indicazioni fornite dalla stessa impresa interessata nella relazione di compatibilità ambientale allegata al progetto di ampliamento; inoltre, i relativi elementi sono stati adeguatamente valutati in conferenza dei servizi, che ha formulato richieste di chiarimenti unicamente per profili di applicazione del progetto esecutivo. Tutte le questioni sono state successivamente vagliate ed approfondite ed hanno trovato favorevole esito nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, cui hanno partecipato i medesimi soggetti che avevano approvato il progetto esecutivo.

Si rilevano, pertanto, destituite di fondamento le censure formulate sul punto dalle associazioni ambientaliste appellanti.

3. La decisione in commento ha ritenuto altresì infondata la censura che deduceva, per l'ampliamento della discarica, la mancata adozione di una variante urbanistica, necessaria, invece, come stabilito dagli artt. 15-17 della l.r. n. 1 del 2005 e dalle norme regolamentari comunali; al riguardo, correttamente è stata richiamata la norma di cui all'art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che specificamente consente di derogare agli strumenti urbanistici vigenti per le autorizzazioni di impianti e recupero di rifiuti.

Il problema, quindi, trova la sua soluzione in base alle regole della successione nel tempo di una norma, per cui la norma nazionale speciale sopravvenuta prevale nei confronti di una norma generale antecedente; non si verifica, pertanto, alcuna violazione della disciplina, costituzionalmente garantita, del riparto di competenze tra Stato e Regioni per l'instaurazione di un giudizio di legittimità costituzionale, esulando ogni conflitto di competenze, costituzionalmente disciplinato, tra Stato e Regioni, anche se è opportuno ricordare che la materia della tutela dell'ambiente, che certamente comprende la procedura per l'autorizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, rientra nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.

4. In conclusione, le considerazioni svolte nella decisione in commento vanno condivise, in quanto i contestati provvedimenti risultano adottati nel rispetto della disciplina in materia ed immuni dalle censure dedotte dalle associazioni ambientaliste.

Cristina Romanelli

*

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II - 14-12-2010, n. 36519 - Tosti, pres.; Mezzacapo, est. - Comune di Agrigento (avv.ti Faro e Sinesio) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare (Avv. gen. Stato).

Ambiente - Inquinamento - Impianti di rigassificazione - Conferenza di servizi - Comuni interessati dalla localizzazione degli impianti - Partecipazione alla conferenza di servizi - Necessità.

Ambiente - Inquinamento - Impianti di rigassificazione - Conferenza di servizi - Comuni interessati dalla localizzazione degli impianti - Partecipazione della Provincia in via sostitutiva - Adeguata rappresentanza degli interessi delle popolazioni del territorio comunale - Esclusione.

In virtù della finalità propria della conferenza di servizi, che è quella della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle amministrazioni partecipanti, nonché di contestuale esame degli interessi pubblici coinvolti, ponendosi come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni, deve ritenersi necessaria la partecipazione per quei Comuni il cui territorio è interessato dalla realizzazione del progetto nonché dai connessi impatti ambientali, relativamente alla localizzazione degli impianti di rigassificazione, opere o interventi principali ed agli eventuali cantieri o interventi correlati (1).

Gli interessi della popolazione residente nel Comune ove è prevista la localizzazione di impianti di rigassificazione non possono essere adeguatamente tutelati dalla partecipazione alla conferenza di servizi procedendo della relativa Provincia di appartenenza (e della stessa Regione). Mentre la idoneità della rappresentanza provinciale può essere infatti affermata al fine di veder per suo tramite valutati e considerati gli interessi delle popolazioni di un territorio più ampio di quello direttamente interessato alla realizzazione dell'impianto e dunque coinvolto in maniera comunque mediata, ciò non può valere - in via sostitutiva - per le popolazioni insediate su territorio direttamente coinvolto. La necessità della presenza del Comune, che rileva ai fini del pari necessario contemperamento degli interessi in gioco, non contraddice il vigente meccanismo procedurale che ha comunque potenziato il ruolo (e la responsabilità) dell'amministrazione procedente cui è rimessa la determinazione finale, previa valutazione delle specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni «prevalenti» espresse in quella sede (2).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con i proposti ricorsi, di cui meglio in epigrafe, viene censurato, sotto diversi profili, il provvedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di un terminale di ricezione e rigassificazione sito nel Comune di Porto Empedocle nonché tutti gli atti relativi all'*iter* istruttorio. Sia il Comune di Agrigento che gli altri odierni ricorrenti rilevano, in particolare, come l'impugnato decreto n. 966 del 29 settembre 2008 sia gravemente lesivo dei diritti e degli interessi dello stesso ente locale, nel cui ambito territoriale insistono beni culturali di immenso pregio e che è, al contempo, interessato dalla realizzazione dell'opera di cui è questione. Di qui lo specifico rilievo assegnato alla pretermissione del Comune di Agrigento dalla procedura amministrativa propedeutica all'autorizzazione dell'opera, con conseguente vizio di legittimità della finale determinazione avversata con i ricorsi in esame.

Nella specie, il riferimento normativo è al disposto dell'art. 8 della legge n. 340 del 2000, a mente del quale «l'uso o il riutilizzo di siti industriali per l'installazione di impianti destinati al miglioramento del quadro di approvvigionamento strategico dell'energia, della sicurezza e dell'affidabilità del sistema, nonché della flessibilità e della diversificazione dell'offerta, è soggetto ad autorizzazione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministero dell'ambiente, d'intesa con la Regione interessata», il quale prevede espressamente il ricorso alla conferenza di servizi.

È un fatto incontestabile, agevolmente ricavabile dagli atti dei presenti giudizi, che il Comune di Agrigento non ha partecipato ai lavori della conferenza di servizi che ha poi all'unani-

mità favorevolmente deliberato in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica, ex art. 8 della legge n. 340 del 2000, per la costruzione e l'esercizio del terminale di cui trattasi nel Comune di Porto Empedocle ed agli stessi lavori non è mai stato invitato. In disparte le competenti autorità regionali e le amministrazioni statali interessate, alla conferenza di servizi hanno partecipato o vi sono stati comunemente invitati - quali enti locali - esclusivamente la Provincia regionale di Agrigento ed il Comune di Porto Empedocle (ed il Consorzio ASI di Agrigento).

Così come è del pari incontestabile che l'avversato decreto di autorizzazione è espressamente fondato sul parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione appunto espresso in sede di conferenza dei servizi conclusiva. Invero, nel decreto impugnato non è semplicemente richiamato il resoconto verbale di detta conferenza conclusiva, ma sono espressamente richiamati i pareri e le note in quella sede acquisiti (tra cui, ad esempio, il parere favorevole della Provincia di Agrigento). In pratica, l'esito (favorevole) della conferenza di servizi conduce a far ritenere «concluso favorevolmente il procedimento *de quo*». Altrimenti detto, non sussistono dubbi in ordine al rilievo ed alla centralità, nell'economia complessiva della procedura autorizzatoria *de quo*, dei lavori e dell'esito della ricordata conferenza di servizi.

Rimane, in fatto, da accertare che l'opera di cui è questione «interessa» effettivamente il territorio anche del Comune di Agrigento. In disparte ogni pur rilevabile questione su effetti «indiretti» della realizzanda opera (quali, ad esempio, quelli sul flusso delle correnti e per l'effetto sulle spiagge) così come ogni pur facile considerazione sul dato per cui è sostanzialmente inevitabile che un'opera dal rilievo e dall'impatto certamente significativi come quella di cui è questione «interessa» una popolazione alla stessa così prossima come quella residente nel Comune di Agrigento, rimane il fatto, anch'esso incontestato, che il tracciato del gasdotto di completamento attraversa - per un tratto invero significativo - proprio il territorio del Comune di Agrigento, tanto è vero che al riguardo si immagina di adottate apposite prescrizioni, quali la schermatura con siepi, il trattamento cromatico ed il rivestimento in pietra.

In definitiva, il Comune di Agrigento è l'ente esponenziale di una comunità certamente «interessata» all'opera di che trattasi, per gli impatti diretti ed indiretti dalla stessa provocati sul relativo territorio di insediamento, ed è dunque organo istituzionale che aveva (ed ha) legittimo titolo a partecipare alla procedura *de quo*, quali che poi siano stati o siano gli esiti della stessa.

Tutto ciò premesso, emerge allora con sufficiente chiarezza la illegittimità della procedura *de quo* in ragione della non consentita partecipazione alla stessa, segnatamente ai lavori della conferenza di servizio, del Comune di Agrigento.

E ciò perché, come è stato condivisibilmente osservato, la conferenza di servizi, quale modello di disciplina procedimentale e organizzativa, persegue una duplice finalità, quella «di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa», di carattere immediato e, per certi versi, funzionale rispetto all'altro obiettivo, di tipo sostanziale, di predisporre un *locus* istituzionale per la valutazione compositiva degli interessi coinvolti nel procedimento amministrativo, più attenta e ponderata perché concertata. E che gli interessi della comunità risiedente sul territorio del Comune di Agrigento meritassero una loro valutazione appunto compositiva con gli altri, pubblici e privati e di altre collettività implicati dall'opera di cui trattasi appare fuor di ogni dubbio.

È tradizionale l'avviso giurisprudenziale per cui la conferenza di servizi è un modello procedimentale di cui una delle funzioni principali è proprio quella di coordinamento ed organizzazione di fini pubblici e risponde al canone costituzionale del buon andamento dell'amministrazione pubblica, attribuendo dignità di criteri normativi ai concetti di economicità, semplicità, celerità ed efficacia della sua attività. In altri termini, il compito della conferenza di servizi è quello della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle amministrazioni partecipanti, nonché - come si è già rilevato - di contestuale esame degli interessi pubblici coinvolti, ponendosi come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni.

Ed invero l'utilità di siffatto modello organizzativo emerge ancor più nettamente allorché, come nel caso di specie, si tratta del concorso di amministrazioni appartenenti a distinti apparati, insuscettibili di coazione mediante direttive vincolanti emesse da un organo di vertice.

Del resto, è stato anche correttamente osservato che la complessità dei procedimenti segue alla complessità degli interessi sui quali incidere e alla pluralità degli organismi amministrativi, ciascuno dei quali ricollegabili anche a distinti centri di potere, alieni da organizzazioni di tipo gerarchico.

E dunque, la partecipazione alla Conferenza di servizi si mostra necessaria per quei Comuni il cui territorio è interessato dalla realizzazione del progetto nonché dai connessi impatti ambientali, relativamente alla localizzazione degli impianti, opere o interventi principali ed agli eventuali cantieri o interventi correlati (cfr., in tal senso, T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 6 ottobre 2009, n. 1755). Del resto, è in gioco l'esigenza di tutelare le competenze costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali, viepiù avvertita dopo la riforma costituzionale del 2001 con i connessi profili del c.d. *multilevel governance*.

Né, nel caso di specie, può ritenersi che gli interessi della popolazione residente nel Comune di Agrigento siano stati adeguatamente tutelati dalla partecipazione al procedimento della relativa Provincia di appartenenza (e della stessa Regione). E ciò perché la titolarità del Comune di Agrigento alla partecipazione deriva dalla circostanza per cui è il suo territorio ad essere direttamente interessato da opere che sono parte integrante dell'impianto da realizzare (non trattandosi, dunque, di mero Comune limitrofo). Mentre la idoneità della rappresentanza provinciale può essere affermata al fine di veder per suo tramite valutati e considerati gli interessi delle popolazioni di un territorio più ampio di quello direttamente interessato alla realizzazione dell'impianto e dunque coinvolto in maniera comunque mediata, ciò non può valere - in via sostitutiva - per le popolazione ripresentate su territorio direttamente coinvolto. Né, del resto, potrebbe escludersi una pur legittima valutazione dell'ente territoriale più ampio, che così ritenga di dare prevalenza a determinati interessi della collettività provinciale unitariamente riguardata a scapito di una o più collettività di ambito comunale.

Il che però conferma la ineludibile necessità della partecipazione del Comune di Agrigento alla procedura di che trattasi.

La necessità di detta presenza, che rileva ai fini del pari necessario contemperamento degli interessi in gioco, non contraddice il vigente meccanismo procedurale che ha comunque potenziato il ruolo (e la responsabilità) dell'amministrazione precedente cui è rimessa la determinazione finale, previa valutazione delle specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni «prevalenti» espresse in quella sede (cfr. T.A.R. Liguria - Genova, Sez. I 11 luglio 2007, n. 1376).

Va anche osservato che le svolte considerazioni non sono superabili in ragione di quanto osservato dal Comune di Porto Empedocle in ordine alla circostanza che avrebbe visto il Comune di Agrigento intervenire comunque nel procedimento presentando le sue osservazioni, «smentendo conseguentemente l'assunto relativo alla presunta violazione delle previsioni disciplinanti le modalità di pubblicazione degli atti impugnati». E ciò per la decisiva considerazione per cui le osservazioni presentate dal Comune di Agrigento a firma del suo sindaco come la stessa decisione di convocare un consiglio comunale straordinario al fine di esaminare le questioni inerenti la realizzazione dell'opera non possono essere ritenute equipollenti della fattiva partecipazione alla conferenza di servizi. Invero, esse testimoniano piuttosto di quanto sarebbe stato necessario consentire detta partecipazione.

In definitiva, quello che viene in rilievo è il profilo della mancata partecipazione al procedimento *de quo*, segnatamente alla svoltasi conferenza di servizi, di una comunità, nella specie quella risiedente nel territorio del Comune di Agrigento, pienamente titolata ad esprimersi rappresentando le proprie valutazioni a mezzo dei suoi organismi istituzionali. Sul punto valgono anche i richiami, di cui anche all'atto di intervento *ad adiuvandum* della Camera di commercio della Provincia di Agrigento, al generale principio della partecipazione dei cittadini ai processi

decisionali amministrativi che interessano direttamente le scelte incidenti sulla salute, la sicurezza, il benessere ambientale, lo sviluppo ecosostenibile, ovviamente a mezzo degli strumenti tipici predisposti dall'ordinamento.

Si è allora in presenza di un chiaro vizio procedimentale, che segna di illegittimità l'azione amministrativa, senza che possa trovare applicazione nella specie il regime dell'art. 21 *octies*, comma 2 della legge n. 241 del 1990 e ciò in ragione dell'ampia discrezionalità degli apprezzamenti che sostanziano le determinazioni assunte, la cui direzione finale è proprio il frutto della rappresentazione di interessi e posizioni diverse.

Non è dato intendere, in altri termini, quanto sul complessivo apprezzamento dei più interessi coinvolti e quindi sulle finali determinazioni poteva incidere il coinvolgimento effettivo del Comune di Agrigento.

E però detto rilievo risulta al contempo preclusivo per il Collegio della possibilità di esaminare le censure di carattere sostanziale che pure investono la contestata azione amministrativa. Il vizio rilevato, infatti, ha carattere assorbente e la *ratio* della preclusione all'esame degli eventuali ulteriori motivi di censura opera proprio nel senso di impedire una conformazione della successiva riedizione di potere amministrativo, che si tradurrebbe in una impropria intromissione nell'attività medesima.

In definitiva, riuniti i ricorsi di cui in epigrafe, il Collegio li accoglie ai sensi di quanto innanzi considerato e, per l'effetto, annulla l'avversata autorizzazione, salvi gli ulteriori provvedimenti conseguenti alla riattivazione della procedura amministrativa emendata del vizio rilevato.

(Omissis)

(1-2) CONFERENZA DI SERVIZI E PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI TRA SEMPLIFICAZIONE E COMPLESSITÀ.

1. *Natura e funzione della conferenza dei servizi: brevi linee evolutive.* L'evoluzione della legislazione amministrativa, a seguito dell'emanazione della legge n. 241 del 1990, è stata caratterizzata dal tentativo di rendere più equilibrati i rapporti tra cittadini ed amministrazione sulla base dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, garanzia, partecipazione, efficienza, semplificazione (1).

Le continue modifiche legislative, necessarie affinché l'istituto della conferenza di servizi - che rappresenta una valida risposta alle istanze di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa - potesse finalmente partire con quel respiro di generalità previsto sin dal 1990, devono la loro ragione essenzialmente al difficile adeguamento di un istituto di tal fatta rispetto a quello che era il sistema amministrativo ottocentesco, ma soprattutto rispetto alla prassi e cultura dei funzionari, improntate ad «una visione gerarchica e perciò settoriale della loro attività» (2).

In realtà le prime attuazioni di un meccanismo riconducibile all'istituto odierno della conferenza di servizi possono rinvenirsi nel settore urbanistico sin dai primi anni Cinquanta, tuttavia tale *modus operandi* assai innovativo fu ben presto abbandonato dalle amministrazioni, ancorate al modello tradizionale che vedeva le competenze rigidamente predefinite (3).

Per tentare di tracciare, anche solo accennandole, le linee evolutive dell'istituto, potrebbe essere utile muo-

(1) Sul punto cfr. da ultimo P. DE LISE, *La disciplina dell'azione amministrativa a vent'anni dalla legge 241 del 1990*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(2) «Onde non è facile riuscire a collaborare con organi diversi specialmente quando ciò comporta la necessità di una visione di carattere più generale», come

rilevato da F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, 173.

(3) Come nota A. VITA, *Semplificazione e garanzia di risultato. La nuova disciplina della conferenza di servizi*, in L.R. PERFETTI, *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008, 207.

vere dall'analisi delle due «anime» ascrivibili all'istituto della conferenza di servizi. Da un lato, infatti, la conferenza ha fin da subito espresso il modello di un nuovo assetto per la tutela della pluralità degli interessi pubblici affidati alle cure della pubblica amministrazione, dall'altro, invece, si è contraddistinta per essere istituto precipuamente volto al raggiungimento della semplificazione amministrativa.

Sicché si può dire che le riforme intervenute sull'istituto della conferenza di servizi – essenzialmente riconducibili agli anni 1993, 1995, 1997, 1998, 2000, 2005, 2009 e, da ultimo, 2010 – sembra siano state ispirate particolarmente dalla necessità di temperare queste due logiche.

Quanto all'inquadramento sistematico dell'istituto della conferenza, nonché al fine di ripercorrere brevemente le principali problematiche poste dall'introduzione del «nuovo» istituto nel nostro ordinamento – che man mano si ponevano dinanzi alla Corte costituzionale ed ai giudici amministrativi – sembra opportuno fare almeno un breve cenno alle pronunce più rilevanti che negli ultimi quattro lustri hanno contribuito a meglio definire la conferenza, come istituto di semplificazione, ma anche e soprattutto come importante strumento di raccordo tra amministrazioni pubbliche.

Sin dalla sentenza n. 62 del 1993 (4) la Corte costituzionale aveva provveduto ad assicurare un rigoroso fondamento costituzionale all'istituto, divenuto generale nel 1990, della conferenza di servizi. La Corte, infatti, sosteneva che l'istituto configurasse un mezzo di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa, pertanto rispondente ad una forma di attuazione del principio costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97 – che peraltro «affronta un problema di complessità, perché si riferisce ad una organizzazione» (5) – superando

l'impostazione, sino ad allora maggioritaria, che riteneva il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni il fondamento costituzionale del nuovo istituto. Dunque, si può rilevare che «la sentenza 62/1993 dia consacrazione istituzionale all'istituto in sé e, nello stesso tempo, ne individui i caratteri in modo tipico, sì da renderne compatibile l'impiego con la salvaguardia delle prerogative di autonomia degli enti rappresentati nella conferenza» (6). In una sentenza successiva, la n. 348 del 1993, inoltre, la Corte valorizzando il collegamento con l'ordinamento autonomistico, definiva l'istituto della conferenza di servizi alla stregua di uno «strumento collaborativo utilmente inserito nel sistema pluralistico dei livelli di governo» (7). In tal modo la conferenza di servizi avrebbe consentito la realizzazione di un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che vi partecipano, mettendo in luce la particolare attitudine della conferenza verso il conseguimento di un maggiore dialogo tra le amministrazioni portatrici dei diversi interessi coinvolti in un determinato procedimento amministrativo, oltre ad essere strumento fondamentale ai fini dell'accelerazione dei tempi del procedimento.

La Corte costituzionale si è dunque occupata diffusamente della natura della conferenza di servizi – organo o modulo procedimentale – risoltasi in un sostanziale offuscamento della teoria dell'organo (8). Nell'orientamento giurisprudenziale prevalente si escludeva infatti la natura di organo collegiale della conferenza di servizi sostenendo, invece, la natura di modulo di semplificazione dell'azione amministrativa finalizzata alla formazione di atti complessi dove è necessario il concorso di volontà di più amministrazioni (9).

(4) Corte cost. 16 febbraio 1993, n. 62, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 639 e in www.giurcost.org.

(5) Da ultimo si veda V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Linee introduttive al buon andamento della pubblica amministrazione*, in AA.VV. *Studi in memoria di Roberto Marrama*, in corso di stampa. L'autore sostiene che gli elementi di complessità del reale, rinvenibili nelle norme di cui all'art. 97 della Costituzione, siano affrontati «con decisione nell'intento di dominarla e adeguatamente volgerla verso l'interesse dei cittadini».

(6) G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Regioni*, 1993, 1564. Cfr., inoltre, per un inquadramento generale dell'istituto, almeno F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, 1555; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 676; G. COMPORI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, 201; G. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della legge 15 maggio 1997*, n. 127, *ivi*, 1998, 479; G.F. CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 65; G. FALCON, *Gli accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privato*, in L. VANDELLI - G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa, Quaderni della Spisa*, Rimini, 1999, 1; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV. (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, I, 694; C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 557; R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010, 885; A. CIMELLARO - A. FERRUTI, *La (nuova) conferenza di servizi. Prime osservazioni sulla riforma introdotta dal decreto-legge n. 78/2010*, in www.lexitalia.it, 2010.

(7) Corte cost. 28 luglio 1993, n. 348, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 639, con nota di M. COLLEVECCIO, *La conferenza di servizi, il suo riconoscimento e meccanismi di partecipazione e di tutela degli enti locali*. Nella pronuncia si precisa che il ruolo di centralità delle Regioni nel sistema delle autonomie locali (cfr. sent. n. 343 del 1991) non è neppure attenuato dalle norme impugnate e quindi non contrasta con tale ruolo la previsione di un organo misto nel quale siedono alla pari, per un confronto globale degli inte-

ressi curati da ciascuno, tutti i soggetti partecipanti. Inoltre centralità significa unità di indirizzo e non equivale a sovraordinazione, essendo questo un concetto estraneo al principio pluralistico che domina la distinzione delle competenze fra lo Stato e i vari soggetti pubblici, ivi compresi quelli esponenziali di autonomie. Né questa compresenza paritaria in un organo misto attenua le competenze proprie degli enti che vi partecipano con propri rappresentanti, essendosi opportunamente chiarito (sentenza n. 62 del 1993, cit.) che questi ultimi «non potranno non disporre - o per competenza propria o per delega ricevuta dall'organo istituzionalmente competente - dei poteri corrispondenti all'atto del procedimento spettante alla sfera dell'amministrazione rappresentata».

(8) Si deve ritenere che manchino nella conferenza di servizi i caratteri propri del collegio perfetto, inteso come organo chiamato ad effettuare valutazioni sulla base di competenze diverse ed integrate, dalla cui globale comparazione debbono emergere le scelte affidate all'organo stesso. In questa prospettiva, che impone la necessaria presenza di tutti i componenti, per una corretta formazione e manifestazione della volontà collegiale, con la conseguente previsione, per tale tipologia di organi, di membri supplenti. Sicché, mentre può dirsi che le commissioni esaminatrici, di gare o di concorsi pubblici, siano collegi perfetti, non altrettanto può dirsi della conferenza di servizi, concepita per acquisire in un contesto procedimentale unitario «intese, concerti, nulla-osta o assensi comunque denominati», a seguito di «esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti», con finalità di semplificazione ed accelerazione procedurale, ma anche con l'oggettiva diversità di competenze degli enti partecipanti e senza che si fondano le rispettive posizioni, con disciplina appositamente dettata per il caso di assenza, o di dissenso, di alcune delle amministrazioni invitate. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 25 gennaio 2010, n. 239, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 7-8, 1698; Cons. Stato, Sez. VI 15 novembre 1982, n. 566, in *Foro amm.*, 1982, I, 1940; Cons. Stato, Sez. VI 19 marzo 1990, n. 389, in *Cons. Stato*, 1990, I, 463; Cons. giust. amm. Reg. Sicilia 13 giugno 2005, n. 354, in *Ragiusan*, 2005, 257, 98; Cons. Stato, Sez. V 3 ottobre 2005, n. 5247, in *Giust. civ.*, 2006, 6, 1309; Cons. Stato 31 gennaio 2007, n. 400, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, I, 150.

(9) Tuttavia vi sono, in giurisprudenza, delle ipotesi particolari nelle quali la conferenza viene individuata alla stregua di un vero e proprio organo; si tratta comunque di conferenze di servizi speciali, che confermano la generale natura procedimentale della conferenza, T.A.R. Veneto, Sez. I 9 dicembre 1992, n. 565.

Va segnalata infine una recentissima pronuncia del Consiglio di Stato (10) che, riprendendo l'orientamento già affermato nel 2008 (11) e ribadendo la natura della conferenza quale modello procedurale a struttura bifasica, ha ritenuto la deliberazione conclusiva della conferenza di servizi come atto che confluisce nel provvedimento finale, conferendo dunque rilievo esterno al solo provvedimento finale e di atto endoprocedimentale alla determinazione conclusiva.

Tale scelta, che si deve alla novella del 2000 (12), volta a mantenere un provvedimento espresso come momento conclusivo della complessiva vicenda svoltasi nella conferenza di servizi, appare emblematica della volontà di lasciare inalterato il complessivo sistema di garanzie presente nella legge sul procedimento amministrativo e trasfuso nel nuovo capo VI bis della legge 241 del 1990, posto che le esigenze di semplificazione e concentrazione non possono comportare anche la dequotazione sistematica delle ragioni sottese alla distinzione fra momento conclusivo dei lavori della conferenza ed il successivo momento provvedimentale.

2. *Semplificazione e complessità nella normativa sul procedimento amministrativo e sulla conferenza di servizi.* Quanto al complesso rapporto tra le due opposte istanze rinvenibili nell'istituto, secondo la Corte costituzionale (13), la conferenza di servizi è un modello di definizione del procedimento, insieme alla DIA e al silenzio-assenso, informato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, ma espressione di principi fondamentali di diretta derivazione comunitaria nei quali debbono trovare contemperamento la pluralità delle esigenze e dei valori di rilevanza costituzionale con l'esigenza di garantire un rapido sviluppo dell'intero sistema.

Del resto, la dottrina più autorevole ha sottolineato il fatto che «un'amministrazione che voglia rispondere in concreto alla complessità della vita reale, deve fondare la sua attività sul confronto degli interessi» (14).

La giustificazione posta alla base del continuo conflitto tra le due «anime» della conferenza sembra risiedere nella peculiare circostanza per la quale «al dato formale – costituito appunto da un alleggerimento del procedimento – corrisponde un dato sostanziale che vale la pena di sottolineare: la legge, disciplinando la semplificazione, vuole garantire il raggiungimento di un risultato, indipendentemente dalle resistenze o dalle difficoltà che nel corso del procedimento possano configurarsi. Le resistenze sono in primo luogo presumibilmente quelle opposte (...) da una pubblica amministrazione: si pensi ai casi in cui essa non presti il proprio consenso in seno

alla conferenza di servizi» (15).

Occorre d'altra parte considerare che tra i vari fattori che hanno sospinto la dottrina ad individuare nella conferenza un luogo ove la complessità prevale indiscussa (16), mentre il profilo della semplificazione sembra essere regressivo, v'è sicuramente la necessità di valorizzare «il principio di autonomia, territoriale e funzionale. È evidente infatti che una tecnica decisionale che punti tutto sulla capacità di sintesi delle diverse posizioni a confronto, attraverso un meccanismo di superamento del dissenso espresso dagli enti che siedono in conferenza, non può che porsi ontologicamente in conflitto con il principio di autonomia e di competenza esclusiva. Di qui le difficoltà di conciliare le due anime insite nell'istituto: semplificazione delle procedure, da un lato, garanzia delle autonomie, dall'altro» (17).

La semplificazione si scontra dunque con le esigenze che sono volte ad assicurare la miglior cura dell'interesse pubblico, funzione primaria ed irrinunciabile assoluta dal procedimento amministrativo (18), che non può prescindere dalla necessità di effettuare un'adeguata ed ampia istruttoria: è proprio in virtù di questa considerazione che – ad esempio – nell'ambito della conferenza si è prevista un'apertura verso l'intervento di qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione di un determinato progetto (19).

La conferenza di servizi si profila in tal modo come un importante strumento giuridico volto all'emersione dell'assetto di interessi nella situazione concreta secondo un metodo che «costringe le amministrazioni a farsi carico anche degli interessi pubblici diversi da quello affidato alla loro specifica cura» (20).

Cosicché, se è evidente come nel procedimento amministrativo si sia da ultimo accentuato soprattutto il profilo della necessità di provvedere, o meglio dell'ansia di provvedere, correlata ai principi di efficacia ed economicità, sempre più celermente, alleggerendo i tempi e cercando di garantire un risultato, d'altro canto è pur vero che nello stesso tempo si impone in modo sempre più pressante – soprattutto nella giurisprudenza e normativa comunitaria – che le istanze di celerità e di semplificazione vengano contemperate con le esigenze di trasparenza e partecipazione (21).

La partecipazione più ampia dei cittadini è stata invero fortemente incoraggiata anche nella prospettiva comunitaria, oltre che nelle fonti del diritto internazionale. Infatti,

(10) Cons. Stato, Sez. VI 9 novembre 2010, n. 7981, in *Guida agli enti locali, Il sole 24 ore*, Milano, 2011, 56, con nota di G. LADAGGA, *Le determinazioni si confermano atti interni*.

(11) Cons. Stato, Sez. VI 11 novembre 2008, n. 5620, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 11, 3095 e in *www.giustizia-amministrativa.it*, che superava l'impostazione giurisprudenziale precedente, che considerava la determinazione conclusiva della conferenza di servizi immediatamente lesiva e dunque impugnabile (Cons. Stato, Sez. VI 1° ottobre 2003, n. 5708, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

(12) Introdotta con la l. 24 novembre 2000, n. 340.

(13) Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, 2005, 4, 3165.

(14) G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, 327.

(15) E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335.

(16) Infatti, la dottrina ha sottolineato anche la circostanza per la quale «se spesso può essere necessaria la conferenza dei servizi ciò non toglie che in alcuni casi, forse marginali, lo strumento ordinario possa essere non solo sufficiente, ma addirittura migliore rispetto al regime di eccezione previsto dai commi 1 e 3 dell'art. 14 della legge 241/1990», come nota M. BELLAVISTA, *I procedimenti*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2006, spec. pag. 287.

(17) G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in L.R. PERFETTI, *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*,

cit., 175. L'autore, esprime le sue fondate preoccupazioni in relazione alla possibilità, invero non troppo remota, che l'istituto della conferenza di servizi, nato essenzialmente al fine di semplificare l'attività amministrativa, finisca per trasformarsi in «un volano di complicazioni e di rallentamenti per l'amministrazione».

(18) E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., spec. pag. 345.

(19) Cons. Stato, Sez. VI 7 agosto 2003, n. 4568, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 93 e in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(20) Così G. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo*, cit. Sul punto cfr. anche M. BROCCA, *Conferenza di servizi e tutela dell'ambiente tra esigenze di celerità ed adeguata ponderazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 375.

(21) Così E. CASETTA, *La difficoltà di semplificare*, cit., spec. pag. 346. Probabilmente, pur essendo stato concepito un disegno volto a trovare un equilibrio tra le due anime o istanze rinvenibili nelle norme che costituiscono la legge generale sul procedimento amministrativo, a parere dell'A. sembra che da ultimo si possa parlare di «un rapporto di prevalenza dell'ansia di provvedere rispetto ai valori di garanzia, pubblicità e completezza dell'istruttoria». Sul rapporto difficile tra istanze di semplificazione e necessità di assicurare le opportune garanzie per i cittadini nell'ambito del procedimento amministrativo cfr. inoltre V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione e garanzie: «la semplificazione codificata»*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Procedimento amministrativo in Europa*, Milano, 2000.

nella Convenzione di Aarhus (22) si garantisce la partecipazione dei cittadini – che restituisce alla decisione ambientale la sua pluridimensionalità e «crea una stanza di compensazione in cui le responsabilità vengono, almeno tendenzialmente, condivise» (23) – alle procedure di *decision making* della pubblica amministrazione in materia ambientale, in particolare in relazione ad autorizzazioni di determinate attività aventi un significativo impatto ambientale, elaborazioni di piani, programmi, politiche ambientali, autorizzazioni per il rilascio di organismi geneticamente modificati nell'ambiente (24). D'altro canto, l'importanza della partecipazione dei cittadini a procedimenti suscettibili di provocare un pregiudizio ambientale risulta anche nel decreto legislativo n. 152 del 2006 (25), che sembra aver dato attuazione e accelerazione a questa aspirazione e che intende promuovere la partecipazione dei cittadini all'istruttoria in materia ambientale; infatti l'aver recepito la direttiva relativa alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni programmi ha comportato una nuova formulazione della fase istruttoria della tutela preventiva ambientale «con l'intento di invertire la rotta delle reticenze mascherate e dichiarandosi apertamente dalla parte del cittadino» (26).

A fronte della complessità introdotta dalle continue modifiche normative che hanno avuto per oggetto l'istituto della conferenza di servizi, parte della dottrina ha evidenziato come ad una disciplina generale prevista originariamente nel 1990 – che, «nella sua scarna ed essenziale articolazione in soli quattro commi, ne definiva tutti gli elementi qualificatori e ne indicava, anche se non in modo compiuto, precise direttive di funzionamento» (27) – si sia giunti, alla fine di un evidente processo involutivo, ad una predisposizione di meccanismi sempre più articolati di sostituzione della sede decisoria contestuale. Tutto ciò nell'intento, assai nobile, di semplificare

e di rendere il dialogo tra pubblica amministrazione e privati sempre più celere ed efficace (28). Si devono ricordare a tal riguardo le perplessità di Benvenuti che rimarca come «la conferenza avrebbe dovuto offrire una tavola di valutazioni e decisioni, ma che si è dimostrata, al contrario, fonte di ulteriori complicazioni» (29).

Tuttavia, alla luce delle considerazioni pervenute dalla dottrina e giurisprudenza più avveduta, si può affermare che da ultimo stia emergendo una nuova prospettiva nella quale dialogo più intenso e produttivo ed esigenza di semplificazione non paiono – ad una lettura più attenta degli scopi della conferenza di servizi – obiettivi confliggenti, anzi, sembra che si sia giunti a constatare il fatto che «semplificare non vuol dire eliminare fasi della procedura o ridurre la partecipazione dei soggetti interessati, per garantire comunque la rapida realizzazione dell'obiettivo avuto di mira, ma significa piuttosto creare un contesto decisionario razionale che, per la sua capacità di coinvolgimento di punti di vista e risorse disperse, agevola la ricerca cooperativa e la selezione dei dati rilevanti di un problema comune e delle soluzioni più adeguate» (30).

3. *Il profilo della partecipazione del Comune «direttamente interessato» alla conferenza di servizi: la sentenza del T.A.R. Lazio sul rigassificatore di Porto Empedocle.* In relazione al profilo della valorizzazione del ruolo degli enti locali nell'ambito del procedimento amministrativo, e nello specifico nella conferenza di servizi – aspetto che emerge nella sentenza che si commenta – appare opportuno a questo punto richiamare la giurisprudenza che ha contribuito maggiormente all'ampliamento del possibile ventaglio degli «enti interessati» alla conferenza di servizi, e che ha riguardato in particolare le problematiche giuridiche connesse alla tutela dell'ambiente e del territorio (31).

(22) Convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. La Convenzione di Aarhus è stata infine accolta dall'Unione europea con la decisione n. 370 del 2005. La direttiva n. 2003/35 sulla partecipazione del pubblico a taluni piani e programmi ambientali prevede modifiche della direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio, sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e la direttiva n. 1996/61/CE del Consiglio, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, per garantirne la totale compatibilità con le disposizioni della Convenzione di Aarhus.

(23) Così E. SCOTTI, *Partecipazione e ambiente: la Convenzione di Aarhus*, in *www.apertacontrada.it*.

(24) La direttiva n. 85/337, tenuto conto delle modifiche introdotte dalla direttiva n. 2003/35, intesa ad attuare la convenzione di Aarhus, prevede al suo art. 10 *bis*, a favore dei membri del pubblico interessato che soddisfino determinate condizioni, la possibilità di intentare un ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni che rientrano nella sua sfera di applicazione. Pertanto, secondo lo stesso tenore letterale di tale disposizione, devono poter esercitare un siffatto ricorso le persone che, all'interno del pubblico interessato, rivendicano un interesse sufficiente ad agire, o, laddove la normativa nazionale lo richieda, fanno valere che una delle operazioni contemplate dalla direttiva n. 85/337 lede i loro diritti. Dallo stesso testo emerge parimenti che soddisfa i requisiti del pubblico interessato legittimato a proporre un ricorso, previsti dall'art. 1, n. 2, della direttiva n. 1985/337, in combinato disposto con l'art. 10 *bis* della medesima, qualsiasi organizzazione non governativa che promuove la protezione dell'ambiente e che soddisfa le condizioni che possono essere richieste nel diritto interno. Peraltro, l'art. 6, n. 4, della direttiva n. 1985/337 garantisce, in particolare, al pubblico interessato una partecipazione effettiva al processo decisionale in materia ambientale per quanto riguarda i progetti che possono avere un notevole impatto ambientale, sul punto cfr. Corte di giustizia 15 ottobre 2009, in causa C-263/2008, in *Giornale dir. amm.*, 2010, 498, con nota di F. CORTESE, *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale*.

(25) Nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante «norme in materia ambientale» e s.m.i., c.d. Codice dell'ambiente, si stabilisce che debbano intervenire nella procedura di VIA gli enti che, per le loro competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti [ex art. 5, comma 1, lett. s)].

(26) Così V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La fase istruttoria nei procedimenti amministrativi di tutela preventiva dell'ambiente*, in V. PARISSO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali: profili*

amministrativistici, Milano, 2009, 49.

(27) G. COMPORTI, *Conferenze di servizi e ordinamento delle autonomie*, cit., spec. pagg. 203-204.

(28) L'innovazione riguardante la nuova conferenza telematica potrebbe, ad esempio, oltre ad accendere gli entusiasmi di chi ritiene la telematica la nuova frontiera del diritto amministrativo, comportare una *deminutio* di quella che è, indiscutibilmente, la caratteristica più importante e potenzialmente rivoluzionaria della conferenza di servizi: l'oralità. Ed è proprio l'oralità, che «spinge la funzione verso l'esercizio di un potere informale, e porta un attacco alla chiusura stagna delle amministrazioni, all'artificiale impermeabilità reciproca degli interessi che ciascuna di esse tutela, che costituisce allo stesso tempo concausa ed effetto dell'avvitamento su se stessi, quasi a spirale, degli uffici, dei funzionari, di intere strutture, e della miriade di dubbi, titubanze, piccole connivenze e furbizie che sono alla base di molti dei comportamenti reali delle amministrazioni; spesso incapaci di dialogo tra loro, gli uomini e le organizzazioni pubbliche divengono, quasi naturalmente, ostili alla collaborazione e neghittosi alle responsabilità». Così P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000, spec. pag. 175.

(29) F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, spec. pag. 40.

(30) G. COMPORTI, *Conferenza di servizi*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, 1220.

(31) Cons. Stato, Sez. V 28 maggio 2004, n. 3451, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2005, 111, con nota di A. GRATANI, *La conferenza di servizi in materia di realizzazione di una discarica: la partecipazione degli «enti locali interessati»*. Si legge nella sentenza: «Nella logica fatta propria, anche formalmente con la deliberazione 12 giugno 1997, dalla Regione di subordinare la convocazione alla domanda dell'ente locale interessato, occorre avere cura di diffondere la notizia, non tanto della presentazione dell'istanza di realizzare un impianto, che potrebbe anche restare lettera morta, quanto piuttosto dell'avvio del procedimento, e precisamente della convocazione della conferenza di servizi destinata ad assumere la decisione sostanziale di attuare il progetto. È la convocazione delle conferenze che denota la volontà dell'autorità competente di dar corso all'iniziativa e conferisce attualità all'interesse ad interloquire, cosicché in assenza di domande di partecipazione può procedersi all'intervento dei soli soggetti indispensabili». Sul governo del territorio e sul rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente, supportato da ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza, cfr. il contributo di A. ANGIULI, *Prefazione alla parte II del codice. Beni paesaggistici e codificazione*, in A. ANGIULI - V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 325 e ss.

Quanto alla necessità della partecipazione del Comune, si deve muovere dalla considerazione che la conferenza, come accennato in precedenza, oltre a costituire un importante strumento di semplificazione amministrativa, sotto il profilo funzionale – ribadito dalla nota pronuncia della Corte costituzionale n. 79 del 1996 – è volta «a consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni» (32). La conferenza costituisce così un rimedio – almeno idealmente – idoneo a fronteggiare, sotto il profilo della efficienza, un «policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui i diversi poteri vengono concretamente esercitati» (33).

Come osservato da autorevole dottrina, «se questa è la funzione della conferenza essa diviene irrealizzabile qualora (...) la partecipazione del Comune interessato è resa solo facoltativa anziché obbligatoria. In tal modo, infatti, la valutazione contestuale dei diversi interessi coinvolti verrebbe svolta senza la presenza dell'amministrazione più direttamente correlata alla realtà locale in cui è ubicato l'impianto in progetto» (34), considerato che «il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» ai sensi dell'art. 3 della legge n. 267 del 2000.

Sicché, dalla pronuncia del 1996 comincia ad emergere il dato per il quale la conferenza, ben lungi dal costituire un limite per le prerogative delle amministrazioni coinvolte, sembra talvolta essere l'istituto che più di altri esalta e valorizza il ruolo degli enti pubblici portatori di particolari interessi qualificati (35).

I giudici della Corte costituzionale, infatti, posto che la localizzazione e l'attivazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani – ma ciò può valere più in generale anche per altri impianti che abbiano un impatto ambientale di rilievo – coinvolgono molteplici interessi, rappresentati da enti diversi, hanno sostenuto che tali interessi debbano essere valutati e ponderati «con procedimenti destinati ad attuare il principio di cooperazione, pur quando rimane intoccata l'imputazione della decisione finale ad uno solo degli enti, dovendosi tenere conto dei diversi interessi, senza che possa essere impedita l'adozione di un provvedimento necessario per realizzare impianti ritenuti indispensabili per la comunità».

Nella sentenza n. 79 del 1996 veniva pertanto riconosciuta alla conferenza in materia di rifiuti un duplice ordine di funzioni: non soltanto quella procedimentale di semplificazione ed accelerazione dei tempi della procedura autorizzatoria, ma anche soprattutto quella organizzativa di coordinamento tra le diverse amministrazioni pubbliche (36).

In particolare, in relazione al procedimento di

approvazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, la Corte sembra proporre una partecipazione alla Conferenza non soltanto possibile, ma altresì necessaria, per i rappresentanti dei Comuni coinvolti, alla stregua di un requisito minimo essenziale ed imprescindibile per assicurare il rispetto del sistema costituzionale delle autonomie territoriali (37).

A ciò si aggiunga che sin dalla metà degli anni '90 anche il T.A.R. Puglia (38) aveva ammesso la possibilità del ricorso di un Comune che non aveva partecipato alla conferenza di servizi relativa ad un impianto di smaltimento dei rifiuti speciali in località di Comune limitrofo, considerato che la prossimità dell'impianto al territorio comunale costituisce elemento di collegamento rilevante – ai fini del riconoscimento della legittimazione attiva del Comune ricorrente – in funzione dell'interesse dell'ente territoriale a partecipare alla conferenza ed ivi rappresentare il proprio punto di vista, quale ente esponenziale di comunità locale potenzialmente esposta agli effetti negativi dell'attivazione dell'impianto.

L'aver infatti stabilito, ai fini della partecipazione alla conferenza di servizi, l'intervento del solo Comune nel cui territorio è prevista la localizzazione dell'impianto di smaltimento di rifiuti costituisce, pertanto, nelle argomentazioni dei giudici del T.A.R., «una irragionevole ed illegittima limitazione alla partecipazione dei rappresentanti di Comuni limitrofi» che, in ragione della relativa prossimità spaziale dell'impianto stesso – della potenziale ricaduta dei suoi effetti negativi – siano portatori di un qualificato interesse esponenziale ad interloquire nella fase procedimentale acquisitiva di tutti gli elementi conoscitivi utili sull'impatto ambientale e territoriale di esso. L'essere proprietari di terreni confinanti ovvero residenti in abitazioni limitrofe all'area di insediamento degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti qualifica pertanto – nella prospettiva perseguita dai giudici del T.A.R. – un interesse apprezzabile, concreto e attuale in ordine alla realizzazione dei suddetti impianti, in funzione degli effetti potenzialmente pregiudizievoli riconducibili al loro esercizio, talè da integrare una posizione legittimante alla impugnazione degli atti amministrativi approvativi dei progetti in questione.

La giurisprudenza più attenta agli interessi – pur indiretti – coinvolti nel procedimento amministrativo, ha di recente individuato una possibile «guida» da tener presente nella fase della convocazione della conferenza, almeno nell'ottica di una interpretazione di buona fede della normativa di settore, nella norma di cui all'art. 7, comma 1 della legge n. 241 del 1990 che, offrendo un canone interpretativo generale, impone di coinvolgere nel procedimento, oltre ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento produce effetti, anche quelli

(32) Corte cost. 19 marzo 1996, n. 79, in questa Riv., 1996, 308, con nota di M. LIPARI, *Il procedimento di autorizzazione delle discariche di rifiuti: competenze regionali e partecipazione necessaria dei Comuni attraverso la conferenza di servizi*.

(33) F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., spec. pag. 259.

(34) Così M. LIPARI, *Il procedimento di autorizzazione delle discariche di rifiuti*, cit. Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto illegittimo, per violazione dell'art. 117 della Costituzione e per contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 3 bis del d.l. 31 agosto 1987, n. 361 - in forza del quale ogni ente locale coinvolto nelle determinazioni relative all'approvazione dei progetti di nuovi impianti di trattamento e di stoccaggio di rifiuti deve essere posto in grado di presentare tutti gli elementi relativi alla compatibilità con le esigenze ambientali e territoriali secondo il metodo del raccordo, del reciproco coordinamento e della comune valutazione - l'art. 3, commi 8 e 9 della l.r. Lombardia 9 settembre 1989, n. 42, nella parte in cui stabilisce che la giunta regionale si avvale, per gli adempimenti istrutto-

ri, di un apposito gruppo di valutazione. A parere della Corte il gruppo di valutazione, composto da responsabili di servizi regionali interessati non costituisce una conferenza di servizi, finalizzata alla raccolta, valutazione e espressione dei diversi interessi coinvolti, bensì organismo interno all'amministrazione regionale alle cui riunioni la partecipazione dei Comuni interessati è resa soltanto possibile, ma non risulta tuttavia necessaria.

(35) Per un'impostazione che pone l'accento sulla convergenza dell'interesse dell'ente esponenziale con quello dei singoli cfr. almeno A. ANGIOLI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale (Le azioni comunali e surrogatorie)*, Napoli, 1986, spec. pagg. 151 e ss.

(36) M. CERUTI, *Approvazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti ad enti locali: la Corte costituzionale dichiara necessaria la partecipazione dei Comuni alla conferenza istruttoria*, in Riv. giur. amb., 1996, 657.

(37) M. CERUTI, *Approvazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti ad enti locali*, cit.

(38) T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 23 settembre 1995, n. 950, in *Foro amm.*, 1996, 2055.

facilmente individuabili che potrebbero riceverne pregiudizio (39).

Per tal via, secondo quest'interpretazione la locuzione «enti locali interessati» dovrebbe consentire l'ingresso di tutti i soggetti che si ritengono coinvolti nella decisione di collocazione di un impianto di smaltimento di rifiuti, ma più in generale di impianti che riguardino *latu sensu* scelte di politica ambientale concernenti un determinato territorio. In questa prospettiva «non solo i Comuni territorialmente interessati devono essere ammessi a partecipare, bensì anche quelli limitrofi e confinanti e qualunque altro che possa ritenersi pregiudicato dall'installazione di una discarica, verificandosi, in caso contrario, una irragionevole e illegittima limitazione dei partecipanti» (40). Si tratterebbe in altre parole di individuare due distinte categorie di enti che possono esser convocati (e dunque partecipare), almeno in relazione a scelte che comportano un rilevante impatto ambientale, alla conferenza di servizi: «gli enti locali interessati e gli enti locali necessari. Mentre in quest'ultima categoria sono inclusi quei soggetti che devono essere sempre convocati, nella prima rientrano tutti i possibili interlocutori pubblici, cui vanno ad aggiungersi le associazioni o i privati cittadini intenzionati a partecipare al procedimento, esprimendo le proprie valutazioni, contributi, opinioni etc. ed il cui ingresso appare doveroso, se richiesto» (41).

Una recente pronuncia del Consiglio di Stato (42), nell'opposta linea di chiusura nei confronti di una partecipazione troppo ampia degli enti locali limitrofi rispetto all'opera realizzanda, ha affermato invece che alla conferenza di servizi – trattavasi nella fattispecie di autorizzazione per la realizzazione di impianti di produzione di energia eolica – sono chiamati a partecipare soltanto gli enti «che hanno concretamente voce in capitolo», nel senso che sono interessati direttamente al provvedimento da emanare, mentre la partecipazione di altri soggetti istituzionali o meno, che non hanno un «interesse diretto» nel procedimento in corso, possono essere facoltativamente invitati, senza però che gli stessi possano incidere sulla decisione da adottare. Non si è considerato quindi censurabile l'esito della conferenza di servizi allorché non vi abbiano partecipato alcuni Comuni limitrofi all'area destinata alla realizzazione degli impianti, posto che la procedura della conferenza di servizi non è aperta ad un ventaglio indefinito e indefinibile di soggetti potenzialmente interessati alla tutela di un patrimonio culturale dai confini indefiniti, ma solo a quei sog-

getti che la disciplina di settore ha ritenuto direttamente coinvolti dagli interventi di cui si tratta, quelli cioè il cui territorio è destinato a sopportare le opere in corso di realizzazione.

Nella stessa prospettiva limitativa rispetto ad un'ampia partecipazione degli enti locali si pone inoltre una recente sentenza del T.A.R. Sicilia (43), – ove veniva accolto il ricorso del Comune che non aveva potuto partecipare alla procedura di VIA, poiché non aveva ricevuto la comunicazione del relativo progetto. Nella pronuncia invero si afferma che la locuzione «Comuni interessati» vada riferita a tutti quegli enti locali che possono subire danni dalla costruzione di un determinato impianto, cui deve essere assicurata la partecipazione al procedimento e pertanto la legittimazione alla partecipazione alla conferenza decisoria sarebbe riservata alle sole amministrazioni cui spetti per legge esprimere sull'oggetto del procedimento intese, concerti, nulla-osta o assensi.

La partecipazione alla conferenza di servizi è quindi – in questa angusta prospettiva – necessaria per quelle sole autorità cui la legge abbia assegnato il potere di subordinare l'attuazione del progetto a una propria manifestazione di volontà provvedimentale. I Comuni interessati, e cioè i Comuni il cui territorio è interessato dalla realizzazione del progetto nonché dai connessi impatti ambientali, relativamente alla localizzazione degli impianti, opere o interventi principali e dagli eventuali cantieri o interventi correlati, sono stati pertanto ritenuti soltanto quelli direttamente toccati nel loro territorio dalla realizzazione dell'impianto (44).

Al contrario, altra giurisprudenza (45), più accorta rispetto alle esigenze provenienti dalle comunità locali – *massime* in materia di tutela dell'ambiente – ha ribadito proprio di recente la necessità di «letture del sistema normativo che siano le più rispettose delle attribuzioni delle diverse autorità interessate, e, nello specifico soprattutto, di quelle riconducibili agli enti territoriali in quanto esponenti degli interessi complessivi delle comunità locali».

Ed è proprio in questa linea che si colloca la sentenza in commento.

Quanto al caso di specie, la sentenza che si commenta riguarda una pronuncia del T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 14 dicembre 2010, n. 36519, relativa all'accoglimento di alcuni ricorsi riuniti, per effetto della quale si annulla l'avversata autorizzazione a costruire ed esercire un terminale di ricezione e rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL) (46) situato nel Comune di Porto

(39) Cons. Stato, Sez. V 28 maggio 2004, n. 3451, cit. Riguardo all'accoglimento del vizio di violazione dell'art. 27 del d.lgs. 22 del 1997, si deve ricordare che alla conferenza di servizi, indetta dalla Regione Lombardia ai sensi della norma predetta, sono stati convocati, quali «enti locali interessati», soltanto la Provincia di Mantova e il Comune di Castiglione delle Stiviere, mentre è stato omesso l'invito a Comuni limitrofi e confinanti con il territorio del Comune sede della discarica. Le appellanti ribadivano la tesi favorevole all'interpretazione restrittiva della locuzione sopra trascritta, negando che possa immaginarsi a carico dell'amministrazione un onere di individuazione di enti locali diversi da quelli che sono sede dell'impianto. Si ammette soltanto che «un obbligo di convocazione poteva sussistere solo in caso di apposita domanda da parte del Comune interessato, in base alla notizia dell'apertura del procedimento, che doveva desumersi dalla pubblicazione sul FAL di Mantova e sul BURL dell'avviso della presentazione della domanda di realizzazione dell'impianto. Le censure vanno disattese per le ragioni già adeguatamente esposte nella sentenza di primo grado, che meritano conferma. In particolare, in disparte l'ampiezza del dato testuale, che non autorizza una lettura così restrittiva, la Regione non ha neppure tenuto nel dovuto conto il parere del proprio Servizio giuridico legislativo che aveva consigliato di invitare gli enti che avessero presentato apposita istanza previa adeguata pubblicità dell'iniziativa oggetto di autorizzazione».

(40) Così A. GRATANI, *La conferenza di servizi in materia di realizzazione di una discarica: la partecipazione degli «enti locali interessati»*, cit.,

spec. pag. 117.

(41) Così A. GRATANI, *La conferenza di servizi in materia di realizzazione di una discarica*, cit., spec. pag. 118. Secondo l'A. in mancanza di una chiara definizione di cosa debba intendersi per enti locali interessati, la ricerca non può che esser condotta empiricamente.

(42) Cons. Stato, Sez. VI 13 settembre 2010, n. 6562, in *www.giustamm.it*.

(43) T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 24 novembre 2008, n. 2241, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 11, 3155 e in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(44) T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 6 ottobre 2009, n. 1755, in questa Riv., 2010, 421 e in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(45) T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 13 agosto 2007, n. 3068, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(46) Il gas naturale - che sta assumendo un ruolo fondamentale nella produzione mondiale dell'energia, in linea con la necessità sempre più urgente di contenere l'emissione di prodotti inquinanti - viene trasportato nelle cisterne gassiere addette al trasporto del *liquefied natural gas*, composto principalmente da metano. Tuttavia lo stato gassoso dei prodotti trasportati impone nuove tecnologie sempre più sofisticate per il trasporto e navi di tonnellaggio molto elevato per via delle lunghe tratte da percorrere e per contenere i rischi legati sia alla *safety* che alla *security*. Per un approfondimento del tema cfr. AA.Vv., *Gas naturale*, in *Lavoro sicuro - ambiente e sicurezza*, Il sole 24 ore, Milano, 2010.

Empedocle, con relativa realizzazione di opere marittime portuali e gasdotto di collegamento alla rete nazionale di gasdotti.

Sicché, il Comune di Agrigento, con gli altri ricorrenti, rilevava come il decreto impugnato fosse «gravemente lesivo dei diritti e degli interessi dello stesso ente locale, nel cui ambito territoriale insistono beni culturali di immenso pregio e che è, al contempo interessato dalla realizzazione dell'opera» di cui si tratta. Il Comune di Agrigento non ha partecipato ai lavori della conferenza di servizi – cui non è stato invitato – che ha poi all'unanimità favorevolmente deliberato in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica, ex art. 8 della legge n. 340 del 2000, per la costruzione e l'esercizio del terminale di cui trattasi nel Comune di Porto Empedocle. Oltre alle competenti autorità regionali e alle amministrazioni statali interessate, alla conferenza di servizi hanno partecipato – o vi sono stati comunque invitati – la Provincia regionale di Agrigento ed il Comune di Porto Empedocle ed il Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Agrigento.

Il Comune di Agrigento, invero, ospita un sito archeologico che rappresenta una tra le più preziose testimonianze della civiltà classica, inserito nel 1998 dall'UNESCO nell'elenco dei siti costituenti patrimonio mondiale dell'umanità (47). I noti templi di Giunone, di Eracle, della Concordia, dei Dioscuri, di Vulcano e di Asclepio costituiscono una ricchezza primaria per il territorio agrigentino, fondante la stessa identità degli individui che vi abitano, e più in generale per tutta l'umanità, essendo la rappresentazione di storia antica una «conquista per sempre» - κτήμα ἐς αἰεὶ - secondo l'insegnamento di Tucidide (48).

Pertanto, a fronte di una tale peculiarità, sembrano più che condivisibili i timori di chi paventa pregiudizi per l'ambiente ed i beni culturali localizzati nell'area del sito archeologico, peraltro a forte vocazione turistica, quindi già sottoposta a pressioni ambientali notevoli. Nonostante le rassicurazioni dell'ENEL sul fatto che i serbatoi saranno quasi totalmente interrati e sporgeranno soltanto due cupole, l'area, invero, sembrerebbe *prima facie* essere quella meno indicata a causa dei possibili pregiudizi che potrebbero derivare dalla realizzazione del rigassificatore e dal connesso traffico di navi di grosso tonnellaggio contenenti gas liquido nella vicina Porto Empedocle. Tuttavia, occorre considerare anche le ragioni di quanti sostengono d'altra parte la necessità della realizzazione dell'opera, che dovrebbe sorgere in un'area industriale dismessa, potrebbe consentire il rilancio delle attività produttive e anche l'attracco di navi da crociera, a seguito dell'ampliamento del porto. Per tutti questi motivi la partecipazione del Comune di Agrigento alla conferenza di servizi si sarebbe rivelata decisiva ed insopprimibile, sia in caso di esito positivo sia in caso di esito negativo dei lavori.

A parere dei giudici del T.A.R. Lazio risulta fuor di dubbio che l'opera in questione interessi effettivamente il territorio del Comune di Agrigento, oltre agli effetti indiretti – che potrebbero interessare ad esempio il flusso delle correnti e le spiagge – vi sono da considerare gli effetti diretti, ossia l'attraversamento da parte del

gasdotto di completamento del territorio del Comune di Agrigento, per un tratto che oltretutto risulta abbastanza significativo. Dunque, pur considerando gli stringenti criteri proposti in alcune pronunce del Consiglio di Stato, non v'è dubbio che il Comune di Agrigento potesse «vantare» la pretesa a partecipare alla conferenza di servizi, posto che il suo territorio risulta direttamente interessato da opere che sono parte integrante dell'impianto da realizzare, non trattandosi, cioè, di mero Comune limitrofo. Con ciò, non si esclude la legittimità della partecipazione dell'ente territoriale più ampio, in questo caso la Provincia di appartenenza e della stessa Regione, tuttavia le popolazioni del territorio rappresentate da questi ultimi enti sarebbero coinvolte in maniera comunque mediata. Inoltre, i giudici rilevano come la riforma intervenuta nel 2005, ad opera della legge n. 15, a maggior ragione rende ineludibile la partecipazione del Comune di Agrigento alla procedura.

Va infatti rammentato come la legge n. 15 del 2005 abbia comportato un'ulteriore variazione quanto alle procedure decisionali relative all'istituto della conferenza di servizi, introducendo il criterio delle «posizioni prevalenti» espresse nell'ambito del procedimento. Tale meccanismo procedurale ha senza dubbio rafforzato il ruolo dell'amministrazione procedente, rendendo più rilevanti, ai fini della decisione finale, il ruolo dell'amministrazione – o meglio delle amministrazioni – che hanno un «peso specifico» più considerevole nel particolare procedimento di cui si tratta.

L'attuale formulazione, se da un lato ha temperato il principio di maggioranza in sede di conferenza di servizi, dall'altro, ha potenziato il ruolo e la responsabilità dell'amministrazione procedente cui è rimessa la determinazione finale, previa valutazione delle specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede (49).

In tal guisa, il superamento del criterio della maggioranza ai fini della decisione finale con la regola delle posizioni prevalenti pare attribuire ampio potere discrezionale all'amministrazione procedente, tuttavia tale discrezionalità sembra essere giustificata da una maggiore coerenza rispetto ai principi del diritto amministrativo – *in primis* rispetto al principio di ragionevolezza – mentre il criterio della maggioranza obbligava l'amministrazione procedente ad adottare meccanicamente una decisione che avrebbe posto sullo stesso piano amministrazioni portatrici di interessi di diverso rilievo. In tal modo, pur continuando a perseguire le esigenze di accelerazione e semplificazione del procedimento, il legislatore mostra di non trascurare, d'altro canto, le esigenze di assicurare un'adeguata ponderazione agli interessi coinvolti nel procedimento (50).

A maggior ragione, dunque, dopo le modifiche del 2005, il coinvolgimento del Comune di Agrigento, che vanta il diretto collegamento col territorio e che subirà un impatto ambientale ragguardevole, si impone come determinante nei lavori della conferenza, posto che la sua partecipazione alla conferenza, o al contrario, l'assenza di rappresentanti dell'ente comunale, avrebbe potuto far propendere la decisione finale sull'autorizza-

(47) L'antica Città greca di *Akragas* - sotto la dominazione romana *Agri-gentum* e più tardi *Kerkent*, sotto quella araba - fu fondata da coloni provenienti da Rodi e divenne ben presto un fiorente centro culturale che dette i natali al filosofo presocratico Empedocle.

(48) L. CANFORA, *Il mistero Tucidide*, Milano, 1999.

(49) Cfr. T.A.R. Liguria - Genova, Sez. I 11 luglio 2007, n. 1376, in *Foro*

amm. T.A.R., 2007, 7-8, 2314, negli stessi termini cfr. Cons. Stato, Sez. IV 2 maggio 2007, n. 1920, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 5, 1417; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 26 luglio 2007, n. 1254, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 5, 828; Cons. Stato, Sez. VI 3 marzo 2006, n. 1023, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 3, 918.

(50) C. TUBERTINI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 557.

zione al rigassificatore in un senso piuttosto che in un altro. La mancata partecipazione alla conferenza di servizi si concreta dunque in un vizio di legittimità dell'intera procedura volta all'ottenimento dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio del rigassificatore nel Comune di Porto Empedocle.

A questo punto si può aprire una breve parentesi su quale fosse il ruolo degli enti locali prima della riforma del 1990 e sulla strada percorsa sinora: come rilevato da autorevole dottrina v'è una differenza sostanziale tra la *ratio* ispiratrice della legge n. 142 del 1990 rispetto alla legislazione del 1934, che «in realtà, cominciava col disciplinare l'amministrazione dello Stato, a livello locale, quasi che i Comuni e le Province fossero delle appendici o delle entità che operavano nell'ambito dell'amministrazione statale, intesa nel senso più ampio e completo dell'espressione, come amministrazione imperativa, basata su una organizzazione ministeriale e perciò accentrata» (51). Infatti, si può dire che dall'Unità d'Italia sino all'avvento del fascismo sia prevalsa l'idea di un'attività amministrativa completamente accentrata in capo allo Stato, mentre gli enti locali, in realtà privi di una reale autonomia, venivano considerati meri terminali operativi, rimanendo pertanto priva di effettività la previsione costituzionale di cui all'art. 5, dimostrata anche dalla esiguità della giurisprudenza rinvenibile in materia sino almeno agli anni '70 (52).

La legislazione del 1990 - e ancor più il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, c.d. Testo Unico degli enti locali - al contrario, dà conto di «una precisa idea di amministrazione, come espressione della comunità locale, e non di una organizzazione statale rigida, imperativa o di tipo burocratico». In questa nuova prospettiva, ove le amministrazioni vengono rappresentate come collegate immediatamente con le aspirazioni delle popolazioni locali, il Comune sembra rivestire un ruolo preminente, poiché senza dubbio è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Pertanto, sembra opportuno che i Comuni continuino nella strada intrapresa della ricerca della identità, posto che essi sembrano meglio rappresentare la risposta alle necessità espresse dal cittadino, «mentre l'organizzazione politica dello Stato si allontana dalla coscienza popolare, così come legislatore non viene più sentito o percepito come (l'unico) garante delle libertà e dei diritti individuali, nell'amministrazione ci si può più facilmente e più immediatamente riconoscere» (53).

In virtù delle considerazioni sopra svolte, la differenziazione di identità e scopi tra Comune di Agrigento e l'ente Provincia, appare assolutamente netta, legittima ed auspicabile, posto che l'autonomia, oggi più che mai, sembra essere un concetto «da preservare, anzi da incrementare e vivificare sempre più» (54). Né si può ritenere, d'altro canto, che la Provincia di Agrigento, invitata for-

malmente a partecipare ai lavori della conferenza, avrebbe potuto adeguatamente rappresentare gli abitanti del Comune di Agrigento, portatori di istanze autonome e specifiche.

In altre parole non si può non convenire con il pensiero di quella parte della dottrina che rileva come sia sempre più comunemente percepito che «l'amministrazione non è sentita come "buona" se alla elaborazione delle decisioni amministrative di grande impatto sulla qualità della vita di grandi e piccole comunità, e dunque soprattutto alle scelte di grande rilevanza per l'ambiente, negli aspetti sostanziali e nei profili percettivi (si veda, a quest'ultimo proposito, anche la Convenzione europea sul paesaggio), non sia assicurata la partecipazione delle comunità interessate, non sentendosi sufficiente che l'amministrazione sia democratica, nel senso che agli apparati amministrativi siano preposti organi di governo elettivi» (55).

In definitiva, fatte queste brevi considerazioni - riferite al solo ambito della tutela dell'ambiente - sembra ancora una volta profilarsi con grande nettezza come proprio «nel coordinamento dei poteri, nel momento del loro esercizio», almeno in alcune pronunce più recenti dei giudici amministrativi, sia ravvisabile l'obiettivo primario dell'istituto della conferenza di servizi (56), pur essendo stato identificato a lungo come istituto di mera semplificazione dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, «la conferenza di servizi sembra realizzare anche meglio di altri strumenti la *vision* dell'ideatore della legge generale sul procedimento amministrativo, Mario Nigro» (57). Essa costituisce un esempio concreto della concezione del procedimento amministrativo come strumento per «valorizzare le potenzialità dinamiche delle organizzazioni amministrative rispetto ai loro profili statici», come «tecnica di diluizione del potere» delle singole amministrazioni, come mezzo per la «emersione degli interessi» (58).

Giovanna Mastrodonato

*

(51) Il riferimento è a G. BERTI, *Il principio collaborativo nell'amministrazione locale*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, 1993, I, spec. pag. 201.

(52) Così F. MANGANARO, *La storia paradossale della tutela dell'autonomia degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in G. DELLA CANANEA - M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, spec. pag. 211.

(53) G. BERTI, *Il principio collaborativo nell'amministrazione locale*, cit., 203.

(54) G. BERTI, *Il principio collaborativo nell'amministrazione locale*, cit., 203.

(55) D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *www.costituzionalismi.it*. Sul tema

della buona amministrazione anche nella prospettiva offerta dal diritto comunitario cfr. almeno M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie*, in *www.giustamm.it*, 2010; L. MARUOTTI, *Diritto comunitario e diritto amministrativo*, *ivi*, 2008; L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 789; A. ZITO, *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, *ivi*, 2002, 425.

(56) Così F.G. SCOCA, *op. ult. cit.*, 262.

(57) Così F. BASSANINI - L. CARBONE, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006.

(58) Così F. F. BASSANINI - L. CARBONE, *La conferenza di servizi*, cit.

T.A.R. Campania - Napoli; Sez. VII - 12-11-2010, n. 24192 - Veneziano, pres.; Passarelli Di Napoli, est. - Energy & Technical Services s.r.l. (avv. Raffaele ed a.) c. Regione Campania (avv. Monti).

Ambiente - Sviluppo sostenibile - Impianti eolicici e pluralità di aerogeneratori collocati in diversi Comuni - Ubicazione sul territorio - Criteri.

Ambiente - Sviluppo sostenibile - Impianti eolicici e pluralità di aerogeneratori collocati in diversi Comuni - Limite tecnico-amministrativo alla discrezionalità localizzativa concessa al Comune.

Per impianto eolico si intende «un sistema costituito dall'insieme dei dispositivi - aerogeneratori - atti a trasformare l'energia meccanica del vento in energia elettrica, incluse le opere civili e di connessione alla rete, e comprensivo dell'intera area occupata dal sistema». L'ubicazione sul territorio deve avvenire su un'area che presenti caratteristiche di unicità territoriale. Tale criterio spaziale si fonda nella esigenza che le valutazioni relative all'impianto proposto, ed i pareri relativi, siano assunte e resi con carattere di unitarietà e con riferimento ad un contesto zonale in cui le aree interessate dalla presenza dell'impianto siano in stretta adiacenza l'una all'altra (1).

Ai Comuni è pacificamente riconosciuto il potere discrezionale di fare le scelte migliori per disciplinare l'uso del territorio, e la localizzazione degli impianti di produzione di energia eolica è uno dei campi in cui tale potere si esplica. Un assetto razionale degli aerogeneratori, in armonia con la tutela del paesaggio e con l'interesse ad uno sviluppo sostenibile dell'energia da fonti rinnovabili, si raggiunge attraverso la concertazione fra i vari enti, territoriali e non, parimenti interessati alla realizzazione dell'impianto energetico (2).

(Omissis)

Nel merito, tuttavia, il ricorso non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.

Secondo la ricorrente, l'impianto è unico, come dimostrato dalla «soluzione minima di allaccio» e dal momento che ciò che rileva non è tanto l'adiacenza delle aree in cui si posizionano gli aerogeneratori, ma la loro aggregazione funzionale in base allo studio del vento. In altri termini, parte ricorrente sostiene che, per stabilire se un impianto è unico ovvero ci si trovi di fronte ad una pluralità di impianti, occorra ricorrere ad un criterio «funzionale», e non ad un criterio «spaziale» (adiacenza delle aree interessate).

Tale assunto, tuttavia, non può essere condiviso in base al chiaro disposto del punto 2, lett. c) delle linee guida, che definisce gli impianti eolicici «un sistema costituito dall'insieme dei dispositivi - aerogeneratori - atti a trasformare l'energia meccanica del vento in energia elettrica, incluse le opere civili e di connessione alla rete, e comprensivo dell'intera area occupata dal sistema». Tale definizione fa riferimento, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, proprio ad un criterio spaziale, esigendo l'unicità dell'area su cui l'impianto deve essere realizzato.

Per altro, detto criterio spaziale trova una sua logica giustificazione nella esigenza che le valutazioni relative all'impianto proposto, ed i pareri relativi, siano assunte e resi con carattere di unitarietà e con riferimento ad un contesto unitario.

È invece pacifico, e non contestato dalla stessa ricorrente, che nel caso di specie gli impianti debbano essere realizzati su

cinque aree diverse.

Né può essere accolta la censura di incompetenza, atteso che - per costante giurisprudenza - l'articolazione delle funzioni tra i vari settori di uno stesso ente è questione organizzativa interna all'ente stesso, e non può costituire un vizio di incompetenza.

(Omissis)

(1-2) SE LA LOCALIZZAZIONE DI UN IMPIANTO EOLICO INTERESSA AREE RICADENTI SUL TERRITORIO DI PIÙ COMUNI, L'UNICA VIA È... LA CONFERENZA DI SERVIZI.

Il T.A.R. Campania torna su un tema molto dibattuto tra gli amanti del verde (e non solo tra loro), vale a dire le «energie rinnovabili» (1) sulle quali è intervenuto - non senza problemi - il recente d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 emanato in attuazione della direttiva n. 2009/28/CE.

Il tema in esame si iscrive in quello più ampio delle problematiche ambientali (ivi incluse quelle territoriali e paesaggistiche) e principalmente sulla questione dell'approvvigionamento energetico da nuove fonti c.d. «pulite». La ricerca di un equilibrio tra la tutela dell'ambiente e il suo coinvolgimento nel quadro dell'uso delle risorse a fini energetici è argomento che riguarda ogni cittadino e non solo i singoli operatori (economici, giuridici o tecnici) del settore.

Un rapporto, in fondo, fra ambiente e sviluppo sostenibile il quale, per come si è dipanato nel caso di specie, non deve aver soddisfatto il proponente, i cui desideri di realizzare un impianto eolico sono rimasti (almeno per il momento) nel cassetto, ma che non può soddisfare neanche il lettore (più o meno addetto ai lavori), che riscontra una certa reticenza da parte delle istituzioni territoriali a rendere effettiva la normativa statale (e comunitaria) in tema di approvvigionamento energetico da fonte rinnovabile (2).

Mai come in questo ultimissimo periodo, caratterizzato dai tristi accadimenti che hanno fatto meditare anche i sostenitori più accesi del nucleare, potrebbe tornare in gran spolvero l'ipotesi, negli ultimi tempi compressa per i costi (ritenuti) eccessivi, di sfruttare sole e vento.

È il momento, però, in cui si avverte con più evidenza la necessità che si instauri un confronto celere e produttivo fra il soggetto privato che propone la realizzazione di un impianto di energia da fonte rinnovabile e quello pubblico che tale proposta deve vagliare in relazione ad interessi parimenti rilevanti - spesso anche configgenti - quali l'ambiente, il governo del territorio e lo stesso sviluppo sostenibile dell'energia da fonti rinnovabili.

Non v'è chi non veda come tale confronto fra pubblico e privato - sicura espressione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (3) - sarà tanto più fecondo quanto più potrà svolgersi in un conte-

(1) T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 29 gennaio 2007, n. 94, reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 9 febbraio 2010, n. 808, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 2, 600; Cons. Stato, Sez. VI 22 febbraio 2010, n. 1013, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 5, 784; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 16 marzo 2010, n. 1479, reperibile sul sito www.rivistadga.it e in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 25 marzo 2010, n. 1652, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 4, I, 1322 e reperibile sul sito www.rivistadga.it.

(2) Utili riferimenti in Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 8, 868 e in www.cortecostituzionale.it, 2009; Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Foro it.*, 2010, 7-8, I, 1983 e in www.cortecostituzionale.it, 2010.

zionale.it, 2010.

(3) L. ZANETTI, *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 507-525. Per tutti si veda L. BOBBIO, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, 2000, 111. *Ex plurimis*: Cons. Stato, Sez. IV 3 luglio 2003, n. 3969, in *Foro amm. C.D.S.*, 2003, 3396 e in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. IV 22 marzo 2007, n. 1384, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 3, 879 e in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. VI 2 marzo 2010, n. 1215, in *Foro it.*, 2011, 3, III, 152 e in www.giustizia-amministrativa.it.

sto procedimentale onnicomprensivo dei vari interessi in gioco, vale a dire la Conferenza di servizi.

Ed è proprio tale sinergico confronto, per venire alla sentenza, che sembra sia mancato nella fase procedimentale da cui sono derivati gli atti successivamente impugnati dinanzi al T.A.R. campano. Mancanza questa che non sembra sia stata colmata nell'ambito giudiziale e che ha (audacemente) indotto il giudice ad assumere una decisione netta ma acritica – forse perché supportata da una motivazione squisitamente tecnica – ma dal sentore vagamente «pilatesco».

Il punto di partenza del convincimento del giudice, spunto argomentativo della presente nota, è chiaro: per stabilire se un impianto è unico ovvero ci si trovi di fronte ad una pluralità di impianti, bisogna ricorrere non ad un criterio «funzionale» (come inutilmente sostenuto dalla parte ricorrente) bensì ad un criterio «spaziale» (adiacenza delle aree interessate dal posizionamento degli areogeneratori).

Tale assunto deriverebbe dal disposto di cui al punto 2, lett. c) delle linee guida. A tale specifico riguardo, anche se nella narrativa della sentenza riportata non viene esplicitato, si deve ritenere, anche per quanto si esporrà in prosieguo, che trattasi delle linee-guida regionali di cui alla delib. g.r. 20 marzo 2009, n. 500 (*Nuove linee-guida per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione unica relativo alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Modifiche ed integrazioni alla delib. g.r. n. 1955/2006*) per non confonderle con quelle nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010.

Secondo le linee-guida tracciate dalla Regione, per impianto eolico si intende «un sistema costituito dall'insieme dei dispositivi – aerogeneratori – atti a trasformare l'energia meccanica del vento in energia elettrica, incluse le opere civili e di connessione alla rete, e comprensivo dell'intera area occupata dal sistema».

A parere della Regione, dunque, tale definizione fornirebbe un solo criterio (quello, appunto, «spaziale») per verificare se l'impianto è unico o trattasi di più impianti. Parte ricorrente invece, ritenendo che la stessa definizione esprima solo un criterio «funzionale», sostiene che il progetto dalla medesima presentato preveda un unico impianto composto da più aerogeneratori legati dalla c.d. «soluzione minima di allaccio».

Il giudice tuttavia, abbracciando *in toto* la tesi della Regione resistente, ha ritenuto infondato il ricorso del privato chiosando appunto che quest'ultimo, invece di presentare tante richieste quanti erano gli impianti da realizzare, ha presentato un unico progetto volendo in realtà realizzare cinque impianti diversi, artificiosamente definiti cinque lotti di un unico impianto.

Ebbene, non potrebbe essere questa la sede per giustificare l'una o l'altra tesi, ovvero di cercare una terza via interpretativa al predetto disposto – su cui si tornerà solo nelle conclusioni della presente trattazione – quanto, più che altro, quella di vagliare se a monte gli interlocutori della presente problematica abbiano sfruttato appieno gli

strumenti loro concessi dall'ordinamento onde evitare il contenzioso in questione (4).

In altre parole, è mancato un concertato esame nella fase precedente al giudizio – fase da svilupparsi prevalentemente in sede procedurale amministrativa, come si vedrà più avanti – il quale avrebbe forse consentito al privato di chiarire meglio le caratteristiche del proprio progetto (5), se del caso ottimizzandolo a seguito delle prescrizioni delle amministrazioni interessate (Comuni, Regione, VV.FF., ecc.), e a quest'ultime di valutare l'intervento nel suo insieme, disancorandosi da quel criterio, [fra l'altro neanche ben affiorante dal disposto del punto 2, lett. c) delle citate linee regionali], interpretato – come detto – nel caso in esame nel senso che gli areogeneratori devono necessariamente essere posizionati su aree adiacenti.

Da tale premessa, si trae una conseguenza – che trascende il caso di specie – e cioè che, una volta accertata da parte di tutte le amministrazioni coinvolte, sia la bontà del progetto sotto il profilo ambientale e sia il vantaggio per la collettività sotto quello dell'approvvigionamento energetico, la sua allocazione su aree anche non strettamente adiacenti e ricadenti sul territorio di diversi Comuni, potrebbe non essere d'ostacolo alla sua realizzazione tutte le volte in cui l'impianto non contrasti con i piani programmatici e territoriali dei singoli enti territoriali (ovvero con le disposizioni contenute nelle linee-guida nazionali o regionali, eventualmente emanate).

In verità, la sintetica ricostruzione, operata in sentenza, della fase precedente al giudizio, fa emergere come tale concertazione sulla «bontà» dell'intervento non vi sia stata, come, invece, avrebbe dovuto essere. Al contrario, sembra più che altro che le varie istituzioni chiamate ad esprimersi, ciascuna nel proprio ambito, lo abbiano fatto senza interloquire fra loro in una sede comune. Tale *modus operandi*, che d'altronde svela un limite cognitivo e una conseguente superficialità di esame in ordine all'intervento nel suo insieme, non è in linea con le puntuali prescrizioni dettate dal legislatore nazionale e confermate dalla giurisprudenza più autorevole (6).

A tale proposito, non può non richiamarsi, al riguardo, il quadro normativo, statale e regionale, che disciplina le fonti rinnovabili energetiche, con particolare attenzione all'*iter* autorizzatorio di tali impianti, traendosi da tale quadro i principi e i criteri sulla cui base è possibile risolvere i conflitti, aperti o potenziali.

Al riguardo è giusto fare una premessa.

Come noto, la materia della «produzione di energia da fonti rinnovabili» va affidata, come chiarito dalla Corte costituzionale sin dal 2005 [sentenza 383 cui hanno fatto seguito altre pronunce del medesimo tenore (7)], alla legislazione concorrente, in quanto assorbita nella suddetta materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» *ex art.* 117, comma 3, Cost. I giudici, pur non trascurando la rilevanza che, in relazione agli impianti in esame, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio (8), hanno ritenuto di attri-

(4) Arg. in T.A.R. Napoli, Sez. III 14 settembre 2007, n. 7693, reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

(5) Cons. Stato, Sez. VI 15 luglio 1998, n. 1074, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1190; Cons. Stato, Sez. VI 11 aprile 2006, n. 1999, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 4, 1239 e reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

(6) Da ultimo, T.A.R. Molise, Sez. I 8 marzo 2011, n. 98, reperibile sul sito www.rivistadga.it e poi anche Cons. Stato, Sez. V 8 maggio 2007, n. 2107, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 5, 1495 e reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

(7) Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. it.*, 2006, 8-9, 1583. Vedi anche Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 339, in *Foro it.*, 2010, 3, I, 749 e

reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it, 2010, laddove si afferma che «(...) al fine di preservare gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento (sentenza n. 248 del 2006), non può negarsi che il Governo della Repubblica possa assumere, nel rispetto della sfera di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni, un ruolo di impulso ai fini dello sviluppo energetico nazionale, in quanto parte della politica generale che ad esso compete tracciare».

(8) Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 8, 868 e reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it, 2009; Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, cit.

buire un ruolo centrale nell'ambito della disciplina in argomento, al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento nei diversi ambiti territoriali.

Allo Stato quindi il compito di dettare i principi fondamentali in materia di fonti energetiche rinnovabili, ivi compresi i profili «autorizzatori» cui devono attenersi le Regioni per poter legiferare, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli comunitari e internazionali.

Cardine della disciplina nazionale per l'attuazione degli obblighi comunitari in tema di impianti FER è stato fino ad oggi solo il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Tale provvedimento – che ha recepito la citata direttiva n. 2001/77/CE – è stato infatti emanato con le finalità fra le altre di «promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario», attuando semplificazione delle procedure amministrative relative ad impianti FER, ed introducendo, all'art. 12, un regime autorizzatorio «semplificato» per la loro costruzione ed esercizio. Ma il sistema si è completato con il recente d.lgs. n. 28/2011, cit. dal quale scaturisce un assetto autorizzatorio ancor più agevolato con l'introduzione della c.d. PAS (procedura abilitativa semplificata, in sostituzione della DIA) e della comunicazione inizio lavori, per interventi di minore rilevanza.

Al fine di realizzare l'obiettivo sopra menzionato il legislatore ha previsto: *a*) l'introduzione di un termine perentorio ordinario per la conclusione della procedura oggi portato a 90 gg. (9) (termine che può essere più ampio ove si deve acquisire la VIA, come si avrà modo di dire); *b*) il ricorso alla Conferenza di servizi, quale modulo organizzativo per eccellenza deputato alla disamina (e alla tutela) di molteplici e concorrenti interessi pubblici coinvolti in un medesimo procedimento; *c*) la previsione di linee guida (*ex art. 12, comma 10*) concertate tra Stato e Regioni per disciplinare in maniera uniforme sul territorio nazionale il procedimento autorizzativo e garantire, con specifico riguardo agli impianti eolici il loro corretto inserimento nel paesaggio.

In ordine al predetto punto *b*), non può sottacersi che il ruolo della Conferenza di servizi previsto nel d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 è stato ricondotto, nel corso degli anni, in quella pienezza di funzioni e attribuzioni così come disciplinate nella legge sul procedimento (legge n. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni). E nel quadro di tale procedura deve rilevarsi che tra gli strumenti giuridici approntati dal legislatore per realizzare il necessario contemperamento tra le esigenze di sviluppo economico e le esigenze di tutela ambientale, un ruolo di preminenza sembra oggi spettare alla valutazione di impatto ambientale (VIA).

L'obiettivo della VIA è quello di fornire il vero avallo per uno sviluppo economico, per l'appunto, sostenibile, mediante lo svolgimento di una endo-procedura finalizza-

ta a valutare gli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali (10). Al riguardo, va precisato che la VIA assolve la suddetta funzione, non solo per soddisfare esigenze di tutela relative a singoli fattori ambientali (aria, acqua etc.), sui quali può negativamente incidere un dato progetto, ma anche piuttosto con riferimento all'interazione tra i singoli fattori e così all'ambiente globalmente inteso. Peraltro, si segnala che il provvedimento di VIA nel nuovo assetto normativo delineato dal recente d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 interviene, condizionandolo, espressamente e obbligatoriamente sull'ambito temporale della Conferenza di servizi ai fini della conclusione del procedimento *ex art. 12* del d.lgs. n. 387/2003 e s.m.i. (11) (oggi – come detto – normalmente fissato in 90 giorni salvo il caso in cui sia necessario chiedere la VIA, seguedosi in tale evenienza l'*iter* temporale di tale ultimo procedimento ai sensi del d.lgs. n. 152/2006), ma l'importanza di detta valutazione era forse già iscritta nelle normative precedenti.

Come è noto, infatti nelle more dell'emanazione di tali linee-guida statali, molte Regioni, hanno proceduto seguendo ciascuna un proprio «itinerario» con legislazioni proprie e, in taluni casi, con l'emanazione di linee-guida regionali.

Ed è questo il caso della Regione Campania la quale, con delib. g.r. n. 1955/2006, come modificata e integrata dalla successiva delib. g.r. 20 marzo 2009, n. 500, ha emanato le proprie linee-guida.

Quanto all'*iter* autorizzativo dell'impianto, tali linee regionali hanno richiamato il procedimento previsto dal legislatore statale, specificando appunto [art. 2, lett. *n*) «Definizioni»] che «(...) la sequenza procedimentale posta in essere dall'amministrazione procedente è retta da criteri di razionalità e ragionevolezza, nella forme della Conferenza di servizi e nel rispetto dei principi della l. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni, per il rilascio della autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387».

L'art. 11 disciplina in maniera compiuta lo svolgimento di tale Conferenza. Fra le altre disposizioni in esso contenute, vale la pena qui ricordare che il responsabile del procedimento deve coinvolgere tutte le amministrazioni interessate, avvalendosi del proponente per l'inoltro a queste della copia del progetto presentato. Le amministrazioni esprimono i propri pareri o assenti, fra cui quello di valutazione di impatto ambientale, che costituisce condizione necessaria per l'esito positivo dell'intero procedimento autorizzativo. Al riguardo, l'autorità regionale competente al rilascio del parere di VIA trasmette nell'ambito della Conferenza di servizi, ovvero trasmette all'ufficio responsabile della procedura, le proprie determinazioni e/o richieste integrative in relazione al progetto, allo Studio di impatto ambientale e ad ogni altro elemento ritenuto utile ai fini della valutazione di propria competenza. Lo

(9) Un termine più lungo del normale per consentire la valutazione di tutti i molteplici interessi pubblici coinvolti nell'autorizzazione unica. Tale termine di centottanta giorni è fissato nell'esclusivo interesse di colui che richiede l'autorizzazione il quale potrebbe eventualmente azionare il ricorso al giudice contro il silenzio mantenuto dalla Regione oltre il termine dei centottanta giorni con la conseguenza che, in caso di accoglimento del ricorso, potrebbe esser nominato un commissario *ad acta* che assuma la decisione finale sull'autorizzazione unica.

(10) L'interesse per il concetto dello «sviluppo sostenibile» è stato espressamente codificato mediante l'inserimento nel Testo Unico ambiente (parte II del d.lgs. n. 152/2006), all'art. 3 *quater* di nuova introduzione a seguito del d.lgs. 4/2008. Secondo tale disposto (comma 1): «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente

codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

(11) Sulla natura «perentoria» di tale termine, in passato cfr. Corte cost., 9 novembre 2006, n. 364, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 12, 1344; in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 1, 12, con nota di VIOLA e in www.cortecostituzionale.it, 2007. In tal senso cfr. T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 7 settembre 2007, n. 5773, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 9, 2732; v. anche T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 27 maggio 2008, n. 683, *ivi*, 2008, 5, 1456 e reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. V 26 febbraio 2010, n. 1139, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 2, 393 e reperibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

stesso art. 11 specifica che deve essere assicurato il contraddittorio con il proponente, in particolare qualora in Conferenza dovesse emergere un orientamento che prelude al diniego dell'autorizzazione richiesta, ovvero al suo rilascio ma con prescrizioni. L'ufficio responsabile della procedura, nel tentativo di addivenire ad una decisione condivisa, può convocare, anche con la presenza del proponente, un tavolo integrativo di confronto tra le sole amministrazioni interessate che hanno formulato pareri discordanti su aspetti correlati del procedimento.

Se questi sono i criteri procedurali che la Regione Campania si è segnatamente data per autorizzare l'esecuzione di impianti di energia da fonti rinnovabili, non sembra che, nel caso che ci occupa, la stessa Regione (in qualità di autorità procedente) abbia dato concreta applicazione a quanto previsto nei propri atti regolamentari, e ciò anche a prescindere dall'effettiva indizione di una Conferenza dei servizi.

Nella fattispecie, tale modulo procedimentale non sembra sia stato attivato dalla Regione. Anzi, sembrerebbe che il suo provvedimento di diniego sia intervenuto autonomamente, senza aspettare, su tutti, né le determinazioni degli enti sul cui territorio sarebbe insistito l'impianto, né la pronuncia dell'autorità competente al rilascio del parere di VIA.

La Regione, senza coinvolgere né il soggetto proponente, che avrebbe potuto partecipare più attivamente al processo determinativo – se del caso apportando modifiche tecniche e compensative al proprio progetto – e né le altre amministrazioni interessate, portatrici di interessi territoriali e ambientali, si è basata su un proprio convincimento (necessaria adiacenza delle aree su cui deve insistere l'impianto) per troncargli sul nascere ogni pretesa realizzativa del privato.

Invero, se, come pare, la valutazione più congrua è quella di natura, *lato sensu*, ambientale, ogni problematica si sarebbe potuta evitare all'origine, attribuendo un ruolo più determinante e decisivo all'organo deputato alla valutazione di impatto ambientale nel contesto della Conferenza di servizi.

Risulta essere, infatti, pacifico come con la VIA si prendano in considerazione tutti gli effetti derivanti dal progetto, avendo riguardo sia al singolo fattore ambientale (suolo, aria, etc.), sia all'interazione tra i vari fattori ambientali che in astratto possono subire pregiudizio dalla realizzazione di quel dato progetto, tra i quali il fattore «spazio localizzativo» non può assumere quel valore assoluto che la Regione e il giudice gli hanno assegnato nel caso. Una VIA adeguata e onnicomprensiva avrebbe avuto il sicuro pregio di considerare l'intervento nel suo insieme, prevedendo misure compensative atte a salvaguardare l'intero ambito zonale e quindi superando il problema della stretta adiacenza delle superfici interessate dal posizionamento degli aerogeneratori.

In esito pertanto ad un accertamento, effettuato con il dovuto rigore scientifico, in merito alla assenza di concrete e fondate ragioni ostative alla realizzazione di impianti, la Regione ben avrebbe potuto dare prevalenza alle «esigenze energetiche» nel quadro delle primarie esigenze di salvaguardia ambientale, non già in un'ottica di contemporaneo di valori contrapposti ma di bilanciamento tra gli stessi.

Nella direzione qui proposta si può, infine, sostenere che tale impostazione oggi sembrerebbe, fra l'altro, confortata sia dalle nuove linee-guida statali introdotte con il d.m. 10 settembre 2010, sia dal d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

Piero Tamburini

T.A.R. Puglia, Sez. I - 21-10-2010, n. 3747 - Allegretta, pres.; Durante, est. - B. (avv. Amati) c. Comune di Trani (avv. Capurso).

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Responsabilità del trasgressore - Responsabilità solidale del proprietario dell'area - Solo in caso di dolo o colpa.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Provvedimenti di rimozione o di ripristino dello stato dei luoghi - Obbligo a carico del proprietario dell'area - Motivazione - Necessità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

In tema di rifiuti abbandonati, la responsabilità è dell'autore materiale della trasgressione, mentre ricorre la responsabilità in solido con i proprietari dell'area o titolari di altro diritto reale nel solo caso in cui la violazione possa a questi ultimi essere ascritta a titolo di dolo o colpa (1).

In tema di rifiuti abbandonati, il provvedimento che ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, imponga la rimozione, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti medesimi, ovvero il ripristino dello stato dei luoghi deve essere puntualmente motivato con riguardo agli elementi in forza dei quali sia affermata la responsabilità del proprietario, quanto meno con riguardo alla colpa per omessa vigilanza sulle attività poste in essere da terzi (2).

(Omissis)

Dall'esegesi dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 si desume in maniera inequivoca che, nel caso di presenza di rifiuti abbandonati, la responsabilità è dell'autore materiale della trasgressione. La responsabilità in solido con i proprietari dell'area o con i titolari di altro diritto reale, invece, ricorre nel solo caso in cui la violazione possa essere a questi ascritta a titolo di dolo o colpa.

Ne consegue che tutti i provvedimenti amministrativi emanati in base all'art. 14 devono essere puntualmente motivati con riguardo agli elementi in forza dei quali sia affermata la responsabilità dei proprietari, per lo meno con riguardo alla colpa per omessa vigilanza sulle attività inquinanti poste in essere da terzi (in tal senso la giurisprudenza è univoca, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136; Sez. IV 5 settembre 2005, n. 4525; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 11 gennaio 2006, n. 13).

Siffatto sistema sanzionatorio, delineato dal decreto Ronchi in materia di rifiuti, esclude la configurabilità di responsabilità oggettiva o di posizione, e cioè che il proprietario del sito che ospita rifiuti abbandonati sia chiamato, per ciò solo, a risponderne, indipendentemente dalla concreta verifica, da parte della P.A., di una condotta anche semplicemente agevolatrice del fatto illecito del terzo, ovvero omissiva, cioè di astensione dall'adozione di quelle cautele che possono ragionevolmente pretendersi da un soggetto dotato di diligenza media.

Ciò premesso in diritto, va osservato che il provvedimento impugnato risulta carente di idonea motivazione utile a riscontrare il presupposto psicologico della responsabilità del proprietario del fondo, in quanto fondato solamente sullo *status* di proprietario del soggetto diffidato alla rimozione.

Manca, invero, nel suddetto provvedimento l'indicazione di suoi comportamenti quanto meno colposi, eventualmente omissivi, casualmente collegati all'evento dannoso che gli si ordina di riparare.

Sotto altro profilo, l'atto risulta essere stato adottato senza che sia stata compiuta alcuna valida istruttoria tesa ad accertare la responsabilità dell'illecito del proprietario ed in mancanza, quindi, di qualsiasi motivazione circa la sussistenza dell'obbligo di smaltimento.

Né, la circostanza che il fondo non sia recintato è di per sé motivo di responsabilità, atteso che la recinzione dei fondi agricoli non costituisce una regola e tanto meno può imputarsi al proprietario la responsabilità dell'abbandono di rifiuti sul suo fondo per il fatto che non l'abbia recintato e che l'uso come discarica sia stato reiterato nel tempo, gravando sull'amministrazione il controllo e la prevenzione delle attività illecite.

D'altra parte queste considerazioni sulla reiterazione dell'uso del fondo come discarica e della mancanza di recinzione sono state introdotte dalla difesa del Comune e, quindi, trattasi di integrazione dell'atto, come tale inammissibile.

Quanto sin qui esposto consente di accogliere il ricorso, restando assorbite le ulteriori censure relative alla violazione delle norme sulla comunicazione di avvio del procedimento e di incompetenza del sindaco, essendo, peraltro, indubbio, che ove il provvedimento sia un'ordinanza contingibile e urgente, la competenza è del sindaco.

(Omissis)

(1-2) SULLA RESPONSABILITÀ IN TEMA DI RIFIUTI ABBANDONATI E MOTIVAZIONE DEI RELATIVI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI.

Il T.A.R. Puglia (Sez. I) con la sentenza 21 ottobre 2010, n. 3747 in rassegna, uniformandosi ad un consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, ha affermato che, in tema di abbandono incontrollato di rifiuti, la responsabilità va attribuita all'autore materiale della trasgressione, mentre va ravvisata la responsabilità in solido con i proprietari dell'area o con titolari di altro diritto reale solo nel caso in cui la violazione possa ascriversi a questi ultimi a titolo di dolo o colpa; da tanto ha fatto discendere la conseguenza che i provvedimenti amministrativi emanati al riguardo debbano essere puntualmente motivati con riferimento agli elementi in virtù dei quali sia ravvisata la sussistenza della responsabilità dei proprietari, quanto meno per ciò che si riferisce alla omessa vigilanza sulle attività inquinanti poste in essere dai terzi (1).

In effetti l'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, applicabile nella specie, non dissimilmente da quanto previsto dall'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e precedentemente dall'art. 9 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, dopo aver stabilito che l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati, impone al trasgressore di «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»; aggiunge, tuttavia, che tale obbligo va imposto quando «tale violazione sia imputabile a titolo di dopo o colpa».

In base al chiaro enunciato della norma, è evidente che, in linea di principio, si debba escludere qualsiasi forma di responsabilità oggettiva del proprietario; pertanto i provvedimenti di rimozione dei rifiuti o di ripristino dello stato dei luoghi non possono essere imposti al proprietario dell'area per effetto della sua qualità, ed invece è necessario l'accertamento di un suo comportamento, anche solamente omissivo, di corresponsabilità, che risulti a seguito di apposita istruttoria da svolgersi in contraddittorio con le parti.

Peraltro, la sussistenza del comportamento omissivo per la comminatoria di responsabilità è stata ripetutamente esclusa in giurisprudenza ove sia individuata in una mera *culpa in vigilando* ed è stato richiesto un concreto coinvolgimento nella condotta trasgressiva (2).

In mancanza, quindi, dell'indicazione di specifici elementi che facciano emergere un tale comportamento del proprietario del fondo, il suo solo *status* di proprietario, come correttamente viene rilevato dal T.A.R., non può costituire valido fondamento di provvedimenti impositivi di obblighi nella riferita norma previsti.

Vincenzo Perillo

Comm. trib. reg. Piemonte - Torino, Sez. XXX - 10-6-2010, n. 44 - Pasi, pres.; Briccarello, est. - Be.Ma. c. Agenzia Entrate - Ufficio Fossano.

Imposte e tasse - Imposte indirette - Conferimento di azienda agricola - Trasferimento di azienda o beni immobili - Abuso di diritto.

Il conferimento di beni immobili in una società semplice agricola, già configurata come impresa agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c., presuppone che essi siano destinati alla formazione, al completamento o all'ampliamento dell'azienda agraria. I relativi atti di trasferimento, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, devono essere valutati secondo la loro natura intrinseca e secondo gli effetti giuridici che essi producono nelle situazioni dei soggetti coinvolti. Il dato giuridico reale, pertanto, prevale rispetto ai dati formalmente enunciati, anche frazionatamente in uno o più atti e perciò assume maggiore rilevanza il risultato di un comportamento sostanzialmente unitario rispetto ai risultati parziali e strumentali di una molteplicità di comportamenti formali. Cosicché nessun valore preminente può essere attribuito alla diversità di oggetto e di causa relativi a due contratti per negare il loro collegamento e consentire un intento elusivo di una fattispecie tributaria (1).

(Omissis)

La sentenza dei primi giudici appare condivisibile e meritevole di conferma.

È condivisibile la valutazione in ordine alla qualificazione sull'oggetto del conferimento laddove la Commissione Provinciale ha ritenuto trattarsi non già di conferimento d'azienda agricola, ma piuttosto di immobili. Come ha sottolineato l'Ufficio, l'oggetto del conferimento indicato nell'atto notarile costitutivo della società «Il Co. società semplice agricola», non suffragato da alcuna perizia di stima asseverata, non è tale da trasformare i descritti terreni ed i fabbricati conferiti in un'azienda agricola. È condivisibile, infatti, ritenere che nella fattispecie non può individuarsi un'azienda agricola (nella configurazione ampia prevista dall'art. 2135 c.c., che implica lo svolgimento di un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse), ma piuttosto si è trattato di terreni agricoli e fabbricati rurali non idonei ad elevarsi a rango di azienda agricola, come sopra descritta.

L'Ufficio ha rilevato che dall'atto di costituzione della società non è possibile rinvenire le dotazioni dei fondi, le attrezzature, le giacenze di materie prime, le scorte vive (bestiame), né le scorte fisse (macchinari e attrezzi), necessari per l'espletamento dell'attività, ma viene fatto solo cenno all'esistenza di attrezzature agricole, impiegati afferenti, scorte di prodotto e di materiali strumentali, senza alcuna specifica valorizzazione, e di conseguenza afferma la correttezza dell'avviso di liquidazione, ove è stato ritenuto prevalente il valore degli immobili in applicazione del chiaro dettato dell'art. 23, comma 1, d.p.r. n. 131/1986.

Il ricorrente nel suo appello, ha definito la società ricorrente «una società agricola di natura immobiliare», individuandone, però, l'oggetto sociale nell'attività agricola, stante che l'art. 3 dell'Atto costitutivo della società «Il Co. società semplice agricola» indica l'oggetto nell'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 c.c.

Tuttavia appare corretta la contraria deduzione dell'Ufficio, laddove ha evidenziato che nessuna delle attività contemplate dalla norma può essere esercitata senza l'ausilio di beni strumentali, attrezzature, scorte, e personale dipendente. Elementi tutti, la cui esistenza neppure in questa sede è stata comprovata dai contribuenti, risultando, anzi, come illustrato in narrativa che i fondi in questione sono locati ad altra società, pur rientrando nell'ambito familiare.

La doglianza del ricorrente, pur se ritenuta assorbita nel motivo principale della controversia rappresentato dall'applicazione dell'art. 20 dai primi giudici, non appare a questa Commissione fondata e meritevole di accoglimento.

Quanto all'applicazione dell'art. 20, d.p.r. 131/1986, questa Commissione condivide le valutazioni espresse nella sen-

(1) V.: Cons. Stato, Sez. VI 5 settembre 2005, n. 4525, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 2667; Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136, *ivi*, 2005, 113; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 11 gennaio 2006, n. 113, in *Giurisd. amm.*, 2006, II, 94.

(2) V.: Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, in questa Riv., 2010, 66; Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, *ivi*, 2009, 121; Sez. V 8 marzo 2005, n. 935, in *Foro amm. C.D.S.*, 2005, 808; T.A.R. Campania, Sez. V 8 giugno 2010, n. 13059, in questa Riv., 2010, 696, con nota di ROMANELLI C., ed *ivi* richiami di giurisprudenza. In particolare, è stata esclusa la configurazione di una *culpa in vigilando* a carico del proprietario di un fondo dato in affitto, sul quale il conduttore svolgeva attività di stoccaggio e trasformazione di pneumatici fuori uso, sul rilievo che il proprietario non ha la disponibilità del bene dato in locazione, né può spingere la sua diligenza fino a controllare l'attività del conduttore (Cons. Stato, Sez. V 25 giugno 2010, n. 4073, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 1290).

tenza sulla portata antielusiva della norma.

Particolarmente, alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, e particolarmente della sentenza S.U. n. 30055 del 23 dicembre 2008 che, fugando numerosi dubbi, ha sancito che il contribuente non possa trarre indebiti vantaggi fiscali dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con una specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l'operazione, diverse dalla mera aspettativa del risparmio fiscale, deve ritenersi, nella fattispecie, corretto l'operato dell'Ufficio che ha ritenuto che i due atti (costituzione della società con conferimento e cessione di quote) pur essendo distinti fra loro, avessero il solo scopo di far apparire come costituzione di società con conferimento di azienda agricola e successiva cessione di quota sociale, una vera e propria compravendita di beni immobili, aggirando tale operazione mediante lo sfruttamento del conferimento.

Infatti, pur non potendosi negare che l'operazione di conferimento di azienda seguita dalla cessione delle quote di partecipazione sia espressamente dichiarata non elusiva nei termini del comma 3 dell'art. 176 T.U.I.R., il comma 3 dell'art. 176 T.U.I.R. è riferito all'imposizione diretta del reddito delle società commerciali e prevede la non elusività qualora siano rispettate condizioni specifiche e specifici fini. La non elusività è sancita rispetto all'art. 37-bis, dedicato all'imposizione diretta che nella fattispecie non rileva affatto, trattandosi di imposta di registro. Lo strumento negoziale utilizzato dai ricorrenti è previsto dalla legge che, in presenza di altre condizioni, non lo ritiene distorto, ma ciò esclusivamente ai fini dell'imposizione diretta. Lo schema contrattuale utilizzato dai ricorrenti potrà anche essere neutro ai fini dell'imposizione diretta, ma non lo è ai fini dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale. Vanno, quindi, respinte le censure dei ricorrenti sul punto.

Patimenti irrilevanti è l'affermazione del ricorrente per cui unico indice di utilizzo potenzialmente «irregolare» dello strumento del conferimento, di per sé pacificamente lecito e coerentemente favorito dall'imposizione tributaria, starebbe, quindi, nella prossimità temporale della cessione della partecipazione sociale riveniente dal conferimento. L'individuazione del «negozio giuridico finale» e conseguentemente la determinazione della effettiva volontà delle parti (ai fini dell'imposta di registro), rientra nel potere discrezionale del giudice di merito, e costituisce un tipico accertamento di fatto caso per caso che deve essere logicamente e correttamente motivato dal giudice di merito, il quale, nonostante i titoli e le forme adottate nei negozi giuridici stipulati, può interpretare il «complesso» dei negozi giuridici come un'unica operazione atta a conseguire il citato «negozio giuridico finale» con le relative conseguenze ai fini dell'imposta di registro.

Correttamente, quindi, nell'interpretazione dell'art. 20 del d.p.r. 131/1986, deve darsi preminenza assoluta alla causa reale sull'assetto cartolare, in modo da stabilire se l'autonomia privata sia stata orientata verso un lecito risparmio d'imposta, oppure se sia stato perseguito lo scopo di evasione di imposta e, nella fattispecie, risulta chiara e sufficientemente dimostrata la reale volontà dei contribuenti, che, con due negozi giuridici differenti, realizzati contestualmente, intendevano dissimulare il vero scopo della transazione: una compravendita di immobili.

Condivisibile, attesa la reale situazione della società contribuente, è la valutazione della Commissione provinciale in ordine al mancato riconoscimento delle agevolazioni fiscali previste dall'art. 2, comma 4, d.lgs. 99/2004 per gli IAP. Nella fattispecie, come ampiamente risulta in atti e non contestato dagli appellanti, se pure l'oggetto sociale della «Il Co. società semplice agricola» è «l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 c.c.», la società non esercita alcuna attività agricola, essendo più propriamente inquadrabile come società immobiliare. Essa, infatti, per stesa ammissione dei ricorrenti, concede in affitto i fondi conferiti alla società «La Me. dei fra-

telli Vi. società semplice» (società pur rientrante nello stesso ambito familiare).

La tesi dell'Ufficio, per cui dalla lettura coordinata degli artt. 1 e 2 del d.lgs. 99/2004 emerge chiaramente che il principale requisito richiesto ai fini dell'applicazione delle agevolazioni, sia rappresentato dallo svolgimento effettivo dell'attività agricola e che tale svolgimento esclusivo sia indicato nello Statuto sociale, è corretta e prive di pregio sono, invece, le considerazioni dei ricorrenti in merito alla esistenza di una struttura familiare unitaria di tipo diretto-coltivatore evoluto (diretto-coltivatore).

L'appello pur se ampiamente motivato e pur dandosi atto delle difficoltà interpretative della normativa che possono aver indotto la contribuente ad erroneo comportamento, non può trovare accoglimento e la sentenza appellata viene quindi confermata. (*Omissis*)

(1) QUALIFICAZIONE DELL'AZIENDA AGRARIA ED INDIVIDUAZIONE DELLA TASSAZIONE SUI CONFERIMENTI DI IMMOBILI IN UNA SOCIETÀ SEMPLICE AGRICOLA.

L'elusione fiscale si verifica allorché il contribuente pone in essere atti o operazioni, anche collegati tra di loro, che pur non essendo di per sé illeciti, non presentano alcuna valida giustificazione economica e sono diretti esclusivamente ad aggirare obblighi o divieti previsti dalla normativa fiscale in modo da ottenere un'indebita riduzione del carico tributario (si v. art. 7, d.lgs. 8 ottobre 1997, n. 358). L'Amministrazione erariale nell'applicazione della più tipica delle imposte d'atto – quella di Registro – ha sempre cercato di osteggiare tutti coloro i quali allo scopo di fruire di un regime fiscale più vantaggioso, cercano di classificare in modo inesatto o giuridicamente diverso, il comportamento posto in essere. L'imposta di registro è un'imposta indiretta che si applica in dipendenza della registrazione di atti presso l'Agenzia delle Entrate. Gli atti rilevanti ai fini dell'imposta sono elencati in un'apposita tabella allo scopo di consentire la tassazione dell'atto portato alla registrazione in base alla natura giuridica dello stesso secondo una certa tariffa.

La registrazione quindi a) attesta l'esistenza dell'atto, cioè attribuisce certezza all'effettiva stipulazione del negozio giuridico; b) attribuisce all'atto data certa di fronte ai terzi. L'imposta viene applicata secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati per la registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente (art. 20, d.p.r. 26 aprile 1986, n.131). Con l'espressione «intrinseca natura» ci si riferisce alla ricostruzione giuridica dell'atto quale emerge dall'esame del suo contenuto mentre per «effetti giuridici» s'intendono le modificazioni che l'atto produce nelle situazioni giuridiche dei soggetti coinvolti. Pertanto, sostiene la S.C. (1), deve attribuirsi rilievo preminente alla natura intrinseca ed agli effetti giuridici degli stessi sul loro titolo e sulla loro forma apparente. Il dato giuridico reale deve essere privilegiato rispetto ai dati formalmente enunciati in uno o più atti ancorché questi appaiano risultanti parziali e strumentali di una molteplicità di comportamenti formali. Ne consegue, concludono i S.G., che una pluralità di negozi, strutturalmente e funzionalmente collegati al fine di produrre un unico

(1) Cass. Sez. V 25 febbraio 2002, n. 2713, in *Foro it.*, I, 2002, 3424 e

Cass. Sez. V 23 novembre 2001, n. 14900, in *Il Fisco*, 2002, fasc. 8, 4061 ss.

effetto giuridico finale, vanno considerati, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, come un fenomeno unitario. Tale principio risulta altresì conforme al dettato costituzionale in ordine alla capacità contributiva di ciascun cittadino. In sintesi si può senz'altro affermare che la causa reale del negozio giuridico e la regolamentazione degli interessi effettivamente perseguiti dai contraenti prevalgono sulla qualificazione giuridica fornita dalle parti o sulla forma apparente dell'atto. Questa interpretazione della norma tributaria, ancorché avallata dal richiamato indirizzo giurisprudenziale, successivamente, tra l'altro, pure confermato, e dalla prassi amministrativa (2), è stata contestata dalla dottrina, la quale nega che all'interno del T.U. del Registro ci siano disposizioni antielusive e sostiene che l'A.F. si sia spinta ben oltre le facoltà concesse dalla legge (3). L'art. 20 del d.p.r. 131/86 dovrebbe quindi avere la funzione di consentire la tassazione dell'atto portato alla registrazione sulla base della natura giuridica di quanto nello stesso pattuito. Esso non consente di «(...) sconfinare in una vera e propria ricostruzione antielusiva, effettuata tramite l'interpretazione complessiva di più atti (...) al fine di ricondurre a tassazione l'assetto economico scaturente dalla sommatoria degli stessi» (4).

Nel caso in esame si contesta ad una società semplice che esercita attività agricola, la qualificazione dei conferimenti effettuati che non possono essere inquadrati come conferimento di azienda agricola bensì come conferimento di immobili. Tant'è che la società stessa non assume la configurazione di un'impresa agricola né le sue strutture possono essere individuate come azienda agraria. Tutto ciò in considerazione del fatto che la società non esercita attività agricola, non ha una dotazione tale da poter espletare attività agricola e, per stessa ammissione dei soci, viene definita, con una formula molto ambigua ed in se contraddittoria, come «società agricola di natura immobiliare».

L'azienda agricola è un'unità di produzione organizzata secondo particolari criteri tecnico-economici e regolata da precise e determinate norme giuridiche. Accanto a questa definizione di carattere «operativo-ordinamentale», non può certo essere trascurato il fatto che, considerate le diverse sue componenti, l'azienda agraria si presenta come un'unità strutturalmente instabile all'interno della quale occorre rilevare le differenze determinate dall'intervento dell'uomo. Questa analisi, condotta con metodo logico-descrittivo, consente di delineare, da un lato, la natura del meccanismo di produzione e dall'altro, in stretto coordinamento con l'organizzazione dell'impresa, permette di verificare la rispondenza alle finalità di cui parlano gli art. 2082, 2135 e 2555 c.c. Nella struttura dell'azienda agraria sono facilmente individuabili un ordinamento fondiario, costituito dal terreno inteso come unità di produzione avente precise caratteristiche colturali ed un ordinamento produttivo, formato dal capitale agrario investito e cioè macchine, attrezzi, bestiame, concimi, fertilizzanti e scorte. Si può quindi parlare di un capitale fondiario (terreno, fabbricati, impianti arborei, strade, impianti di vario genere), di un capitale agrario (capitale d'esercizio), di un

capitale di scorta (strumenti e prodotti) e di un capitale di anticipazione (liquidità necessaria per sostenere le spese di gestione). I modi di organizzazione di tutti questi mezzi ci consentono di individuare il tipo d'impresa agricola che non può essere altro che capitalistica o a conduzione diretto-coltivatrice o, tutt'al più, a conduzione familiare con l'apporto dei vari componenti della famiglia. I conferimenti di beni immobili – terreni o fabbricati – devono, perciò, essere destinati o finalizzati al miglioramento dell'ordinamento fondiario e di conseguenza all'aumento della produzione in virtù proprio di una più efficiente organizzazione complessiva delle strutture aziendali o di un accrescimento delle stesse. Ogni altra considerazione, ogni altra valutazione, ogni altra diversa qualificazione degli atti di conferimento non può assumere alcun valore. Quello che conta è che il bene o i beni conferiti si inseriscano all'interno dell'azienda con una funzione strumentale e siano destinati esclusivamente all'attività agricola.

S'intravede in questa ricostruzione la stretta corrispondenza che si determina tra la destinazione d'uso del bene conferito e l'intenzione (o, se si vuole, la finalità) che emerge dall'atto sottoposto a registrazione che attesta il comportamento delle parti. Due pronunce sempre della S.C. (5) confermano questa impostazione dal momento che ribadiscono che l'imposta di registro ha natura di tributo d'atto e che l'art. 20 del T.U.R., più volte citato, si applica, seguendo la lettera della norma, secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati per la registrazione. Come dire che bisogna tenere conto degli effetti del «singolo» atto sottoposto a registrazione e che successivi ed eventuali atti di rettifica o di integrazione o di altra natura, sul piano degli effetti giuridici vengono a completare l'atto originario. Se poi i successivi atti sono privi di collegamento con l'atto originario e comportano una diversa destinazione o prevedono una diversa utilizzazione dei beni, allora essi costituiscono, sul piano negoziale, nuovi atti, separatamente tassabili, che modificano gli effetti giuridici del primo, ma non lo travolgono perché questo conserva la sua piena autonomia. La piena autonomia di ciascun atto sottoposto a registrazione appare confermata per cui la tassazione non può che essere effettuata in base al contenuto degli accordi negoziali individuando gli effetti giuridici che essi sono potenzialmente in grado di produrre. Al di fuori di questo tracciato e al di là delle rigorose puntualizzazioni sopra menzionate, ricavate, peraltro, dalle considerazioni sviluppate dalla S.C., è evidente che l'azione del contribuente può essere facilmente inquadrata nell'ambito dell'abuso del diritto.

E così i giudici tributari, richiamando una sentenza della S.C. (6), concludono che il contribuente non può trarre indebiti vantaggi fiscali mediante l'utilizzo distorto di strumenti giuridici. Sugli atti di conferimento l'imposta di registro viene applicata secondo modalità differenti tenendo conto del tipo di bene o diritto oggetto del conferimento nonché della qualità del soggetto conferente. In caso di conferimento di proprietà o diritto reale di godimento su aziende o su complessi aziendali relativi a singoli rami d'impresa, si applica l'imposta in misura

(2) Cass. Sez. V 7 luglio 2003, n. 10660, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 7-8 e in *Omnia Juris*, IV, 2008 e risol. min. n. 241101 del 28 dicembre 1983.

(3) N. DOLFIN, *Le imposte di registro, ipotecarie e catastali*, in G. FALSITTA (a cura di), *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2008, 773 ss.; R. LUPI, *Diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2007, 303 ss.; M. BEGHIN, *L'abuso del diritto nella indefettibile prospettiva del vantaggio fiscale*, in *Corriere trib.*, n. 29/2009, 235 ss. E F. DOMINICI, *L'elusione, la riqualificazione*

degli atti e l'abuso del diritto, in *Finanza&Fisco*, 3/2009, 208 ss.

(4) F. DOMINICI, *op. cit.*, 210.

(5) Cass. Sez. V 27 luglio 2005, n. 15768, in *Vita not.*, 2005, 1056 e 24 febbraio 2006, n. 4220, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 2.

(6) Cass. Sez. Un. 23 dicembre 2008, n. 30055, in *Boll. trib.*, n. 6/2009, ed anche la successiva Cass. Sez. V 26 febbraio 2010 n. 4737, in *Fisco&Diritto*, 3/2010.

fissa. La stessa agevolazione è riconosciuta, a prescindere dalla natura del bene, e perciò anche nel caso di beni immobili, quando questi fanno parte del complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa o quando l'operazione è posta in essere a favore di una società già esistente. L'agevolazione di cui si tratta – imposta a tariffa fissa pari ad euro 168,00 – rispetto all'applicazione di aliquote che vanno, a seconda dell'atto e dell'attività economica, dal 2 per cento al 4 per cento fino al 6 per cento del valore dichiarato con un'addizionale dell'1 per cento su valori superiori a 103.291,38 euro in alcuni casi, risulta molto favorevole al contribuente e, senza dubbio, sollecita alcuni a tentare di porre in atto manovre elusive dell'imposta. Il principio del divieto di abuso del diritto tributario (7) stabilisce che deve considerarsi abusivo l'esercizio di un diritto, pur se riconosciuto da una disposizione normativa, quando esso sia esercitato per raggiungere obiettivi che sono contrari rispetto al sistema giuridico di appartenenza. Tuttavia non si riesce ad individuare la concatenazione logico-giuridica che porta i giudici tributari a valutare che oltre all'aspettativa del risparmio fiscale o, più correttamente, si dovrebbe dire, oltre alla possibilità di usufruire del regime agevolato d'imposta, la società agricola voglia, in realtà, trarre indebiti vantaggi ponendo in essere operazioni che costituiscono «(...) vera e propria compravendita di immobili, aggirando tale operazione mediante lo sfruttamento del conferimento».

La serie di atti tra di loro collegati, tutti indirizzati verso un «negozio giuridico finale» in grado, da solo, di far desumere la vera volontà delle parti, ben può essere spezzata grazie all'individuazione e all'isolamento dei singoli rapporti, che, a questo punto, dovrebbero poter avere vita autonoma. In secondo luogo, il vantaggio ottenuto deve essere individuato non in relazione alla situazione giuridica cui l'atto vuol riferirsi – ché in tal caso il comportamento del contribuente sarebbe pienamente legittimo – bensì in rapporto agli obiettivi dissimulati e scollegati dalla realtà giuridica contenuta nell'atto. In altri termini, l'esistenza di un vantaggio illegittimo viene fuori dalla realizzazione di uno schema che si allontana dall'atto giuridico sottoposto a registrazione perché ne presuppone necessariamente altri dissimulati. Solo in tali casi non si può parlare di conferimento altri-

menti il sensibile risparmio fiscale che accompagna l'operazione di conferimento societario rappresenta proprio un *favor* accordato a chi destina un bene all'ampliamento del complesso aziendale.

C'è un'ultima notazione da fare in ordine ad un terzo elemento che sembra essere stato trascurato, se non sottovalutato, dai giudici di merito. I dubbi e le incertezze relativi alla natura della società semplice a vantaggio della quale vengono effettuati i conferimenti, possono essere facilmente fugati se si procede ad un confronto della struttura societaria *de quo* con la normativa in materia di società agricole emanata a partire dal 2001. Prima il d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228, poi il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, modificato subito dopo dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101 ed infine l'art. 1, comma 1094 della legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, hanno cercato di disciplinare l'organizzazione, la struttura e l'oggetto delle società agricole. Non siamo certo di fronte ad un nuovo tipo di società, bensì ad un modello societario che viene qualificato sulla base di due requisiti: 1) la denominazione sociale con la specifica indicazione di «società agricola»; 2) l'oggetto sociale che deve prevedere l'esercizio di una delle attività previste dall'art. 2135 c.c.

I decreti citati, riprendendo le qualificazioni adottate per l'imprenditore agricolo individuale – coltivatore diretto, imprenditore a titolo principale, imprenditore capitalista, conduttore – stabiliscono che i soci di una società di persone (tralasciamo, nel caso in esame, ovviamente, le società di capitali e le cooperative) devono essere in possesso di una specifica qualificazione professionale che poi altro non è che la tipica connotazione dell'impresa agricola. La verifica dell'esistenza o meno di questi requisiti sul piano personale ed individuale per almeno uno dei soci o per la metà dei soci, le modalità di esercizio dell'attività o come società diretto-coltivatrice o come esercizio dell'impresa in forma collettiva, rappresentano la migliore e più fondata prova della presenza di una società agricola. In questo modo non è più necessario ricorrere ad una laboriosa interpretazione degli atti negoziali o ad inferenze logico-giuridiche oppure a complesse analisi circa i legami tra i diversi rapporti giuridici.

Antonio Orlando

(7) G. ZOPPINI, *Abuso del diritto e dintorni (ricostruzione critica per lo studio sistematico dell'elusione fiscale)*, in *Riv. dir. trib.*, VI, 2006, 809 e con riferimento alla normativa e alla giurisprudenza comunitaria: M. GIA-

CONIA - M. GRECO, *La comunicazione della Commissione europea sull'applicazione delle misure anti-abuso nell'area delle imposte dirette*, in *Fisc. internaz.*, 2008, 218 ss.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Rinunzia - Presupposti - Comunicazione al coltivatore della proposta di alienazione - Forma - Finalità - Mancanza - Rilevanza - Esclusione - Condizioni - Fondamento - Fattispecie. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 7-7-2010, n. 16025 - Di Nanni, pres.; Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Anania (avv. Caffarelli) c. Rizzo ed a. (avv. Siracusa). (*Conferma App. Messina 10 novembre 2005*)

In tema di contratti agrari, avendo facoltà di valutare tutti gli aspetti, positivi e negativi, l'avente diritto alla prelazione ex art. 8, legge n. 590 del 1965 e 7, legge n. 817 del 1971 (nel caso, il confinante) non può validamente rinunciare se non in seguito (e in dipendenza) della rituale comunicazione della volontà del proprietario di alienare il fondo (cosiddetta denuntiatio), comunicazione che, di tale diritto, determina l'insorgenza; peraltro, essendo al riguardo imposta una forma nell'esclusivo interesse del coltivatore, al fine di consentirgli di valutare la convenienza o meno di esercitare la prelazione, la relativa comunicazione, e a maggior ragione la trasmissione del preliminare, diventano inutili quando risulti in qualsiasi modo che per iniziativa del proprietario-venditore, il coltivatore ha avuto piena conoscenza della proposta di vendita, dovendo in tal caso ritenersi realizzata la finalità della legge. (In applicazione del suindicato principio, la S.C. ha ritenuto conseguito il risultato voluto dalla legge per avere l'avente titolo alla prelazione partecipato al rogito, a tale stregua conseguendo immediata e completa cognizione delle condizioni formulate per iscritto nell'atto di compravendita) (1).

(1) Nel senso proposto, vedasi, Cass. Sez. III 19 gennaio 2007, n. 1192, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 6, 1072.

*

Imposte e tasse - Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Tributi locali posteriori alla riforma tributaria del 1972 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Terreni ad uso agricolo - Riduzione della base imponibile - Presupposti - Qualifica di coltivatore o imprenditore agricolo e conduzione diretta da parte del contribuente - Necessità - Conduzione diretta del fondo da parte del solo nudo proprietario - Applicabilità all'usufruttuario - Esclusione - Fattispecie. (D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, artt. 2, 5, 9)

Cass. Sez. V Civ. - 30-6-2010, n. 15551 - Plenteda, pres.; Persico, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Comune di Oppeano (avv. Macca gnani) c. Messetti (avv. Manzo). (*Cassa e decide nel merito Comm. trib. reg. Verona 16 maggio 2006*)

In tema di ICI, la riduzione d'imposta prevista per i terreni agricoli dall'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 ricorre in presenza dei requisiti della qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale e della conduzione diretta dei terreni; a tali fini, la conduzione diretta dei terreni non sussiste in capo all'usufruttuario che non conduca anche il terreno stesso, pur se sia riscontrata in capo al nudo proprietario, familiare convivente. (Principio affermato dalla S.C. in relazione ad una fattispecie in cui non risultava dedotta né provata l'esistenza di un'impresa familiare agricola, con conseguente divaricazione tra il contri-

bute percettore del beneficio ed il soggetto detentore e conduttore diretto del fondo) (1).

(1) In tal senso, Cass. Sez. V 28 aprile 2010, n. 10144, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 4, 622.

*

Previdenza sociale - Assicurazione per l'invalidità, vecchiaia e superstiti - Pensione di anzianità - Lavoratori agricoli - Retribuzione pensionabile - Determinazione - Criteri di calcolo - Retribuzioni corrisposte anteriormente al 1968 - Rivalutazione - Indici ISTAT del 1968 - Necessità. (D.l. 29 luglio 1981, n. 402; l. 26 settembre 1981, n. 537; l. 29 maggio 1982, n. 297, art. 3, comma 11; d.l. 12 settembre 1983, n. 463; l. 11 novembre 1983, n. 638)

Cass. Sez. Lav. - 22-6-2010, n. 15053 - Roselli, pres.; Napoletano, est.; Matera, P.M. (conf.) - INPS (avv. Riccio) c. Medici. (*Cassa con rinvio App. Bologna 13 febbraio 2006*)

In tema di rivalutazione della pensione di anzianità dei lavoratori agricoli, la tabella C allegata al d.p.r. n. 468 del 1988 (integrata dalla tabella E ai sensi del d.l. n. 402 del 1981, conv. nella legge n. 537 del 1981) indica il valore monetario aggiornato al 1968 della retribuzione settimanale per gli anni precedenti, corrispondenti alle marche applicate sulle tessere assicurative allora in uso. Ne consegue che, nell'applicazione, della rivalutazione della retribuzione media settimanale per gli anni precedenti al 1968, da effettuarsi ai sensi dell'art. 3, comma 11, della legge n. 297 del 1982, deve farsi riferimento all'indice ISTAT del 1968 e non a quello dell'anno di percezione della retribuzione (1).

(1) In conformità, Cass. Sez. Un. 8 febbraio 2006, n. 2631, in *Foro it.*, 2006, 11, 3151.

*

Servitù - Prediali - Requisiti - Prestazioni accessorie - Servitù in faciendo consistere nequit - Configurabilità - Condizioni - Fattispecie relativa al taglio di rami ovvero potatura di alberi in relazione a servitù di passaggio. (C.c., artt. 1027, 1030)

Cass. Sez. II Civ. - 17-6-2010, n. 14622 - Schettino, pres.; Goldoni, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Libraro (avv. Antonicelli) c. Tito. (*Conferma Trib. Taranto 18 gennaio 2005*)

La servitù può comportare per il proprietario del fondo servente l'obbligo di un facere, purché esso costituisca solo un'obbligazione accessoria che non esaurisce l'intero contenuto della servitù, in quanto volto solo a consentirne il completo esercizio. (Nella specie la Suprema Corte ha ritenuto compatibile con il contenuto di una servitù di passaggio l'obbligo di tagliare i rami ovvero di potare gli alberi che ne ostacolavano l'esercizio) (1).

(1) Massima corretta atteso che la servitù può comportare per il proprietario del fondo servente l'obbligo di un facere, purché esso costituisca una obbligazione accessoria che non esaurisca l'intero contenuto della servitù, in quanto volto solo a consentirne il compiuto esercizio (così, Cass. Sez. II 29 agosto 1998, n. 8610, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1809).

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Nozione di «discarica» - Presupposti - Abitualità dello smaltimento - Degrado dell'ambiente - Art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 36/2003 e s.m. [D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, art. 2, comma 1, lett. g)]

Cass. Sez. III Pen. - 22-6-2011, n. 25047 - Petti, pres.; Lombardi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Piga, ric. (*Conferma App. Genova 19 maggio 2010*)

L'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, nel dettare i criteri atti a individuare la nozione di «discarica» non richiede l'esistenza di un apparato organizzato di uomini e mezzi, essendo sufficiente che un'area sia adibita a smaltimento dei rifiuti mediante deposito sul suolo o nel suolo. Sicché è sufficiente l'abitualità dello smaltimento di rifiuti in un'area determinata e la consistenza del loro accumulo, idonea a provocare il degrado dell'ambiente (1).

(1) Nello stesso senso: Cass. Sez. III 30 marzo 2010, n. 12448, P.G. in proc. O.M., reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it; mentre sulla natura commissiva del reato di cui all'art. 256, legge n. 152/2006, cfr.: Cass. Sez. III 18 novembre 2010, n. 40850, Gramegna ed a., rv. 248.706.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Residui di attività di demolizione edilizia - Deposito nel suolo senza le prescritte autorizzazioni - Società in nome collettivo - Corresponsabilità - Sussistenza - Fattispecie - Art. 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 1, lett. a)]

Cass. Sez. III Pen. - 22-6-2011, n. 25045 - Petti, pres.; Lombardi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Bottaro, ric. (*Conferma Trib. Padova, Sez. dist. Este 21 maggio 2010*)

La responsabilità per le violazioni contravvenzionali commesse nell'ambito di una società in nome collettivo grava su ciascun socio in quanto titolare del diritto-dovere di amministrare, essendo irrilevante l'esercizio di fatto di mansioni diverse da parte dei singoli soci. (Fattispecie: deposito nel suolo su un'area di circa 900 mq, di rifiuti costituiti da residui di attività di demolizione edilizia senza le prescritte autorizzazioni ad opera di imprese di modeste dimensioni con natura societaria, con carattere familiare della gestione, senza delega di funzioni al loro interno) (1).

(1) Sulla qualificazione dello spandimento sul suolo di materiali di risulta a fini di livellamento di un terreno quale deposito permanente di rifiuti, cfr.: Cass. Sez. III 9 marzo 2010, n. 9252, I.G., reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it.

*

Acque - Scarico in acque superficiali di acque di falda non contaminate derivanti da attività di escavazione - Reato di scarico senza autorizzazione - Configurabilità - Esclusione. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 74, 137, 243]

Cass. Sez. III Pen. - 22-3-2011, n. 11494 - Ferrua, pres.; Grillo, est.; D'Ambrosio, P.M. (conf.) - Ciocchetti ed a., ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Pesaro, Sez. dist. Fano 11 dicembre 2009*)

Non integra il reato di scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione (art. 137, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) lo scarico in acque superficiali di acque di falda non contaminate derivanti da attività di escavazione, pur quando manchi l'autorizzazione, comunque prescritta ai sensi dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 (1).

(1) In senso contrario: Cass. Sez. III 10 marzo 2009, n. 10532, P.G. ed a., reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it.

*

Sanità pubblica - Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Dipendente dell'ente o dell'impresa autore del reato - Responsabilità - Condizioni. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192 e 256]

Cass. Sez. III Pen. - 22-3-2011, n. 11490 - Ferrua, pres.; Marini, est.; D'Ambrosio, P.M. (conf.) - Fabbriconi, ric. (*Conferma Trib. Camerino 27 ottobre 2009*)

La responsabilità per la condotta di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) imputabile all'ente o all'impresa attiene anche al dipendente che abbia dato causa all'evento o abbia contribuito alla commissione della condotta stessa, perché non si tratta di reato proprio (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 10 giugno 2010, n. 22035, Brillì, rv. 247.626, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2010, 3, 706; Cass. Sez. III 22 giugno 2007, n. 24736, Sorce, rv. 236.882, in questa Riv., 2008, 427.

*

Ambiente - Costituzione di parte civile - Legittimazione - Risarcimento del danno ambientale - Regione ed enti territoriali - Sussistenza. (Nuovo c.p.p., art. 75; l. 8 luglio 1986, n. 349, art. 18)

Cass. Sez. III Pen. - 2-3-2011, n. 8091 - Ferrua, pres.; Amoresano, est.; Passacantando, P.M. (diff.) - Carnevale, ric. (*Conferma App. Napoli 8 ottobre 2008*)

La Regione e, più in generale, gli enti territoriali sono legittimati a costituirsi parte civile nei processi per i reati che causano un danno ambientale, perché il bene ambientale, inteso come assetto qualificato del territorio, è oggetto di un loro diritto di personalità (1).

(1) In senso contrario: Cass. Sez. III 22 novembre 2010, n. 41015, Gravina, rv. 248.707, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 2, 282.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Reato paesaggistico - Autorizzazione paesaggistica - Conseguimento mediante la procedura del silenzio/assenso - Esclusione. (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1, n. 6; l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39)

Cass. Sez. III Pen. - 25-2-2011, n. 7221 - Ferrua, pres.; Amoroso, est.; Iacoviello, P.M. (conf.) - Mazzella, ric. (*Conferma Trib. Napoli, Sez. dist. Ischia 16 novembre 2009*)

L'autorizzazione paesaggistica, il cui rilascio estingue il reato previsto dall'art. 1 sexies, l. 8 agosto 1985, n. 431 ove si tratti di manufatto sottoposto a procedura di condono edilizio ai sensi dell'art. 39, l. 23 dicembre 1994, n. 724, non può ottenersi attraverso la formazione del silenzio-assenso nel caso in cui le opere abbiano comportato un aumento di superficie e/o di volume. (In motivazione la Corte ha precisato che, in tal caso, trova applicazione il comma 8 e non il comma 7 dell'art. 39 della legge citata) (1).

(1) Con riferimento al silenzio-assenso, vedi: Cass. Sez. III 30 gennaio 2008, n. 4749 ord., Sannino, rv. 238.787.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono incontrollato - Responsabilità - Presupposti - Sussistenza di dolo o colpa - Necessità.

Cons. Stato, Sez. V - 4-3-2011, n. 1384 - Piscitello, pres.; Caringella, est. - M.F. (avv. Resta) c. Comune di Torino (avv. ti Colarizi e Lacognata) e Fallimento I. s.r.l.

La responsabilità per l'illecito di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, presuppone l'addebitabilità della condotta a dolo o colpa del soggetto attivo del fatto tipizzato dalla norma (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Piemonte, Sez. II n. 3256 del 2005 (non risulta edita).

La massima va condivisa; in senso conforme v.: Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 744; T.A.R. Campania, Sez. IV 8 giugno 2010, n. 13059, in questa Riv., 2010, 696, con nota di ROMANELLI C.; T.A.R. Toscana, Sez. II 17 settembre 2009, n. 1448, *ivi*, 2009, 196, con nota di AMORUSO F.P.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistica - Rilascio da parte della Regione o dell'ente subdelegato - Successivo esame della Soprintendenza - Obbligo del preavviso del rigetto - Insussistenza - Ragioni. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 241 bis)

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistica - Annullamento - Diversa valutazione del merito - Esclusione.

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I - 23-5-2011, n. 760 - Petruzelli, pres.; Gambato Spisani, est. - C. s.r.l. (avv. ti F.G. e G. Onofri) c. Ministero beni e attività culturali e Soprintendenza beni architettonici e paesaggistici delle Province di Brescia, Cremona e Mantova (Avv. gen. Stato) ed a. (n.c.).

In tema di tutela paesaggistica, l'interesse pretensivo del privato al rilascio del titolo volto a consentire la modifica del bene protetto si è consumato con la statuizione sulla domanda di autorizzazione, per cui solo in tale fase può ipotizzarsi l'obbligo del preavviso di rigetto, giusta la regola prevista dall'art. 10 bis della l. 7 agosto 1990, n. 241, e non nel diverso procedimento di secondo grado che coinvolge il rapporto tra la Soprintendenza e l'autorità locale che ha rilasciato il nulla-osta paesaggistico (1).

In tema di tutela paesaggistica, l'Amministrazione statale che esamina il nulla-osta rilasciato dall'autorità regionale o dalle autorità subdelegate può annullare il medesimo nulla-osta oltre che per il vizio di violazione di legge in senso stretto e per quello di incompetenza, anche quando risulti un profilo di eccesso di potere, ma non può sostituire una propria valutazione di merito ulteriore e diversa da quella posta in essere dalla Regione o dall'ente subdelegato (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 14 ottobre 2009, n. 6294 e 1° ottobre 2008, n. 4726, in questa Riv., rispettivamente 2010, 425 e 2009, 360.

Sulla seconda massima in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 2 aprile 2010, n. 1971, reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it.

Imposte e tasse - Tassa per rifiuti solidi urbani (TARSU) - Atti di accertamento - Controversie - Competenza del giudice tributario - Sussiste.

Imposte e tasse - Tassa per rifiuti solidi urbani (TARSU) - Atti di determinazione delle tariffe - Controversie - Competenza del giudice amministrativo - Sussiste.

T.A.R. Calabria, Sez. II - 8-3-2011, n. 340 - Burzichelli, pres. f.f.; Iannini, est. - E.P. S.p.A. (avv. ti Schifino, D'Amore e Puggioni) c. Comune Rossano (avv. Cherubini).

Nelle controversie relative agli atti di accertamento della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), la competenza appartiene alla giurisdizione del giudice tributario (1).

Nelle controversie relative agli atti di determinazione delle tariffe della tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), la competenza appartiene al giudice amministrativo (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cass., Sez. Un. Civ. 7 maggio 2003, n. 6954, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 5.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. T.A.R. Campania, Sez. I 9 giugno 2009, n. 3173, in *Giur. merito*, 2009, 9, 2285.

*

Imposte e tasse - Accisa su gasolio per serre - Applicazione di norme di agevolazione - Controversie - Competenza giurisdizionale - Competenza del giudice tributario - Sussiste.

Imposte e tasse - Accisa su gasolio per serre - Controversie sull'an e sul quantum del tributo - Revoca di agevolazione - Competenza del giudice tributario - Sussiste.

T.A.R. Lazio, Sez. II - 15-1-2011, n. 31 - Tosti, pres.; Toschei, est. - Azienda agricola S. di C.R. e S.M. (avv. ti Garancini, Padovan e Romanelli) c. Agenzia dogane, Presidenza Consiglio dei ministri e Ministero economia e finanze (Avv. gen. Stato) ed a. (n.c.).

I provvedimenti che riguardano l'esatta applicazione delle norme di agevolazione fiscale (nella specie, accisa sul gasolio utilizzato per le coltivazioni sotto serre) rientrano nella cognizione del giudice tributario e precisamente delle Commissioni tributarie (1).

La giurisdizione delle Commissioni tributarie involge tutte le controversie in materia di imposte e tasse ed ha natura esclusiva non circoscritta ad alcuni aspetti, ma estesa ad ogni questione relativa all'an ed al quantum del tributo e, quindi, anche quando vengano in evidenza provvedimenti del fisco di diniego totale o parziale di rimborsi d'imposta o di revoca di agevolazioni (nella specie, accisa sul gasolio utilizzato per le coltivazioni sotto serra) (2).

(1-2) Le massime vanno condivise. In senso conforme, v., T.A.R. Lazio, Sez. II 2 marzo 2010, n. 3230, in questa Riv., 2010, con ampia nota di CARDILLO M., *Questione di giurisdizione in tema di accisa sull'acquavite di vino*.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [«Kielbasa myśliwska» (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 18 aprile 2011, n. 382/2011.* (G.U.U.E. 19 aprile 2011, n. L 103)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Φιρίκι Πηλίου (Firiki Piliou) (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 26 aprile 2011, n. 414/2011.* (G.U.U.E. 29 aprile 2011, n. L 110)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Lapin Poron kylmäsavuliha (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 26 aprile 2011, n. 415/2011.* (G.U.U.E. 29 aprile 2011, n. L 110)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Valle d'Aosta Lard d'Arnad/Vallée d'Aoste Lard d'Arnad (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 26 aprile 2011, n. 416/2011.* (G.U.U.E. 29 aprile 2011, n. L 110)

Modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca. *Reg. esecuzione Commissione 8 aprile 2011, n. 404/2011.* (G.U.U.E. 30 aprile 2011, n. L 112)

Modifica del reg. (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli. *Reg. esecuzione Commissione 2 maggio 2011, n. 426/2011.* (G.U.U.E. 3 maggio 2011, n. L 113)

Rifiuto dell'autorizzazione di alcune indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini. *Reg. Commissione 4 maggio 2011, n. 432/2011.* (G.U.U.E. 5 maggio 2011, n. L 115)

Autorizzazione e rifiuto dell'autorizzazione di alcune indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari e che si riferiscono allo sviluppo e alla salute dei bambini. *Reg. Commissione 6 maggio 2011, n. 440/2011.* (G.U.U.E. 7 maggio 2011, n. L 119)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Σταφίδα Ηλείας (Stafida Ilias) (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 6 maggio 2011, n. 448/2011.* (G.U.U.E. 11 maggio 2011, n. L 122)

Iscrizione di talune denominazioni nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [(Shaanxi ping guo) (DOP), (Longjing Cha) (DOP), (Guanxi Mi You) (DOP), (Lixian Ma Shan Yao) (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 6 maggio 2011, n. 449/2011.* (G.U.U.E. 11 maggio 2011, n. L 122)

Norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'art. 10 bis della dir. (CE) n. 2003/87 del Parlamento europeo e del Consiglio [notificata con il numero C(2011) 2772]. *Dec. Commissione 27 aprile 2011, n. 2011/278/UE.* (G.U.U.E. 17 maggio 2011, n. L 130)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Fagiolo Cuneo (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 18 maggio 2011, n. 483/2011.* (G.U.U.E. 20 maggio 2011, n. L 133)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Gönci kajszibarack (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 18 maggio 2011, n. 484/2011.* (G.U.U.E. 20 maggio 2011, n. L 133)

Modalità di applicazione dei regimi di scambi preferenziali per alcune merci ottenute dalla trasformazione di prodotti agricoli di cui all'art. 7, par. 2, del reg. (CE) n. 1216/2009 del Consiglio. *Reg. esecuzione Commissione 25 maggio 2011, n. 514/2011.* (G.U.U.E. 26 maggio 2011, n. L 138)

Autorizzazione della commercializzazione del cromo piccolinato quale nuovo ingrediente alimentare a norma del reg. (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 27 maggio 2011, n. 2011/320/UE.* (G.U.U.E. 31 maggio 2011, n. L 143)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Attuazione della direttiva n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE. *D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28.* (G.U. 28 marzo 2011, n. 71, suppl. ord. n. 81)

Disposizioni sanzionatorie per le violazioni del regolamento (CE) n. 504/2008 recante attuazione della direttiva 90/426/CEE e 90/427/CEE sui metodi di identificazione degli equidi, nonché gestione dell'anagrafe da parte dell'UNIRE. *D.Lgs. 16 febbraio 2011, n. 29.* (G.U. 29 marzo 2011, n. 72)

Ripartizione tra i diversi sistemi di pesca della quota tonno rosso per la campagna di pesca 2011. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° marzo 2011.* (G.U. 7 maggio 2011, n. 105)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Pasta di Gragnano» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 aprile 2011.* (G.U. 7 maggio 2011, n. 105)

Revoca della protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Salame Piemonte» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 aprile 2011.* (G.U. 7 maggio 2011, n. 105)

Disposizioni, caratteristiche, diciture, nonché modalità per la fabbricazione, l'uso, la distribuzione, il controllo ed il costo dei contrassegni di Stato per i vini a denominazione di origine controllata e garantita e per i vini a denominazione di origine controllata. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 19 aprile 2011.* (G.U. 9 maggio 2011, n. 106)

Riconoscimento del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata dei vini «Ortona». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 aprile 2011.* (G.U. 9 maggio 2011, n. 106)

Riconoscimento del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata «Villamagna». *D.M. (politiche agricole, ali-*

mentari e forestali) 20 aprile 2011. (G.U. 9 maggio 2011, n. 106)

Disposizioni nazionali relative all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine alla attivazione della misura Vendemia verde - campagna 2010/2011. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 26 aprile 2011.* (G.U. 9 maggio 2011, n. 106)

Modificazioni al decreto 5 ottobre 2010, integrante il decreto dell'8 gennaio 2002 che istituiva il registro di detenzione delle specie Cites. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 8 aprile 2011.* (G.U. 11 maggio 2011, n. 108)

Contributi a favore degli imprenditori ittici. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 23 febbraio 2011.* (G.U. 11 maggio 2011, n. 108)

Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici. *D.M. (sviluppo economico) 5 maggio 2011.* (G.U. 12 maggio 2011, n. 109)

Recepimento delle direttive (UE) nn. 2010/67 e 2011/3 riguardanti i requisiti di purezza specifici degli additivi alimentari. *D.M. (salute) 7 aprile 2011.* (G.U. 17 maggio 2011, n. 113)

Recepimento della dir. (UE) della Commissione del 22 ottobre 2010, n. 2010/69 che modifica gli allegati alla direttiva (CE) n. 95/2

del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti. *D.M. (salute) 7 aprile 2011.* (G.U. 18 maggio 2011, n. 114)

Proroga del termine di cui all'art. 12, comma 2, del decreto 17 dicembre 2009, recante l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 26 maggio 2011.* (G.U. 30 maggio 2011, n. 124)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti. *L.R. 10 dicembre 2010, n. 53.* (B.U. 17 dicembre 2010, n. 15, straord.)

Promozione e riconoscimento dei distretti agroalimentari di qualità DAQ. *L.R. 21 febbraio 2011, n. 5.* (B.U. 18 marzo 2011, n. 19)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 29 luglio 2010, n. 31, recante «Norme regionali contenenti la prima attuazione del d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale)». *L.R. 22 dicembre 2010, n. 62.* (B.U. 12 gennaio 2011, n. 2)

LIBRI

Il recupero e la riqualificazione delle aree urbane dismesse. Procedure urbanistiche e ambientali, di G.A. INZAGHI - F. VANETTI, Giuffrè ed., 2011, pp. 185, € 20,00.

Le aree industriali dismesse, conosciute nel gergo internazionale come «brownfields», si trovano oggi ad avere un ruolo importante nello scenario urbano.

La loro collocazione in ambiti non più marginali, luoghi di alto valore e di infrastrutture importanti, le rende un patrimonio di grande rilievo, capace di attrarre su di sé investitori pronti a trasformare tali aree da luoghi fatiscenti a vere e proprie perle all'interno della città.

Questi luoghi per essere riqualificati devono spesso essere bonificati a causa delle contaminazioni ambientali apportate da precedenti attività.

Ciò comporta costi molto elevati ed è proprio in relazione a questa discriminante che varia l'interesse degli investitori, che spenderanno denaro solamente qualora il ri-uso garantisca un'adeguata valorizzazione delle aree. L'unione degli interessi privati con quelli pubblici può far sì che il ri-uso di tali aree possa ottimizzare il rapporto tra vantaggi economici, sociali e ambientali.

Son alcune delle considerazioni che emergono *naturaliter* dalla lettura di questo volume che, traendo spunto da un tema di attualità, come appunto il recupero delle aree dismesse, offre una visione completa delle difficoltà urbanistiche e ambientali e delle possibili soluzioni normative e procedurali di un progetto di rigenerazione urbana.

Ad esempio, avendo a disposizione molte aree urbane dismesse, piantando degli specifici vegetali si possono abbattere o diminuire gli inquinanti: la riqualificazione di aree dismesse e inquinate mediante l'uso di sistemi vegetali sarebbe una vera e propria rivoluzione per il territorio.

Esempi utili per comprendere gli interventi possibili per un risanamento territoriale, con alcuni casi di utilizzo di piante per contrastare l'inquinamento, sono rappresentati da Porto Marghera, dove si sta compiendo con successo, attraverso la piantagione di pioppi e salici, l'eliminazione di metalli pesanti, o Roma, dove, attraverso l'utilizzo di vegetali e batteri, in soli due anni, è stato dimezzato l'inquinamento di sostanze che in genere perdurano nell'ambiente anche per 30 anni.

Problemi ambientali e urbanistici, intreccio di disposizioni non sempre coordinate, tempi incerti, costi potenzialmente maggiori rispetto ai nuovi sviluppi: sono tutte incognite che gravano su questo delicato tema.

Articolato in sette capitoli, il testo offre inizialmente un'analisi della disciplina urbanistica ed ambientale a dimostrazione della com-

plementarietà delle normative dei due settori nella definizione di un intervento di riqualificazione.

Una seconda parte invece, dedicata alla programmazione in ambito ambientale ed urbanistico, consente di comprendere quali siano gli attori coinvolti e quali le fasi distintive della procedura che caratterizza i complessi interventi di sviluppo di un'area dismessa, evidenziando come, soprattutto in ambito urbanistico, le norme regionali abbiano spesso il ruolo di rimediare all'inadeguatezza della legislazione nazionale.

Gli autori concludono infine con due capitoli di approfondimento, nei quali vengono affrontati gli aspetti esecutivi e pratici che seguono la fase programmatica, con una particolare attenzione rivolta al coordinamento necessario tra i lavori di bonifica e quelli edili.

In conclusione, le «brownfields» oggi si trovano ad avere un ruolo importante nello scenario urbano: questo perché riguardano luoghi di alto valore e di infrastrutture importanti e soprattutto perché fanno parte di un patrimonio di grande rilievo, capace di attrarre su di sé investitori, pronti a trasformare tali aree da luoghi fatiscenti a vere e proprie perle all'interno della città.

È l'ormai imprescindibile ricerca di una «città verde», un luogo simbolo del cambiamento del paesaggio verso una dimensione urbana più attenta ai valori dell'ambiente, nel tentativo di ristabilire gli equilibri ecologici di aree sottoposte nel corso degli anni ad uno stress ambientale insostenibile.

Il risanamento e recupero delle aree produttive dismesse attraverso il già citato uso di vegetali ad alto fusto (la cosiddetta forestazione urbana), a cui teniamo in particolar modo, presenta aspetti interessanti sia sul piano della riduzione dell'inquinamento che della qualità ambientale.

Sarebbe tuttavia una semplificazione e una sottovalutazione del problema non misurarsi con l'indisponibilità fondiaria delle aree (si tratta infatti, specie nel caso di aree produttive/industriali dismesse, di aree quasi sempre di proprietà privata), la cui acquisizione, in questo particolare contesto economico (e relativa criticità di bilancio degli enti pubblici), non risulta agevolmente percorribile.

Certamente tale specifica condizione non deve rappresentare un disincentivo alla promozione ed al sostegno della riqualificazione «verde» della città; casomai un incentivo ad individuare proposte innovative e complesse che, come dimostrato da questo prezioso volumetto, sappiano coinvolgere risorse economiche private e proprietà fondiaria in un processo co-partecipativo con l'ente pubblico.

Fulvio Di Dio