

Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente

Mensile diretto da Giovanni Galloni

3

MARZO 2013 - ANNO XXII

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

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

COMITATO DI REDAZIONE

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

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: SALVATORE ALTIERO

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

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

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

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



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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2013

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

LIBERA LAMOLA: Pubblicità ingannevole sull'olio di oliva 151

STUDI E DOCUMENTI

VINCENZO FERRARA: Osservazioni sul maltrattamento degli animali con riferimento alle frodi in competizioni sportive: la legalità «specificata» 158

NOTE A SENTENZA

CLAUDIO SCIANCALEPORE: La condanna all'Italia per inadempimento degli obblighi in materia di inquinamento ambientale: una lezione a futura memoria? 165

ALESSANDRO SAVINI: Nel conflitto Stato-Province autonome sulla ripartizione della potestà legislativa in tema di impianti per l'energia da fonti rinnovabili le barricate continuano 172

GUIDO JESU: Vendita del fondo all'affittuario dopo la cessazione del contratto di affitto e azione di riscatto da parte del confinante 176

EMANUELE GUERRIERI CIACERI: Cessazione del contratto di affitto e prelazione del confinante 177

G. MANUELA LAMANTEA: L'irrilevanza penale di una condotta tra norma abrogatrice e periodo transitorio 178

ALBERTO PIEROBON: L'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti (e la liberalizzazione dei rifiuti alla stregua del prodotto/merce) 182

ALESSANDRO M. BASSO: Perimetrazione ed ampliamento di ZPS tra potestà pubblicistiche e legislazione speciale, anche posteriore: le ZPS, le aree naturali protette e la rete Natura 2000 185

GLORIA G. GIAMMARELLI: Decorso del termine finale prescritto per il procedimento di autorizzazione unica ex art. 1, d.l. n. 7/2002, convertito in legge n. 55/2002 e diniego d'intesa della Regione 188

ALFREDO SCIALÒ: La VAS per i piani di «piccole aree a livello locale» al vaglio del Consiglio di Stato: criteri dimensionali e autorità competente 192

LUIGI CENICOLA: La sospensione degli aiuti comunitari non ha valenza generica 197

BIAGIO BARBATO: Installazione di impianti di energia rinnovabile: autorizzazione unica, capacità d'uso del suolo e obbligo di disponibilità del suolo 199

MARCO MORELLI: Le derivazioni dalla attività agricola e l'estensione del giudicato 202

VINCENZO PERILLO: Impianto per sfruttamento di cava ed emissioni in atmosfera 204

ALBERTO GERMANÒ: Usi civici e soggetti interessati al procedimento di alienazione dei terreni di proprietà collettiva 207

INNOCENZO GORLANI: La legge friulana e le aziende faunistico-venatorie 208

CRISTINA ROMANELLI: Sul diniego di compatibilità ambientale di un impianto di smaltimento di rifiuti per contrasto con gli strumenti urbanistici 211

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Reflui derivanti dalla molitura delle olive - Scarico senza autorizzazione - Reato ex art. 137, d.lgs. n. 152 del 2006. *Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2012, n. 3087 (M)* 213

AGRICOLTURA E FORESTE

Aiuti comunitari - Indebita percezione - Sospensione procedimenti di erogazione degli aiuti disposta da AGEA. *Cons. Stato, Sez. III 3 luglio 2012, n. 3874, con nota di L. CENICOLA* 196

Boschi e terreni coperti da bosco - Terreni coperti da bosco - Nozione - Inclusione di zone limitrofe a boschi - Legittimità - Ragioni. *Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2012, n. 5410 (M)* 214

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

	pag.		pag.
Attività connesse all'agricoltura - Definizione. <i>Cons. Stato, Sez. IV 20 settembre 2012, n. 5045 (M)</i>	214	Energia - Parco fotovoltaico - Realizzazione - Giudizio positivo di compatibilità ambientale. <i>Cons. Stato, Sez. V 2 luglio 2012, n. 3860</i> , con nota di B. BARBATO	198
Attività connesse all'agricoltura - Caratteri - Collegamento all'attività esercitata in via principale - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 20 settembre 2012, n. 5045 (M)</i> .	214	Inquinamento - Cave e torbiere - Autorizzazione alle emissioni in atmosfera - Diniego - Legittimità - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 29 maggio 2012, n. 3195</i> , con nota di V. PERILLO	203
Olio extra vergine di oliva - Imbottigliamento da parte dell'olivicoltore - Attività connessa all'agricoltura - Ascrivibilità - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. IV 20 settembre 2012, n. 5045 (M)</i>	214	Impianto di smaltimento di rifiuti - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - Verifica di conformità con strumenti urbanistici - Legittimità. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 3 settembre 2012, n. 342</i> , con nota di C. ROMANELLI	210
AMBIENTE		Impianto di smaltimento di rifiuti - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - Elementi: collocazione, rapporto costi-benefici e collocazioni alternative - Legittimità. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 3 settembre 2012, n. 342</i> , con nota di C. ROMANELLI	210
Inadempimento di uno Stato - Direttiva CE n. 1999/30 - Controllo dell'inquinamento - Valori limite per le concentrazioni di PM ₁₀ nell'aria ambiente. <i>Corte di giustizia UE, Sez. I 19 dicembre 2012, in causa C-68/11</i> , con nota di C. SCIANCALEPORE	163	Inquinamento acustico - Rimedio - Inibitoria parziale o totale di emissioni sonore - Adozione di ordinanza contingibile e urgente - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. II 6 ottobre 2012, n. 172, parere (M)</i>	214
Energia - Norme nazionali sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti energetiche rinnovabili, attuative di direttiva europea di cui al d.lgs. n. 387/2003 e alle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Procedure relative alla autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Disposizioni su autorizzazione unica, procedura abilitativa semplificata e comunicazioni - Estensione alla Provincia autonoma e compatibilità della clausola di salvaguardia - Sussistenza - Violazione di ambiti di competenza primaria statutaria provinciale in materia di urbanistica e di paesaggio - Insussistenza - Natura di norme di principio e non di dettaglio delle norme statali in tema di autorizzazione unica, procedura abilitativa semplificata per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Sussistenza - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6, d.lgs. n. 28/2011 per violazione di norme dello statuto speciale di autonomia e delle relative norme di attuazione - Non fondatezza. <i>Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 275</i> , con nota di A. SAVINI	169	Inquinamento acustico - Rimedio - Adozione di ordinanza contingibile e urgente - Presupposti - Superamento limiti legali - Implica rischio per salute pubblica - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. II 6 ottobre 2012, n. 172, parere (M)</i>	214
Centrale di produzione di energia elettrica a ciclo combinato alimentata a gas naturale - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Termine per la definizione dell'istruttoria - Termine perentorio - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 25 ottobre 2012, n. 5473</i> , con nota di G.G. GIAMMARELLI	187	BELLEZZE NATURALI	
Centrale di produzione di energia elettrica a ciclo combinato alimentata a gas naturale - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Diniego d'intesa espresso dalla Regione - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 25 ottobre 2012, n. 5473</i> , con nota di G.G. GIAMMARELLI	187	Aree naturali protette - ZPS - Nuova proposta di perimetrazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 29 novembre 2012, n. 6048</i> , con nota di A.M. BASSO	184
VAS - Area superiore a 40 ettari - Obbligatorietà della VAS - Area inferiore a 40 ettari - Piccola area locale - VAS - Obbligatorietà - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 17 settembre 2012, n. 4926</i> , con nota di A. SCIALÒ	191	CACCIA E PESCA	
VAS - Autorità procedente - Ente locale di ridotte dimensioni - Autorità procedente e autorità competente - Possono coincidere. <i>Cons. Stato, Sez. VI 17 settembre 2012, n. 4926</i> , con nota di A. SCIALÒ	191	Caccia - Regolamento per la disciplina delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie - Sottrazione di territorio venabile. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 17 dicembre 2012, n. 490</i> , con nota di I. GORLANI	208
		CONTRATTI AGRARI	
		Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di affrancazione del fondo dal rapporto di colonia migliorativa - Natura di «domanda inerente a controversia agraria» - Configurabilità - Conseguenze - Disciplina <i>ex art. 46</i> , legge n. 203 del 1982 - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 31 luglio 2012, n. 13683 (M)</i>	212
		EDILIZIA E URBANISTICA	
		Permesso di costruire in sanatoria - Impianto di trattamento di sansa vergine - Ristrutturazione e riconversione di un immobile dismesso già adibito a pomodoroificio - Diniego. <i>Cons. Stato, Sez. IV 20 giugno 2012, n. 3623</i> , con nota di M. MORELLI	201
		Edificabilità - Zona sottoposta a vincolo paesaggistico ed a vincolo forestale - Possibilità - Condizioni - Auto-	

	pag.		pag.
rizzazione paesaggistica ed autorizzazione forestale - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2012, n. 5410 (M)</i>	214	<i>III Pen. 24 aprile 2012, n. 15732</i> , con nota di G.M. LAMANTEA	178
Regione Veneto - Zona agricola - Costruzioni ad uso residenziale - Ammissibilità - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. IV 9 ottobre 2012, n. 5255 (M)</i>	214	Rifiuti - Rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi - Principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento - Estensione - Esclusione - Rifiuti speciali non pericolosi - Criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio di prossimità al luogo di produzione - Applicazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 febbraio 2013, n. 993</i> , con nota di A. PIEROBON	180
ESPROPRIAZIONE P.P.U.		Rifiuti - Sequestro area adibita a discarica in proprietà di terzi estranei al reato. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 settembre 2012, n. 36771 (c.c.) (M)</i>	213
Occupazione temporanea e d'urgenza - Indennità - Provvedimento di occupazione temporanea - Effetti - Diritto immediato della P.A. di disporre del bene - Corrispondente diminuzione dei poteri dominicali del proprietario - Conseguenze - Indennizzo - Fondamento - Quantificazione - Modalità. <i>Cass. Sez. I Civ. 26 luglio 2012, n. 13294 (M)</i>	212	Materiali inerti di composizione eterogenea - Disciplina giuridica applicabile - Individuazione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 giugno 2012, n. 25206 (M)</i>	213
Occupazione temporanea e d'urgenza - Indennità - Occupazione acquisitiva - Fatto generatore di danno - Conseguenze - Indennizzo - Natura risarcitoria - Configurabilità - Liquidazione - Modalità. <i>Cass. Sez. I Civ. 26 luglio 2012, n. 13294 (M)</i>	212	Acquisto e accantonamento in attesa di autorizzazione per la vendita di presidi sanitari per l'agricoltura - Reato di cui all'art. 6, l. 30 aprile 1962, n. 283 - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 maggio 2012, n. 19082 (M)</i>	213
IMPOSTE E TASSE		Fumi di fonderia contenenti ottone - Disciplina dei sottoprodotti - Esclusione - Motivati. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 maggio 2012, n. 17453 (M)</i>	213
Tributi erariali indiretti (Riforma tributaria del 1972) - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Obblighi dei contribuenti - Pagamento dell'imposta - Rimborsi - Diritto al rimborso nei confronti dell'Amministrazione finanziaria - Imposta rimborsata al committente in esecuzione di un provvedimento coattivo - Decadenza per decorso del termine biennale di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 - Non applicazione - Fondamento - Fattispecie relativa all'IVA corrisposta sugli aggi esattoriali dai concessionari del servizio di riscossione dei contributi di bonifica. <i>Cass. Sez. V Civ. 20 luglio 2012, n. 12666 (M)</i>	212	USI CIVICI	
		Terreni gravati da usi civici - Alienazione di terreni di demanio collettivo - Obbligo per la P.A. di comunicare l'avvio del procedimento ai proprietari interessati - Insussistenza. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I ter 7 febbraio 2013, n. 1369</i> , con nota di A. GERMANÒ	205
PRELAZIONE E RISCATTO		MASSIMARIO	
Prelazione - Presupposto - Qualifica di affittuario coltivatore diretto o assimilato del richiedente - Necessità - Perdita della qualità per cessazione del contratto di affitto - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 23 luglio 2012, n. 12799</i> , con nota di G. JESU e di E. GUERRIERI CIACERI	175	- <i>Giurisprudenza civile</i>	212
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		- <i>Giurisprudenza penale</i>	213
Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Salumi e insaccati - Alterazione - Nozione - Reato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 maggio 2012, n. 18098 (M)</i>	213	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	214
SANITÀ PUBBLICA		Parte III - PANORAMI	
Rifiuti - Trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti - Punibilità della condotta - Sanzione penale - Esclusione. <i>Cass. Sez.</i>		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>dell'Unione europea</i>	215
		- <i>nazionale</i>	215
		- <i>regionale</i>	216
		LIBRI	
		G. JESU: La nuova tutela dei vini DOC e IGT, il decreto legislativo n. 61/2010 ed i decreti ministeriali attuativi (Stefano Masini)	216

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2012					
<i>GENNAIO</i>			<i>SETTEMBRE</i>		
25	Cass. Sez. III Pen. n. 3087 (M)	213	3	T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I n. 342	210
<i>APRILE</i>			17	Cons. Stato, Sez. VI n. 4926	191
24	Cass. Sez. III Pen. n. 15732	178	20	Cons. Stato, Sez. IV n. 5045 (M)	214
<i>MAGGIO</i>			25	Cass. Sez. III Pen. n. 36771 (c.c.) (M)	213
10	Cass. Sez. III Pen. n. 17453 (M)	213	<i>OTTOBRE</i>		
14	Cass. Sez. III Pen. n. 18098 (M)	213	6	Cons. Stato, Sez. II n. 172 parere (M)	214
18	Cass. Sez. III Pen. n. 19082 (M)	213	9	Cons. Stato, Sez. IV n. 5255 (M)	214
29	Cons. Stato, Sez. VI n. 3195	203	11	Corte cost. n. 275	169
<i>GIUGNO</i>			23	Cons. Stato, Sez. V n. 5410 (M)	214
20	Cons. Stato, Sez. IV n. 3623	201	25	Cons. Stato, Sez. VI n. 5473	187
26	Cass. Sez. III Pen. n. 25206 (M)	213	<i>NOVEMBRE</i>		
<i>LUGLIO</i>			29	Cons. Stato, Sez. VI n. 6048	184
2	Cons. Stato, Sez. V n. 3860	198	<i>DICEMBRE</i>		
3	Cons. Stato, Sez. III n. 3874	196	17	T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I n. 490	208
20	Cass. Sez. V Civ. n. 12666 (M)	212	19	Corte di giustizia UE, Sez. I in causa C-68/11	163
23	Cass. Sez. III Civ. n. 12799	175	2013		
26	Cass. Sez. I Civ. n. 13294 (M)	212	<i>FEBBRAIO</i>		
31	Cass. Sez. III Civ. n. 13683 (M)	212	7	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I <i>ter</i> n. 1369	205
			19	Cons. Stato, Sez. VI n. 993	180

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

PARTE I - DOTTRINA

Pubblicità ingannevole sull'olio di oliva

di LIBERA LAMOLA

1. L'etichettatura dei prodotti alimentari e le connesse finalità di tutela. - 2. Definizione di etichettatura e campo di applicazione. - 3. La pubblicità ingannevole. - 4. Il profilo sanzionatorio. - 5. Riflessioni conclusive.

1. - La giurisprudenza amministrativa si è, recentemente, pronunciata sul tema del carattere ingannevole dell'etichetta delle confezioni di olio extravergine di oliva, tornando ad occuparsi dell'antica questione del carattere mendace o meno della pubblicità di prodotti alimentari in cui risultano utilizzate indicazioni geografiche (1). In particolare, la questione portata all'attenzione dei giudicanti concerne la più ampia tematica della idoneità del messaggio contenuto in etichetta a trarre in inganno i consumatori sull'origine e, quindi, sulle caratteristiche del prodotto. L'etichettatura è, invero, lo strumento legale che veicola l'informazione e che permette all'utente di determinarsi sulla base di scelte razionali (2); si spiega, così, il duplice obiettivo che la disciplina dell'etichettatura intende conseguire: da un lato, la tutela dei consumatori con il connesso diritto di porre in essere scelte libere e consapevoli e, dall'altro, la tutela delle imprese, con la garanzia della piena affermazione del principio di concorrenzialità del mercato (3).

La materia della etichettatura si interseca con la generale tematica degli obblighi informativi legislativamente previsti per limitare le asimmetrie informative nella fase di formazione del contratto con il consumatore, risultando, per molti aspetti, assoggettata alla *ratio* e alla relativa disciplina (4). Non va trascurato, poi, che la peculiarità del segmento di mercato *de quo*, determinata dalla specificità della *res* «alimento» (5), impone che l'informazione veicolata attraverso l'etichettatura sia ulteriormente connotata dalla specifica finalità di tutela dell'utente nella scelta al consumo di un prodotto salubre e sicuro (6); in tal modo la disciplina

delle informazioni contenute in etichetta interagisce pure con la normativa sulla sicurezza alimentare e, nella ricerca di una costante composizione e di un continuo equilibrio tra opposte esigenze di tutela, impatta anche sulla disciplina dei diritti di proprietà industriale e dei marchi nonché su quella della comunicazione pubblicitaria (7).

La frammentazione delle regole riconducibili alla tutela degli interessi in precedenza indicati ha, con tutta probabilità, spinto il legislatore comunitario, sin dal 1997 con la pubblicazione del Libro Verde sulla sicurezza alimentare, ad apprestare un sistema giuridico uniforme; tale *iter*, passando attraverso la pubblicazione del Libro Bianco nel 2000, ha conseguito un importante risultato con il reg. CE del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, n. 178 che ha stabilito i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare europea nell'ottica di garantire un elevato livello di sicurezza degli alimenti. Tale regolamento, in riferimento agli obiettivi individuati all'art. 5, distingue il «*livello elevato di tutela della vita e della salute umana*» dalla «*tutela degli interessi dei consumatori*». Ciò ha portato illuminata dottrina (8) a ritenere che la tutela, di tipo soprattutto preventivo, apprestata dal legislatore comunitario si declina in modo diverso a seconda che riguardi il piano della persona, a cui va ricondotta la disciplina della tutela della salute, o quello del consumatore, a cui va invece rapportata la disciplina della sicurezza alimentare, in quanto espressione di interessi di natura più marcatamente patrimoniale che afferiscono alla sfera negoziale del consumatore (9).

(1) V. Cons. Stato, Sez. VI 23 febbraio 2012, n. 1012, in questa Riv., 2012, 204, con nota di MASINI S., *La logica del precedente, l'arbitrio del giudice e l'inganno del consumatore: ancora sull'origine dell'olio e delle olive*, Cons. Stato, Sez. VI 12 marzo 2012, n. 1385, *ivi*, 2012, 422. Sull'argomento, interessanti considerazioni sono contenute anche in T.A.R. Lazio, Sez. I 8 novembre 2011, n. 8553, concernente la vicenda «*Fiorella del Gargano*», in *www.rivistadirittoalimentare.it*, Anno VI, n. 4, ottobre-dicembre 2011, con nota di GERMANÒ A., *Il formaggio «Fiorella del Gargano»: il T.A.R. Lazio «bacchetta» l'AGCM*.

(2) In tal senso, v. LUCIFERO N., *Etichettatura degli alimenti*, in *Digesto disc. priv., sez. civ., Agg.*, Torino, 2009, 210 ss.

(3) Sull'argomento, v. DI LAURO A., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una responsabilità del consumatore*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, Anno VI, n. 2, aprile-giugno 2012.

(4) V. Cass. Sez. Un. Civ. 19 dicembre 2007, n. 26724, in *Foro it.*, 2008, 3, 1, 784 e 19 dicembre 2007, n. 26725, in *Giur. it.*, 2008, 2, 347. In dottrina, v. DI LAURO A., *Nuove regole*, cit., che rileva come la moltiplicazione degli obblighi informativi non sempre porta ad un innalzamento dello *standard* di protezione del consumatore; ad analoghe conclusioni giunge MASINI S., *Promessa e responsabilità nelle dichiarazioni in etichetta*, in questa Riv., 2011, 743 ss.

(5) Esemplificativa in tal senso la raccomandazione della Commissione europea del 29 luglio 1997 relativa agli aspetti scientifici delle informazioni

a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di nuovi prodotti e nuovi ingredienti alimentari, ove, appunto, si afferma che gli alimenti sono tradizionalmente considerati «*prodotti naturali, benefici e necessari*».

(6) Il contenuto delle informazioni viene individuato, quindi, anche sulla base delle regole di sicurezza, come risulta dal combinato disposto degli artt. 2 della direttiva CE n. 2000/13 e 8 e 16 del regolamento CE n. 178/2002.

(7) In tema di marchio descrittivo, v. Tribunale di I grado CE, Sez. II 19 novembre 2009, in causa T-234/06, in questa Riv., 2010, 302 ss., con nota di ZANETTI G.C., *Il caso «Cannabis»: la validità del marchio*; in tema di marchio forte, marchio complesso e *secondary meaning*, v. Cass. Sez. I Civ. 16 aprile 2008, n. 10071, *ivi*, 2009, 263 ss., con nota di TALDONE M., *Marchio forte e marchio debole: il caso «Havana club»*, in tema di coesistenza tra marchio e indicazione geografica protetta, v. Corte di giustizia CE, Sez. IV 2 luglio 2009, in causa C-343/07, *ivi*, 2010, 91 ss., con nota di CANFORA I., *Marchi e denominazioni di origine protette: Bavaria e Bayerischer Bier*.

(8) V. LUCIFERO N., *Etichettatura*, cit., 220.

(9) V. MASINI S., *Promessa e responsabilità nelle dichiarazioni in etichetta*, cit., 743 ss. e dello stesso Autore, *La logica del precedente*, cit., 204 ss.

È interessante notare come anche il nuovo Titolo V della Costituzione, introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, nell'individuare all'art. 117, comma 2, le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, distingue tra «*alimentazione*» e «*tutela della salute*». Come emerge, l'anzidetto articolo non menziona espressamente la materia della sicurezza alimentare; non si dubita, tuttavia, che quest'ultima sia materia trasversale alla «*alimentazione*» e, comunque, non coincidente con quella della «*tutela della salute*» (10).

Va, infatti, rilevato che l'espressione sicurezza alimentare ricomprende oggi quanto nella lingua inglese viene inteso con le distinte categorie della «*food security*» e «*food safety*». La *food security* si riferisce alla sicurezza di una alimentazione sufficiente sulla base di un criterio quantitativo (11); la *food safety*, invece, fa riferimento alla sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, quale preconditione della qualità degli stessi, ed è legata soprattutto alle moderne esigenze di circolazione degli alimenti medesimi (12).

Peraltro, con il recente sviluppo della tecnologia alimentare e quindi con l'immissione in commercio di *novel foods* (13), la nozione di sicurezza alimentare si è arricchita ulteriormente, giungendo a ricomprendere l'aspetto della valutazione del rischio con riferimento alle caratteristiche nutrizionali e tossicologiche di tale categoria di alimenti, quale elemento che esula dai tradizionali parametri igienico-sanitari della *food safety* (14).

2. - Alla luce di quanto sin qui esposto ben si comprende come la nozione di etichettatura indichi già di per sé una interazione di diversi piani, denotando il complesso delle indicazioni che si riferiscono ai prodotti alimentari destinati alla vendita nonché la loro presentazione e la loro relativa pubblicità.

Ai predetti tre piani fa riferimento la nozione di etichettatura contenuta nell'art. 1 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, adottato in attuazione delle direttive CEE nn. 89/395 e 89/396 concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari, nozione poi confermata

dal d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181, approvato in attuazione della direttiva CE n. 2000/13, che apporta modificazioni al predetto d.lgs. n. 109 del 1992 (15).

Pur se in relazione al presente argomento la più recente disciplina di fonte comunitaria, cioè il regolamento UE n. 1169/2011, omette il riferimento alla etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari per menzionare nel titolo la sola «*fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*» (16), ai fini di una chiara esposizione della tematica, sembra opportuno continuare a fare riferimento ai tre piani in precedenza menzionati.

Se l'etichettatura è innanzitutto il complesso di informazioni che si riferiscono al prodotto alimentare, ben si comprende allora come nell'ambito della disciplina in oggetto acquisti particolare rilevanza la tematica della forma, cioè della modalità fissata dalla legge per l'esteriorizzazione degli atti di autonomia privata, e del formalismo negoziale, inteso come relazione tra la forma e l'atto.

Nel mercato dei prodotti agroalimentari, più che in altri settori, infatti, il legislatore comunitario ha posto l'attenzione sul contenuto delle informazioni da veicolare al consumatore; qui il formalismo giuridico richiesto dalla disciplina dell'etichettatura è strumentale alla verifica del rispetto degli obblighi informativi imposti (17).

In quest'ottica acquistano rilievo anche le regole della comunicazione in etichetta e, quindi, il secondo piano relativo alla presentazione, piano in base al quale in alcun modo le informazioni devono essere tali da indurre in errore il consumatore circa la natura e le caratteristiche (18) del prodotto e i risultati che si possono attendere dal suo uso (19) nonché, per quel che ai fini del presente lavoro rileva, circa l'origine, la provenienza o il modo di produzione del prodotto alimentare (20).

3. - Al tema dell'etichettatura degli alimenti, come si è detto, non è estranea la disciplina della pubblicità ingannevole, soprattutto se si accoglie la definizione che l'etichetta rappresenta anche la sede del messaggio pubblicitario (21).

(10) Sull'effettiva permanenza in capo agli Stati membri della competenza legislativa in materia di sicurezza alimentare, v. COSTATO L. - RIZZIOLI S., *Sicurezza alimentare*, in *Digesto disc. priv., Sez. civ., Agg.*, Torino, 2010, 912.

(11) Sull'argomento PAOLONI L., *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»*, in questa Riv., 2011, 159 ss.

(12) V. COSTATO L. - RIZZIOLI S., *Sicurezza alimentare*, cit., 918.

(13) I *novel food*, cioè i nuovi alimenti in virtù della loro composizione, in quanto arricchiti con nutrienti quali vitamine e minerali o i nuovi ingredienti alimentari, disciplinati dalla legislazione alimentare comunitaria con il regolamento CE n. 258/97, sono tutti quei prodotti e sostanze alimentari per i quali non è dimostrabile un consumo umano «*significativo*» al 15 maggio 1997 all'interno dell'Unione europea (UE), data di entrata in vigore del regolamento medesimo. Sull'argomento, v. MASINI S., *Situazioni di incertezza e norme conformative: sull'omessa indicazione di OGM nell'etichetta di alimenti per lattanti*, in questa Riv., 2008, 5 ss.

(14) Come è stato osservato dalla Corte di giustizia CE, Sez. II 15 gennaio 2009, in causa C-383/07 (in questa Riv., 2009, 532 ss., con nota di GERMANO A., *Sui novel foods*), la circostanza che tutti gli elementi di un prodotto alimentare, singolarmente considerati, soddisfino le condizioni richieste dal regolamento o siano riconosciuti come innocui, non fa di per sé venire meno il carattere di *novel food* al prodotto finale, quale risultante dal processo di lavorazione o produzione «*non generalmente utilizzato*» [art. 1, n. 2, lett. f) del regolamento CE n. 258/97] degli elementi originari, in quanto il suddetto processo può provocare nella struttura del prodotto alimentare «*finito*» alterazioni fisiche, chimiche o biologiche e cambiamenti tali del valore nutritivo e del metabolismo degli ingredienti da cui il prodotto medesimo è composto, da produrre serie conseguenze per la sanità pubblica, che è l'oggetto di tutela primaria del regolamento CE n. 258/97, come precisato nel «*considerando*» n. 22 della sentenza richiamata. L'autorità nazionale competente dovrà procedere con indagine casistica sull'applicabilità del regolamento CE n. 258/97 cit. ai suesposti alimenti, tenendo quindi conto, per ogni singola ipotesi, delle caratteristiche del

prodotto alimentare «*finito*» nonché del processo di produzione, nei termini in precedenza indicati. Tra gli altri principi espressi dalla Corte di giustizia nella sentenza richiamata si segnala l'irrilevanza della circostanza del consumo significativo prima dell'entrata in vigore del regolamento in ambiti territoriali extraeuropei (nella specie, Repubblica di San Marino) o che a tali ambiti sia riferibile l'esperienza sulla innocuità (nella specie, il Giappone).

(15) In giurisprudenza (Cass. Sez. II Civ. 21 gennaio 2009, n. 1555, in questa Riv., 2010, 317 ss., con nota di COVIELLO A., *Etichettatura delle sostanze alimentari e tutela del consumatore*), è stato chiarito che anche i prodotti alimentari utilizzati dai ristoranti per la preparazione dei cibi sono soggetti alle prescrizioni concernenti l'etichettatura.

(16) V. DI LAURO A., *Nuove regole*, cit.

(17) In tal senso, LUCIFERO N., *Etichettatura*, cit., 222.

(18) V. Autorità garante della concorrenza e del mercato, 21 agosto 2008, provv. n. 18783, in questa Riv., 2009, 275 ss., con nota di ZOILA F., *Ripartire sulle etichette alimentari indicazioni sulla salute false e non accertate scientificamente costituisce una forma di pubblicità ingannevole*.

(19) V. T.A.R. Lazio, Sez. I 13 luglio 2010, n. 24991, in questa Riv., 2010, 618 ss., con nota di MASINI S., *Dalla pubblicità scorretta a quella temeraria: la disciplina degli impegni e il ruolo dell'Autorità*; Cons. Stato, Sez. VI 27 luglio 2010, n. 4894, *ivi*, 2011, 70 ss., con nota di ROMANELLI C., *Integratori alimentari e pubblicità ingannevole*.

(20) Il regolamento UE n. 1169 del 2011 esplicita che le informazioni devono essere leali e cioè non devono indurre in errore il consumatore su alcune caratteristiche del prodotto (natura, identità, proprietà, composizione, quantità, durata di conservazione, paese d'origine o luogo di provenienza, metodo di fabbricazione o di produzione) e non devono attribuire al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede o suggerire che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche.

(21) LUCIFERO N., *Etichettatura degli alimenti: comunicazione legale e comunicazione volontaria*, in questa Riv., 2009, 18.

Si intende, a tal proposito, fare riferimento alla disciplina delle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno prevista, per la fonte comunitaria, dalla direttiva CE n. 2005/29, a modifica delle direttive CEE n. 84/450, CE n. 97/7, CE n. 98/27, CE n. 2002/65 e del regolamento CE n. 2006/2004, e recepita in Italia dal d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146: come si nota, il giudizio di ingannevolezza si effettua, da un lato, valutando se la singola pratica è scorretta e contraria alla diligenza professionale e, dall'altro lato, se è falsa o idonea a falsare in modo apprezzabile il comportamento economico del consumatore in relazione al prodotto.

L'esame dei precedenti in tale materia dimostra che il messaggio maggiormente oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza è quello relativo all'origine del prodotto e/o alle sue modalità di produzione (22), in quanto è un dato di fatto che il consumatore sia indotto dal complesso dei segni, dei marchi o delle espressioni verbali espressi in etichetta (23) a istituire un collegamento tra il prodotto e l'area geografica (24).

Come la dottrina e la giurisprudenza hanno in più occasioni osservato, la legislazione sui marchi e quella sulla pubblicità ingannevole non sono affatto confliggenti in quanto entrambe hanno lo scopo di evitare ogni possibile inganno del destinatario, anche se derivante dall'utilizzazione del marchio e, specialmente, nel caso in cui esso sia inserito in un contesto pubblicitario (25).

Ne consegue, ad esempio, l'ingannevolezza di una etichetta di un olio di oliva che possa potenzialmente indurre in errore il consumatore circa la provenienza geografica dell'olio, frutto di olive non solo di una determinata zona, come dichiarato, ma di varia origine, in considerazione della centrale rilevanza per il consumatore delle indicazioni di carattere geografico del peculiare prodotto (26).

Lo stretto collegamento tra le due discipline è, tra l'altro, oggi confermato dalla l. 14 gennaio 2013, n. 9 («Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini») che all'art. 4 qualifica pratica commerciale ingannevole quella che, attraverso positive indicazioni od omissioni, possa indurre in errore il consumatore circa la effettiva provenienza delle olive e, all'art. 5, vieta la registrazione di un marchio o ne prevede la decadenza per illiceità sopravvenuta ai sensi dell'art. 26 del codice della proprietà industriale nell'ipotesi di inganno sulla provenienza geografica delle materie prime utilizzate (27).

Una circostanza casisticamente molto presente, ma che si pone ai confini con la tematica in oggetto, è quella del falso «*made in Italy*», cioè dell'olio straniero o di una miscela di oli italiani e stranieri che viene invece etichettato come italiano al cento per cento, situazione realizzata, quindi, attraverso la falsificazione della documentazione concernente la provenienza delle olive.

Sicuramente rientrando nella materia della induzione in errore del consumatore è, invece, la tematica delle etichette

illeggibili. Va chiarito, a tale proposito, che a partire dal 1° luglio 2009, con l'entrata in vigore del reg. CE 6 marzo 2009, n. 182 si è reso obbligatorio indicare nell'etichetta la provenienza delle olive impiegate per produrre l'olio vergine ed extravergine da porre in commercio. Peraltro, fino al 2011, si registrava la circostanza che la relativa scritta era spesso riportata in caratteri piccolissimi e di solito in posizioni dell'etichetta che la rendevano poco visibile; ma con il regolamento UE n. 1169/2011 cit., che ridefinisce nella sostanza la normativa relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari, questa situazione viene superata prevedendo, con il «considerando» n. 26, che le informazioni devono essere, tra l'altro, riportate in modo leggibile, e questa modalità è stata recentemente ribadita dall'art. 1 della citata legge n. 9 del 2013.

Tuttavia, con l'*italian sounding* il pericolo di inganno per il consumatore diventa più concreto, cioè con l'uso di marchi italiani e immagini che in modo fraudolento fanno richiamo all'italianità e che sono collocati nella massima evidenza, per cui è stato consigliato di guardare con diffidenza ai prezzi eccessivamente bassi, in quanto incapaci in Italia di coprire anche solo il costo delle olive.

Un altro pericolo di inganno riguarda le alterazioni dell'olio. È il caso della deodorazione, un'operazione di «rettifica» effettuata su oli di scarsa qualità, rilevati in base alla presenza di alchil esteri resistenti ai trattamenti e legati ad una non corretta conservazione delle olive e, quindi, alla loro degradazione, spesso sintomatica di una determinata provenienza delle olive. A tale proposito va sottolineato che con il regolamento UE n. 61/2011 della Commissione europea sugli oli d'oliva, gli oli di sansa ed i relativi metodi di analisi in vigore dal 1° aprile del 2011, la Comunità europea ha stabilito concentrazioni massime di alchil esteri nell'extravergine ritenute da più parti insufficienti a garantire la qualità dell'olio medesimo. La consapevolezza del basso contenuto di alchil esteri in oli di qualità ha portato il legislatore italiano, con la l. 7 agosto 2012, n. 134, a prevedere un diverso e più contenuto parametro con riferimento agli oli di oliva extravergini etichettati con la dicitura «Italia» o «italiano», o che comunque evocano un'origine italiana (28).

Sempre in tema di tutela del consumatore, va menzionata l'esistenza di un protocollo d'intesa fra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e lo IASMA (Istituto agrario San Michele all'Adige) concernente l'estensione dell'uso del metodo basato sugli isotopi stabili che consente di effettuare mappature delle provenienze degli oli extravergini di oliva, quale metodo reso necessario a fronte del crescente ricorso alle importazioni soprattutto dai Paesi africani, come ad es. la Tunisia (29).

L'uso dei metodi della mappatura isotopica e della concentrazione degli alchil esteri risponde, comunque, alla medesima esigenza espressa nel regolamento CE n. 178 del 2002 sulla rintracciabilità dei prodotti agroalimentari che

(22) Tra le modalità di produzione dell'alimento rilevanti per il consumatore si segnala l'informazione sul carattere tradizionale ed artigianale del prodotto, comportante, quindi, un limitato uso dei macchinari industriali.

(23) Sul punto v. LUCIFERO N., *Etichettatura*, cit., in *Digesto disc. priv.*, Sez. civ., Agg., 233.

(24) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, provv. 8539 (PI2833 Latte Reggiano) del 20 luglio 2000, in *Boll. dell'AGCM*, n. 29/2000, 93 ss.; provv. 14821 (PI4878 Salamella Calabrese-Fiorucci) del 26 ottobre 2005, *ivi*, n. 43/2005, 49 ss., e in questa Riv., 2007, 561 ss., con nota di MASINI S., *Valore attrattivo del territorio e ingannevolezza del messaggio pubblicitario*.

(25) SIROTTI GAUDENZI A. (a cura di), *Proprietà intellettuale e diritto della concorrenza*, vol. II, Torino, 2010, 533 che richiama sul punto la giurisprudenza del T.A.R. Lazio.

(26) T.A.R. Lazio, Sez. I 17 settembre 1999, n. 2077, in *Giust. civ.*, 2000, I, 601, con nota di SEBASTIO F., *Tutela del consumatore e regolamentazione delle informazioni pubblicitarie relative al marchio*.

(27) Per un analitico commento alla legge, v. MASINI S., *Qualità e trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini* (commentario breve della l. 14 gennaio 2013, n. 9), in questa Riv., 2013, 16 ss.

(28) Il parametro è contenuto nell'art. 43, comma 1 *bis* che prevede «un contenuto in metil esteri degli acidi grassi ed etil esteri degli acidi grassi minore o uguale a 30 mg/Kg»; sul punto, tuttavia, è stato rilevato che tale diverso parametro non si pone in contrasto con la disciplina comunitaria in quanto non comporta il divieto di commercializzazione di oli, prodotti in altri Stati membri, conformi al diverso parametro previsto a livello europeo (MASINI S., *Qualità*, cit., 18).

(29) V. indirizzo web <http://www3.corpoforestale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/LT/IDPagina/3592>.

prevede l'obbligo di tracciare la provenienza di qualsiasi sostanza destinata a far parte di un alimento o di un mangime, delineandone in tal modo il percorso alimentare. La *ratio* è quella di potere organizzare un rapido ed efficace ritiro dal mercato nel caso di insorgenza di pericolo per la salute pubblica ma, al tempo stesso, di intercettare la sempre crescente esigenza del consumatore di porre in essere scelte consapevoli in relazione alle proprie esigenze alimentari attraverso le informazioni contenute a tal riguardo in etichetta e concernenti l'uso di metodi produttivi particolarmente rispettosi dell'ambiente o del benessere animale.

4. - Sotto il profilo sanzionatorio, tralasciando il campo della responsabilità civile (30) e penale (31), importanti considerazioni possono svolgersi in ordine alle sanzioni poste in essere dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e alle relative pronunce della giurisprudenza amministrativa, competente in tema di sanzioni delle *Authorities*.

Una delle fattispecie oggetto di attenzione in tal senso è quella concernente il carattere ingannevole della pubblicità di prodotti alimentari in cui risultano utilizzate indicazioni geografiche (32) e, più in particolare, del carattere ingannevole del messaggio pubblicitario di un olio di oliva espresso mediante l'uso in etichetta del marchio registrato contenente un'indicazione geografica (33).

Ci si chiede, a tal proposito, se possa considerarsi rispettata la conformità del prodotto al messaggio comunicato dal marchio e se, quindi, il marchio possa essere ritenuto capace di trasmettere messaggi ingannevoli per il consumatore, che inducono quest'ultimo a far associare la materia prima ad una determinata località (34) e a creare falsi affidamenti circa la sussistenza nel prodotto di qualità e caratteristiche particolari. L'esigenza è quella in precedenza evidenziata di evitare il pregiudizio al comportamento economico del consumatore e agli interessi delle imprese concorrenti nel settore (35).

In tema di marchio geografico o di utilizzo di un toponimo nelle comunicazioni commerciali dei prodotti agroali-

mentari sussistono numerosi interventi dell'AGCM, competente a valutare l'eventuale ingannevolezza dei messaggi pubblicitari nei casi in cui il marchio, proprio alla luce del contesto in cui risulta inserito, assume una valenza pubblicitaria; trovano, a tal proposito, applicazione gli artt. 19-27 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 «Codice del consumo», come modificati dal d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146 concernente «*Pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno*» (i poteri dell'AGCM in materia di interse restrittive del mercato degli oli di oliva sono stati opportunamente definiti nell'art. 8, legge n. 9 del 2013, cit.).

Al riguardo, tuttavia, si può agevolmente osservare che gli orientamenti non sono stati costanti nel tempo.

Fra le fattispecie più rilevanti in tema di olio, anche alla luce del pregio e della chiarezza delle relative argomentazioni, va menzionata quella relativa all'olio extravergine di oliva «Fratelli Carli - Oneglia». La vicenda si inserisce nell'ambito della tendenza dell'AGCM a dichiarare ingannevole la pubblicità dei prodotti alimentari quando la pubblicità e i marchi inducono il consumatore a credere che i prodotti provengono dalle località geografiche raffigurate e/o menzionate e in cui, quindi, risultano utilizzate indicazioni geografiche non corrispondenti ai veri luoghi di produzione del prodotto commercializzato e, tuttavia, in grado di suscitare nell'acquirente l'affidamento in ordine ai requisiti di tipicità e unicità.

La società interessata aveva impugnato innanzi al T.A.R. del Lazio la delibera dell'AGCM che aveva ritenuto ingannevole il messaggio pubblicitario contenuto nell'etichetta apposta sulle confezioni di olio extravergine, vietandone nel contempo la continuazione della diffusione; il giudice adito, con la sentenza della Sez. I n. 2077 del 1999 (36), aveva respinto il ricorso, ma il successivo appello al Consiglio di Stato è stato accolto (37).

Con la suddetta decisione, peraltro, il Consiglio di Stato svolge considerazioni di tale pregio giuridico e sensibilità nei confronti della tematica della tutela del consumatore da risultare oggetto di riferimento della giurisprudenza e della dottrina successive; in particolare, si è sostenuto che

(30) V. LUCIFERO N., *Etichettatura*, cit., 21.

(31) L'uso di etichette contenenti informazioni false può configurare frode in commercio, v. Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2009, n. 20125, Nacci, rv. 243.711, in questa Riv., 2010, 113 ss., con nota di MAZZA F., *Vendita di formaggi con denominazione di origine protetta e frode nell'esercizio del commercio*; Cass. Sez. III Pen. 22 aprile 2010, n. 15374, Beltrame, *ivi*, 2010, 319 ss., con nota di MASINI S., *Sul divorzio tra interpretazione giuridica e realtà socio-economica nella tutela del «Made in Italy»*; Cass. Sez. III Pen. 18 febbraio 2009, n. 6900, Castroni, rv. 242.729, *ivi*, 2010, 259 ss., con nota di MAZZA P., *Sequestro di confezioni di caviale ed etichettatura delle confezioni*; Cass. Sez. III Pen. 18 ottobre 2011, n. 37508, Putignano, rv. 251.322, *ivi*, 2012, 49 ss., con nota di MASINI S., *Falsa etichettatura e tentativo di frode in commercio*; Cass. Sez. III Pen. 10 novembre 1994, n. 11258, Fiorito, rv. 200.393, in *Giur. it.*, 1996, 1; Cass. Sez. III Pen. 25 ottobre 2010, n. 37818, D.B.S., *ivi*, 2011, 8 ss., con nota di GRINDATTO S., *In tema di omessa indicazione del luogo di produzione*.

(32) *Ex multis*: Autorità garante della concorrenza e del mercato, provv. 1078 (PI42 Turri/Oleificio Viola) del 21 aprile 1993, in *Boll. dell'AGCM*, n. 8 del 1993, 64 ss.; provv. 4970 (PI1230 Bertolli Lucca) del 30 aprile 1997, *ivi*, n. 18 del 1997, 94 ss.; provv. 5563 (PI1518 Olio Carli) del 18 dicembre 1997, *ivi*, n. 51 del 1997, 119 ss.; provv. 5564 (PI1519 Olio Monini) del 18 dicembre 1997, *ivi*, n. 51 del 1997, 124 ss.; provv. 5562 (PI1517 Olio Carapelli) del 18 dicembre 1997, *ivi*, n. 51 del 1997, 114 ss.; provv. 5933 (PI1744 Oleificio Cisano del Garda) del 23 aprile 1998, *ivi*, n. 17 del 1998, 48 ss.; provv. n. 7619 (PI2570 Cooperativa Agricola Trevi) del 13 ottobre 1999, *ivi*, n. 41 del 1999, 54 ss.

(33) V. Cass. Sez. II Civ. 31 marzo 2011, n. 7486, consultabile sul sito web *www.gadit.it*, in cui, in una fattispecie concernente una sanzione amministrativa applicata dal Comune di Aprilia ai danni della Trasimeno S.p.A. per violazione dell'art. 2 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari) ritiene che la dicitura «TRASIMENO», apposta sulla etichetta, è suscettibile di fuorviare il publi-

co dei consumatori sulla provenienza geografica del prodotto.

(34) Nel settore delle bevande, si segnala il provvedimento dell'AGCM n. 16785 (PI5468 Filù Ferru di L.S.M.) in *Boll. dell'AGCM*, n. 17 del 2007, 82 ss., in cui la denominazione «Filù e Ferru» e l'uso di immagini riguardanti le tradizioni proprie della Sardegna costituivano un elemento idoneo a indurre i destinatari del messaggio ad associare la provenienza del prodotto alla predetta area territoriale, risultando, invece, che il «Filù e Ferru» in questione viene realizzato «utilizzando un distillato fornito da un produttore che non ha sede in Sardegna ed utilizzando vitigni di provenienza genericamente italiana»; è stata, peraltro, ritenuta insufficiente a correggere il potenziale errore la circostanza che nell'etichetta fossero correttamente indicati il luogo di produzione e imbottigliamento.

(35) Sull'argomento si segnala la vicenda processuale originata da un provvedimento dell'AGCM di archiviazione «per manifesta infondatezza» della denuncia di pubblicità ingannevole relativamente al formaggio, «Fiorella del Gargano», prodotto con latte non proveniente da allevamenti siti nel Gargano ma nelle province di Foggia, Benevento e Campobasso, e commercializzato da una società con sede nel comune di S. Paolo di Civitate. Il T.A.R. del Lazio, Sez. I con la sentenza dell'8 novembre 2011, n. 8553, cit., richiamando espressamente la decisione del Consiglio di Stato, Sez. IV 6 marzo 2001, n. 1254 (in questa Riv., 2001, 396 ss., con nota di ALBINI F., *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive*), ha annullato il provvedimento di archiviazione dell'AGCM, evidenziando come già la denominazione del prodotto «Fiorella del Gargano» «ha una inequivocabile funzione semantica, evocando, con immediata suggestione, la provenienza del prodotto da una specifica area geografica di produzione»; è stato rilevato, inoltre, che l'ingannevolezza del messaggio non può essere superata dall'indicazione, riportata in etichetta, del luogo dello stabilimento di produzione, perché il consumatore può ignorare che il Comune di S. Paolo di Civitate sia o meno all'interno del territorio del Gargano.

(36) V. nota n. 26.

(37) V. nota n. 35.

l'omissione in etichetta di elementi informativi in ordine alla reale provenienza territoriale della materia prima utilizzata e, quindi, l'assenza di uno specifico avvertimento circa l'eterogeneità dell'origine, corrobora nel consumatore l'affidamento ingenerato da quanto riportato nell'etichetta circa l'origine dell'olio dalla zona indicata e, di conseguenza, in ordine alla sussistenza di peculiari caratteristiche e pregi dell'olio medesimo.

Al riguardo va rilevato che solo la denominazione di origine individua un determinato prodotto attraverso l'indicazione della sua provenienza geografica (38), risultando il prodotto stesso, nelle sue caratteristiche qualitative, legato alla zona per motivi ambientali, climatici o di lavorazione particolare; se è vero, però, che solo la denominazione di origine (DO) e l'indicazione geografica (IG) pongono al massimo livello la relazione tra l'origine geografica del prodotto e le caratteristiche qualitative dello stesso (39), tuttavia, tra gli strumenti tramite cui comunicare la provenienza troviamo anche i marchi contenenti riferimenti geografici. È opportuno, però, sottolineare che mentre la denominazione di origine e l'indicazione geografica pongono una relazione necessaria tra qualità e origine geografica, le altre forme di provenienza si limitano ad esprimere l'origine, diventando la relazione provenienza-qualità solo ipotetica ed eventuale.

A tal proposito, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha posto in evidenza che, indipendentemente dalla legislazione vigente in materia di denominazione di origine, la dicitura «Oneglia» contenuta nel marchio può comportare un'associazione logica tra il prodotto e la località geografica, anche solo nel senso di convincere il consumatore circa la superiore qualità dell'olio rispetto ad altri prodotti che tale indicazione non recano; ne discende la necessità di un'ulteriore specificazione che tenda, appunto, a riequilibrare il suddetto possibile effetto associativo.

Alle suesposte considerazioni, fanno eco sul piano civilistico le statuizioni del Tribunale di Torino, Sez. IX 26 novembre 2004, n. 36282 (40), che dichiara la nullità dei marchi registrati dalla società F.lli Carli, posti sulle bottiglie e sulle confezioni d'olio di oliva, contenenti le indicazioni geografiche di «Imperia» e «Oneglia», perché capaci di ingannare il pubblico.

Meritevole di considerazione è anche la vicenda relativa all'Azienda olearia del Chianti. L'AGCM aveva disposto l'archiviazione della denuncia presentata dal Consorzio di tutela della denominazione di origine protetta olio extravergine di oliva Chianti classico avverso la commercializzazione di olio extravergine di oliva in bottiglie e fiaschi contrassegnati dal marchio «A. O. D. C.», ritenuta pubblicità ingannevole per il mancato utilizzo di olive raccolte nella zona del Chianti; il predetto provvedimento di archiviazione è stato, poi, dichiarato illegittimo dal T.A.R. del Lazio, Sez. I con la sentenza del 26 giugno 2004, n. 6292 (41), e la sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato, con la decisione della Sez. VI del 17 febbraio 2006, n. 660 (42).

Il giudice di appello, richiamando precedente giurisprudenza, osserva che, nel caso di specie, nell'etichetta

risulta apposta la dicitura «A. O. D. C.», senza nessuna chiara informazione sulla effettiva origine geografica del luogo di raccolta delle olive e che, in alcun modo, può essere escluso il carattere ingannevole del messaggio contenuto in etichetta con argomentazioni afferenti alla modalità di distribuzione del prodotto sul mercato ovvero al suo prezzo.

In seguito, l'AGCM avvia un nuovo procedimento conclusosi con il provvedimento n. 15770 del 2006 (43) (PI5289 - Azienda olearia del Chianti), con il quale si riconosce che l'indicazione in etichetta del toponimo «Azienda olearia del Chianti» unitamente all'uso di elementi grafici ed espressivi quali la rappresentazione di figure dedite alla spremitura delle olive e in assenza, però, di precise indicazioni sull'origine geografica del prodotto, presentano un contenuto ambiguo, idoneo ad indurre il consumatore a ritenere che il prodotto pubblicizzato abbia le stesse qualità e caratteristiche dell'olio che gode del riconoscimento della denominazione di origine «Chianti Classico» D.O.P.; né, come è stato rilevato, il predetto carattere ingannevole può ritenersi escluso dall'indicazione in etichetta del luogo di produzione e di confezionamento, riportata peraltro con caratteri ridotti, e dal termine «100% Italiano», presente in ogni caso soltanto su alcune confezioni.

In altra occasione (44), il Consiglio di Stato ritiene legittimo il d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 14 novembre 2003 nella parte in cui, nel recepire il regolamento CE n. 1019/2002 del 13 giugno 2002 della Commissione recante disposizioni sulla commercializzazione dell'olio di oliva, impone che gli oli di oliva destinati al consumatore finale devono essere preimballati in recipienti chiusi dotati di etichettatura, anche nell'ipotesi di vendita effettuata direttamente nei frantoi; in particolare, si evidenzia come la vendita sfusa, pure se conforme alle tradizioni locali, non consente il controllo sulla provenienza del bene, quale obiettivo che, assieme all'igienicità, la normativa comunitaria sull'etichettatura persegue.

In modo conforme al suesposto orientamento del Consiglio di Stato, il T.A.R. Lazio (45) si pronuncia in ordine alla legittimità del d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 10 novembre 2009, n. 8077 recante «disposizioni nazionali relative alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva» di cui al reg. CE della Commissione 6 marzo 2009, n. 182/2009 che modifica il regolamento CE n. 1019/2002, in precedenza citato. Si rileva come, con il predetto decreto, il Ministero intende garantire la trasparenza delle informazioni relative al prodotto «olio di oliva» in Italia e contrastare le contraffazioni e le truffe nel settore, attraverso l'introduzione di adempimenti uniformi a livello nazionale sulla tracciabilità del prodotto che, seppure costosi per le imprese interessate, non risultano sproporzionati né irragionevoli rispetto alle finalità sottese alla normativa comunitaria ed alla situazione concreta del settore oleario nazionale.

In giurisprudenza è stato, altresì, rilevato che le etichette in oggetto, pur individuando un toponimo, si limitano a riportare la denominazione e la sede della società interessata, sede spesso a sua volta coincidente con il marchio

(38) V. T.A.R. Sardegna, Sez. I 8 marzo 2012, n. 268, in *www.rivistiadirittoalimentare.it*, Anno VI, n. 2, aprile-giugno 2012, con nota di MASINI S., *Sull'imbottigliamento in zona di origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, dello stesso Autore, *Origine doganale e trasformazione sostanziale: quando «annacquare» il (concentrato di pomodoro) Made in Italy è un reato*, in questa Riv., 2012, 561 ss.

(39) V. Corte di giustizia CE, Grande Sez. 26 febbraio 2008, n. 132, in *Nuova giur. civ.*, 2008, 9, 1009, con nota di BORRACCETTI M., *Parmesan e Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*.

(40) In *Giur. it.*, 2006, 7, 1408 ss., con nota di LUCIFERO N., *L'origine dei prodotti alimentari. La nullità di un marchio e il carattere di ingannevolezza del segno per l'indicazione di un'origine del prodotto diversa da*

quella della sua materia prima.

(41) In questa Riv., 2005, 258 ss., con nota di MINELLI M., *L'olio Chianti è solo quello del Chianti*.

(42) In questa Riv., 2007, 131 ss., con nota di RAUSEO N., *Pubblicità ingannevole ed uso illecito dell'indicazione geografica nel commercio dell'olio extravergine d'oliva*.

(43) Il provvedimento n. 15770 del 27 luglio 2006 è pubblicato in questa Riv., 2007, 418 ss., con nota di MASINI S., *Perseverare non è (sempre) diabolico: l'origine dell'olio resta quella delle olive*.

(44) Cons. Stato, Sez. VI 26 maggio 2006, n. 3152, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 1565.

(45) T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II ter 18 maggio 2011, n. 4332, consultabile in *www.giustizia-amministrativa.it*.

registrato in precedenza rispetto all'uso in etichetta; in siffatte ipotesi non viene riscontrato riferimento alcuno al luogo di provenienza delle olive ed al marchio non è riconosciuta valenza pubblicitaria, tantomeno il carattere di ingannevolezza.

È il caso dell'olio extravergine di oliva Carapelli che ha formato oggetto della decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI n. 1012 del 2012 sopra ricordata (46).

Con provvedimento del 18 dicembre 1997, l'AGCM riconosce il carattere ingannevole all'etichetta delle confezioni, perché concepita con caratteristiche tali (la previsione sull'etichetta della dicitura «Carapelli - Firenze») da indurre nel consumatore l'inesatta convinzione che il prodotto sia ottenuto con pregiate olive toscane, anziché, come emerso successivamente in sede di istruttoria, con olive provenienti da diverse zone italiane (Puglia) o da altri paesi del Mediterraneo (Grecia e Spagna). Più in particolare, l'indicazione «Firenze» posta sull'etichetta, in assenza di ulteriori informazioni da cui potere evincere che l'olio contenuto nella confezione non venga prodotto con materie prime raccolte in Toscana, cioè in una delle zone «*più rinomate per la qualità degli oli d'oliva*», risulta idonea a trarre in inganno i destinatari riguardo all'origine ed alle caratteristiche del prodotto, orientandone, in tal modo, le scelte di acquisto.

Il T.A.R. del Lazio, con la sentenza della Sez. I 21 marzo 2007, n. 2484 (47), accoglie il ricorso proposto dalla Carapelli Firenze S.p.A. contro l'atto sanzionatorio e inibitorio ritenendo che, nella specie, l'etichetta contestata contiene solo la denominazione e la sede della ditta produttrice, l'indicazione del prodotto (olio extravergine di oliva), la denominazione specifica attribuita al prodotto («Frant'olio», commercializzato nel 1997), senza alcun riferimento al luogo di provenienza delle olive; per tali ragioni, il convincimento del consumatore di trovarsi in presenza di un olio proveniente da olive toscane è da considerarsi un «*assunto sostanzialmente indimostrato*».

La sentenza viene confermata in appello; alle argomentazioni addotte dai giudici di prime cure, i giudici di appello aggiungono che, all'epoca dei fatti e sulla base della disciplina applicabile al fatto concreto, non essendo ancora entrata in vigore la normativa che impone di indicare in etichetta l'origine delle olive impiegate per produrre olio extravergine di oliva (48), la circostanza che il marchio reca in sé una provenienza geografica avrebbe dovuto convincere il consumatore in ordine alla sola provenienza del prodotto finale (olio), e non della materia prima (olive), dal produttore noto per la lunga esperienza nel settore (fin dal 1893) ed avente sede in «Firenze», appunto.

La validità del predetto assunto trova conferma anche nella considerazione che, all'epoca dei fatti, la medesima società commercializzava anche l'olio d'oliva «Ligustro», fornendone l'indicazione geografica protetta di olio toscano.

Ma il passaggio fondamentale della sentenza, per quanto di interesse, è quello in cui si afferma che il consumatore medio è in grado di distinguere il marchio di fabbrica («Carapelli - Firenze»), peraltro, graficamente separato dal resto dell'etichetta, dalle altre informazioni che si limitano a sostenere la sussistenza di un certo livello qualitativo nel prodotto senza fare riferimento alcuno alla zona di produzione della materia prima impiegata, anche sulla base della circostanza che, nel caso di specie, sul retro della confezione si specificava che il prodotto era stato ottenuto con «oli extravergini di oliva comunitari».

Più recentemente, il Consiglio di Stato, con la ricordata decisione della Sez. VI n. 1385 del 2012 (49), ha confermato la sentenza del T.A.R. del Lazio del 21 marzo 2007, n. 2483 (50) di

annullamento della sanzione con cui l'AGCM riconosceva carattere ingannevole all'etichetta delle confezioni di olio extravergine di oliva Monini. Secondo l'AGCM l'indicazione «Monini» e più in basso «Spoleto, Umbria», insieme alla concreta configurazione del marchio (cioè una mano che stringe una manciata di olive accompagnata dalla scritta «una spremuta di olive») inducono nel consumatore, particolarmente attento all'area geografica di produzione dell'olio, l'inesatta convinzione che il prodotto venga ottenuto con pregiate olive umbre, anziché, come in concreto, poi verificato attraverso l'istruttoria, con olive provenienti da diverse zone italiane o da altri Paesi del Mediterraneo o che comunque la spremitura venga posta in essere «in loco»; «*in presenza di un'indicazione positiva di ambigua percepibilità, infatti*» argomenta l'AGCM «*sarebbero state necessarie ulteriori specificazioni, al fine di controbilanciare il possibile effetto associativo dell'indicazione stessa al pregio qualitativo delle olive locali*».

Anche in questa sede è stato osservato che, sulla base della disciplina in vigore all'epoca dei fatti, l'origine del prodotto è da riferirsi alla sola provenienza dal produttore, di comprovata affidabilità nel settore, e che a questi non può di certo negarsi la facoltà di utilizzare il proprio marchio registrato, anche se quest'ultimo indica una località, tra l'altro, coincidente con la sede della società, rinomata per la produzione di olio.

Pur non escludendo, poi, che il marchio possa avere valenza di pubblicità ingannevole, con argomentazioni coincidenti con la precedente decisione n. 1012 del 2012, il Consiglio di Stato evidenzia che il parametro di riferimento è il consumatore medio, in grado di decodificare correttamente il valore delle indicazioni contenute nell'etichetta sulla mera sussistenza nel prodotto di un alto livello qualitativo, senza da queste ricavare inferenze in ordine al luogo di provenienza delle olive, e di ritenere l'indicazione della sede della società produttrice, a sua volta coincidente con quella dello stabilimento, quale un mero richiamo all'esperienza nel settore della ditta medesima.

Attualmente, l'etichettatura di origine è disciplinata a livello generale dal regolamento UE n. 1169/2011 che, nel prevedere all'art. 26, par. 2, lett. a), tra le indicazioni obbligatorie quelle relative al Paese di origine o al luogo di provenienza qualora l'omissione di tali indicazioni «*possa indurre in errore il consumatore in merito al Paese di origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento*», richiede che le informazioni fornite o le modalità con cui vengono trasmesse le informazioni circa il luogo di origine o provenienza del prodotto non siano tali da ingannare i consumatori sulla vera origine o provenienza del prodotto stesso. Il medesimo regolamento deve, poi, leggersi tenendo presente il contenuto dell'art. 4 del regolamento CE n. 1019/2002 che rende necessaria per l'olio extravergine di oliva e per l'olio di oliva vergine l'apposizione della designazione dell'origine, intendendosi per tale un riferimento allo Stato membro, alla Comunità europea o allo Stato terzo in cui le olive sono state raccolte e ove è situato il frantoio nel quale è stato estratto l'olio (art. 4, comma 5).

Per quanto riguarda i marchi contenenti riferimenti geografici, questi trovano la loro disciplina a livello comunitario nel regolamento CE n. 207/2009 che guarda con sfavore i marchi contenenti riferimento all'origine geografica del bene (art. 7, par. 1), nell'intento di evitare che, tramite la registrazione del marchio, si crei un monopolio in capo ad un produttore relativamente all'uso di un riferimento geografico, escludendo quindi gli altri produttori presenti nella medesima zona. Non a caso la più rilevante eccezione all'applicazione della relativa disciplina di sfavore è prevista in materia di marchi collettivi, disciplinati dagli artt. 66 e ss. del regolamento CE n. 207/2009: i marchi

(46) Cons. Stato, Sez. VI 23 febbraio 2012, n. 1012, cit., v. nota n. 1.

(47) Non risulta edita.

(48) Il riferimento è al regolamento CE n. 182/2009 sulla commercializ-

zazione dell'olio d'oliva.

(49) V. nota n. 1.

(50) T.A.R. del Lazio, Sez. I 21 marzo 2007, n. 2483, cit.

collettivi, infatti, sono espressione di una collettività di produttori, dal carattere necessariamente aperto all'ingresso di altri produttori provenienti dalla medesima area geografica.

Similmente a quanto previsto a livello comunitario, anche la legislazione italiana (artt. 13, comma 1, 14, comma 1 e 25 codice proprietà industriale) guarda con sfavore alla registrazione di marchi che contengano riferimenti all'origine geografica del prodotto: si vogliono anche in questo caso evitare posizioni di esclusiva in capo solo ad alcuni produttori operanti nella medesima zona (51).

5. - L'analisi dei precedenti più remoti della giurisprudenza evidenzia la tendenza al riconoscimento del carattere ingannevole nel messaggio pubblicitario espresso dall'uso del marchio contenente una indicazione geografica, in quanto idoneo ad ingenerare confusione nel consumatore sulla reale origine dell'olio, in assenza dell'impiego di olive provenienti dalla zona richiamata. Infatti, è stato affermato che l'origine geografica dell'olio è quella delle olive, così che anche se un marchio risulta registrato, non si può escludere per esso la valutazione di ingannevolezza in relazione all'uso, nell'etichettatura e nella pubblicità, del riferimento ad una diversa provenienza delle olive (52).

In tal modo, come la dottrina più attenta ha sottolineato, la finalità di tutela della scelta libera e consapevole del consumatore, dichiarata anche attraverso il carattere non ingannevole del messaggio pubblicitario, e tradizionalmente riferita alla disciplina delle etichette, viene considerata preminente rispetto alla tutela del marchio di impresa (53).

D'altra parte non è sembrato possibile configurare in astratto un tipo di consumatore di livello medio, al di sotto del quale la tutela debba considerarsi inoperante, dovendosi invece procedere caso per caso all'individuazione della categoria di consumatori suscettibile di essere fuorviata dal messaggio pubblicitario in relazione allo specifico prodotto.

Pertanto, più recentemente la giurisprudenza cambia orientamento e, nel ricollegare l'origine del prodotto alla provenienza dal produttore, fa riferimento proprio alla categoria del «*consumatore medio*», quale soggetto, individuato sulla base di un parametro «astratto», normalmente informato e ragionevolmente attento in ordine ad un determinato prodotto, per escludere la decettività del marchio e l'ingannevolezza del messaggio (54).

D'altra parte, la giurisprudenza, nel definire il consumatore quale «*soggetto normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto*», configura una drastica riduzione del livello di tutela, in quanto lascia inevitabilmente fuori dall'ambito di applicazione della disciplina di protezione i consumatori particolarmente vulnerabili, deboli o atipici, come ad esempio gli adolescenti e i bambini, nei confronti dei quali spesso si concretizzano gli effetti ingannevoli della pubblicità (55). Quindi la valutazione circa la definizione di «*consumatore medio*» andrebbe fatta in relazione ad una tipologia media collocata all'interno di un gruppo.

D'altronde, pur assumendo come parametro di riferimento un soggetto normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, già il «considerando» 18 della direttiva CE n. 2005/29 precisa l'intento di «*evitare lo sfruttamento dei con-*

sumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali» e formula l'auspicio che «*l'impatto della pratica commerciale venga valutato nell'ottica del membro medio di quel gruppo*» (56).

Anche la disciplina nazionale di attuazione della direttiva CE n. 2005/29, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, fa riferimento al «*membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori*», postulando, comunque, la necessità di concretizzazione della predetta espressione mediante continui interventi dottrinali o giurisprudenziali che tengano conto delle peculiarità di ciascun caso concreto.

Il tema delle interferenze fra le richiamate due normative viene confermato dal «considerando» 5 del regolamento UE n. 1169/2011 secondo cui i principi generali della disciplina sulle pratiche sleali «*dovrebbero essere integrati da norme specifiche relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*»; il medesimo regolamento prevede, inoltre, all'art. 38, comma 2, che gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali concernenti materie non specificamente armonizzate dal presente regolamento purché non vietino, ostacolino o limitino la libera circolazione delle merci conformi al presente regolamento.

Sul punto può, tuttavia, agevolmente sostenersi che l'ampliarsi della possibilità di integrazione della normativa offerta agli Stati membri non sempre significa riconoscimento di un livello più elevato di tutele e garanzie per il consumatore, costretto a confrontarsi con regole diverse da Paese a Paese (57).

La predetta circostanza avalla la necessità di abbandonare la nozione di consumatore «medio» utilizzata dalla giurisprudenza, in favore di una nozione che chiarisca e consideri in cosa, nel caso concreto, possa consistere la ragionevolezza e l'avvedutezza con la quale un consumatore è in grado di recepire il messaggio derivante da una certa comunicazione commerciale o come si debba valutare la componente «emozionale» che spinge spesso il consumatore nelle proprie scelte d'acquisto, pur in presenza di una legislazione recente che continua a fare riferimento a parametri astratti, come l'art. 5 della citata legge n. 9 del 2013 che menziona l'inganno per «il pubblico».

Va, poi, precisato che, in merito alla percezione che il consumatore può ottenere dalla veicolazione dell'informazione riguardante il marchio registrato, ivi compresa la denominazione geografica inserita in un marchio, la materia del pregiudizio del comportamento economico del consumatore deve ricomprendere anche le ipotesi in cui la stessa comunicazione possa indurre il consumatore a contrattare a condizioni diverse da quelle che egli avrebbe altrimenti accettato e, quindi, anche quando l'elemento su cui verte l'ingannevolezza non sia determinante ai fini della decisione di acquistare o meno.

La tematica è, comunque, in continua evoluzione (58); ma, di certo, la giurisprudenza amministrativa è oggi chiamata a confrontarsi con il più chiaro dato normativo rappresentato dalla richiamata legge n. 9 del 2013 che, nella sostanza, compendia le istanze di tutela già recepite con le prime decisioni sull'argomento. □

(51) Per un approfondimento sulla legislazione comunitaria e nazionale, v. FERRARI M., *Denominazione di origine e prodotti agricoli*, in Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg., Torino, 2012, 281 ss.

(52) V., Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254, cit.

(53) Cfr. MASINI S., *La logica del precedente, l'arbitrio del giudice e l'inganno del consumatore: ancora sull'origine dell'olio e delle olive*, in questa Riv., 2012, 204 ss.

(54) Il riferimento è a Cons. Stato, Sez. VI 23 febbraio 2012, n. 1012, cit. e 12 marzo 2012, n. 1385, cit.

(55) SEBASTIO F., *La percezione del consumatore medio nelle comunicazioni pubblicitarie relative al marchio registrato e all'uso di un toponimo e relativa tutela*, in <http://www.escp-eap.eu/conferences/>

[marketing/2007_cp/Materiali/Paper/Fr/Sebastio%20Brand.pdf](http://www.escp-eap.eu/conferences/marketing/2007_cp/Materiali/Paper/Fr/Sebastio%20Brand.pdf).

(56) V. nozione di consumatore contenuta alla lett. b) del par. 2 dell'art. 5 della dir. CE del Parlamento europeo e del Consiglio 11 maggio 2005, n. 2005/29 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

(57) V. DI LAURO A., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi*, cit.

(58) Peraltro, è decaduto per fine della legislatura il disegno di legge già approvato dal Senato di cui all'Atto Camera n. 5559 del 2012 concernente «Attuazione dell'articolo 4 della legge 3 febbraio 2011, n. 4, in materia di etichettatura dei prodotti alimentari».

Osservazioni sul maltrattamento degli animali con riferimento alle frodi in competizioni sportive: la legalità «specificata»

di VINCENZO FERRARA

Sempre più spesso le cronache giudiziarie riportano notizie di cavalli da corsa a cui, al fine di potenziarne le prestazioni fisiche nel corso delle competizioni sportive (1), vengono somministrate sostanze stupefacenti e/o vietate dalle leggi vigenti in materia.

Una corretta disamina delle fattispecie penali ed amministrative che possono venire in rilievo in tali circostanze, allora, non può prescindere da un, sia pur breve, accenno agli schemi criminali maggiormente diffusi nel mondo dell'ippica e delle corse clandestine (2). Infatti, dalla lettura dei provvedimenti giudiziali (3) ed amministrativi (4) di più recente adozione, tali fenomeni possono, in sintesi, così manifestarsi:

1) ai cavalli da corsa, prima della competizione sportiva, vengono somministrate sostanze dopanti al fine di aumentare le prestazioni agonistiche degli stessi e tali da rendere questi insensibili alla fatica ed al dolore;

2) ai cavalli da corsa, prima della competizione sportiva, vengono somministrate sostanze che, ancorché non rientranti nella categoria delle sostanze droganti, risultano non consentite.

Appare di tutta evidenza, dunque, come le pratiche menzionate al primo punto possono dar luogo ad una serie di comportamenti penalmente rilevanti, il più grave dei quali consiste nella commissione del reato di maltrattamento di animali, previsto e disciplinato dall'art. 544 *ter*, c.p., introdotto dalla l. 20 luglio 2004, n. 189.

Più specificatamente il secondo comma del suddetto articolo introduce una nuova ipotesi delittuosa consistente, appunto, nella somministrazione agli animali di sostanze stupefacenti o vietate.

Ad una prima analisi della previsione normativa di cui sopra può osservarsi in primo luogo come essa rappresenti un evidente modello di integrazione tra legge e fonte secondaria, laddove stante il substrato criminologico, si deve concedere, nel caso di specie, che l'opzio-

ne del ricorso all'apporto della fonte secondaria, era necessaria, dal momento che il rinvio ad una fonte esterna va ritenuto indispensabile in questo settore della legislazione speciale caratterizzato com'è «da complessità tecnica e continuo aggiornamento» (5).

A riguardo basti pensare infatti che la ricerca farmacologica sulle sostanze d'abuso è in evoluzione. Sul punto la dottrina si è interrogata su che cosa debba essere considerato doping. «Sono state espresse opinioni molto discordanti sui mezzi e sulle sostanze da considerare "doping". A un estremo c'è chi condanna l'uso di ogni mezzo chimico o fisico, diete speciali, stimolazioni fisiche, radiazioni, arrivando a comprendere anche la prescrizione di trattamenti idrici e di massaggi. All'altro estremo c'è chi sostiene che il doping può essere concesso, purché praticato da tutti i concorrenti. Alcuni ritengono che non deve essere inteso come illecito il trattamento fisico atto a ristorare l'atleta dopo la gara o quello che lo prepara alla gara stessa. Secondo altri è da considerare doping l'iniezione di caffeina, ma non una tazza di caffè accompagnata da un po' di zucchero, purché questo genere di rifornimento sia concesso a tutti gli atleti. Per altri ancora è assolutamente da bandire l'impiego di tutto ciò che può provocare un'eccitazione artificiale comportante un danno diretto per intossicazione o indiretto se si oltrepassa il limite di elasticità fisiologica oltre il quale i fenomeni topici possono diventare irreversibili» (6).

A tutt'oggi, si deve concludere, quindi, che una definizione univoca di doping non esiste e l'ambito della farmacologia è contrassegnato da una costante evoluzione anche con riferimento alle sostanze ritenute «stupefacenti» (7).

Di fronte ad una tale opzione sistematica e per quanto attiene il ricorso alla tecnica descrittiva utilizzata, si può osservare che il legislatore del 2004 si è ispirato al canone della «precisione», limitandosi poi a specificare

(1) Si segnala sul punto il Rapporto zoomafia 2012 a cura della LAV, *Crimini seriali a danno degli animali*, 13, «Anche quest'anno i numeri relativi alle corse clandestine e alle illegalità nell'ippica sono da bollettino di guerra: 18 interventi delle forze dell'ordine, 7 corse clandestine bloccate, 179 persone denunciate di cui 57 arrestate per reati connessi, 94 i cavalli sequestrati, 1 maneggio e 9 stalle abusive sequestrate. In quattordici anni, da quando abbiamo iniziato a raccogliere i dati per il Rapporto zoomafia, ovvero dal 1998 al 2011 compreso, sono state denunciate 3176 persone, 1126 cavalli sequestrati e 99 corse clandestine bloccate - anno «*horribilis*» per le scommesse ippiche».

(2) Volendo operare una classificazione, ci troviamo di fronte a *delinquenti professionali* sebbene il titolo di reato faccia pensare a *delinquenti per ludismo* (cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed.,

Padova, 2009, 620).

(3) Ordinanze di custodia cautelare, sentenze di condanna, decreti di sequestro preventivo ecc.

(4) Decisioni emesse dalle Commissioni di disciplina dell'UNIRE nei confronti di *drivers* ed allenatori.

(5) FIANDACA MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, V ed., Bologna, 2007, 53.

(6) G. CANTELLI FORTI, *La farmacologia nello sport e il doping*, 2003, in http://www.treccani.it/enciclopedia/la-farmacologia-nello-sport-e-il-doping_%28Enciclopedia-dello-Sport%29/.

(7) Cfr. ZUCCARO - MASTROBATTISTA - AMBROSETTI, *Vecchie e nuove sostanze d'abuso*, in *Corso di formazione sulle tossicodipendenze*, Istituto superiore di sanità, reperibile al link: <http://www.iss.it/drog/prog/cont.php?id=88&lang=1&tipo=4>.

da un punto di «vista tecnico» elementi del fatto già contemplati dalla legge che configura il reato: tale strutturazione non pone alcun problema rispetto al principio di legalità (8), dato che la materia delle «sostanze stupefacenti» (9), del resto, ben si presta alla c.d. etero-integrazione mediante fonti subordinate (10).

Per la dottrina maggioritaria la *ratio* del comma 2, qui oggetto di esame, e che introduce il reato di «dopaggio» di animali, va individuata «nell'intento di reprimere condotte illecite dirette a falsare l'esito di lecite competizioni sportive di animali. Le condotte ivi tipizzate, pur essendo già punibili ai sensi del comma 1, dell'art. 544 *ter* c.p. in quanto forme particolari di maltrattamento, vengono ritenute meritevoli di autonoma rilevanza per il ripetersi dei comportamenti distorsivi nel particolare ambito delle competizioni sportive. Le modalità di realizzazione del reato sono due: la sottoposizione dell'animale a trattamenti dannosi per la salute» (11) e la somministrazione di sostanze stupefacenti.

Dal punto di vista della condotta, la dottrina ritiene che l'art. 544 *ter* c.p. prescriva un reato di evento (al comma 1) ed un reato di mera condotta e di pericolo astratto (al comma 2). Entrambe le fattispecie sono punibili a titolo di dolo generico e resta esclusa la punibilità a titolo di colpa. Il momento della consumazione coincide, per le lesioni di cui al comma 1, con quello in cui si verifica l'evento, per la fattispecie descritta al comma 2, trattandosi di reato di mera condotta, con il momento della somministrazione della sostanza vietata.

Per quel che concerne le circostanze bisogna ricordare che possono trovare applicazione tutte le aggravanti comuni previste dal codice penale (si pensi all'aver

agito per motivi futuri o abietti) con l'effetto di modificare, aumentandola, l'entità della sanzione fino ad un terzo rispetto alla pena base. Ma lo stesso comma 3 dell'art. 544 *ter* c.p. introduce un'aggravante ad effetto speciale qualora dalla condotta derivi la morte dell'animale. Trattasi di ipotesi speculare, da una parte, all'omicidio preterintenzionale, laddove la punibilità si concretizza tramite dolo misto a colpa – rispettivamente per l'evento del maltrattamento e quello della morte. Deve trattarsi, ovviamente, di un evento ulteriore non voluto dall'agente, come anche in tutte le ipotesi dei reati aggravati dall'evento, restando altrimenti ferma l'applicabilità dell'art. 544 *bis* c.p.

Perplessità desta la limitazione della citata aggravante alle sole ipotesi di cui al comma 1, ritenendo, al contrario, che la morte dell'animale ben possa conseguire alla somministrazione delle sostanze vietate. Nel caso comunque di sottoposizione dell'animale a sevizie o comportamenti incompatibili con la sua natura, ben si potrà avere la punibilità in concorso tra il delitto di uccisione con quello di maltrattamento (12).

Ma una volta accennato ai problemi strutturali della norma qui oggetto di esame, a questo punto va affrontata una questione sicuramente centrale: qual è la fonte secondaria cui rinvia la fattispecie con riferimento al fenomeno criminale in essa preso in esame?

Sul punto, la dottrina non appare concorde. Da una parte, si pone chi fa riferimento, ai fini dell'individuazione delle sostanze stupefacenti rilevanti, alle tabelle (13) allegate al Testo Unico di cui al d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309 (14) (Testo Unico sugli stupefacenti) o alla l. 14 dicembre 2000, n. 376 (Disciplina della tutela sanitaria

(8) FIANDACA MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., 59; PEDRAZZI, *Problemi di tecnica legislativa*, in AA.VV., *Comportamenti economici e legislazione penale*, Milano, 1979, 38 e ss.

(9) Va precisato che, dal punto di vista scientifico, si intendono per «sostanze stupefacenti» una serie di sostanze naturali o sintetiche che, anche a piccole dosi, agiscono modificando lo stato di coscienza e lo stato emotivo e, nell'uso ripetuto, determinano una condizione di sofferenza somatica e psichica, che si traduce in una condizione di dipendenza, inducendo inoltre nell'organismo una progressiva assuefazione (nel senso che il conseguimento dell'effetto voluttuario richiede l'assunzione di sempre maggiori quantitativi di sostanza, progressivamente sempre più tollerata dall'organismo stesso). Vengono genericamente considerate stupefacenti numerosissime sostanze eterogenee, quali l'oppio e i suoi derivati morfina ed eroina, la cocaina, la mescalina, la psilocibina, l'anfetamina, la dietilamide dell'acido lisergico (LSD), ecc.; vi si accomunano talora anche altri farmaci psicotropi, come i barbiturici e molti ansiolitici, capaci di dare assuefazione e indurre in stato di dipendenza. Gli stupefacenti, oltre a indurre comportamenti anormali, sconvolgono specifici sistemi neuronali determinando in tal modo modificazioni delle funzioni del sistema nervoso centrale, e, col tempo, deteriorano il processo di nutrizione degli organismi. Lo stato di bisogno indotto è diverso a seconda della sostanza considerata; la condizione di dipendenza, in caso di brusca cessazione della somministrazione, si traduce spesso in una sindrome (sindrome di astinenza) di altissima gravità (*Treccani.it - L'Enciclopedia italiana*). Mentre, dal punto di vista farmacologico, la definizione data dall'Organizzazione mondiale di sanità definisce *droghe* tutte le sostanze che «modificano la psicologia o l'attività mentale». Tale modifica è definita «effetto psicoattivo» (cfr. G. ARNAO, *Cannabis: uso e abuso*, Roma, 1993).

(10) V. MANES, *L'eterointegrazione della fattispecie penale mediante fonti subordinate, tra riserva «politica» e specificazione «tecnica»*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2010, 1, 84, «forse non è fuorviante osservare che si danno integrazioni più o meno «visibili» nella fattispecie: infatti, in alcuni casi l'integrazione è resa evidente - appunto - dall'utilizzo della tecnica del rinvio, ed è immediatamente percepibile anche a livello scritturale perché il precetto si riempie di rimandi normativi espliciti (e, quindi, di cifre), o comunque richiama espressamente la componente extrapenale (ad es., la «violazione di norme di legge o di regolamento» nell'art. 323 c.p.); in altre ipotesi, l'incidenza delle fonti subordinate è forse meno palese, ma non meno significativa. Infatti, anche quando il rinvio è veicolato da un elemento normativo di fattispecie. La stessa categoria degli elementi normati-

vi, del resto, è al centro di una profonda rimediazione concettuale, specie perché la radicale distinzione tra dati descrittivi e dati normativi appare sempre meno assoluta ed invalicabile: in questa prospettiva, si veda - anche nell'ottica della tenuta rispetto alla riserva di legge - ancora L. RISCATO, *Gli elementi normativi della fattispecie penale*, in part. pag. 165 ss., il completamento può passare attraverso il diaframma di una normativa secondaria ora espressamente ora implicitamente richiamata: si è già citato l'esempio dei concetti di «sostanza stupefacente» nel sistema del d.p.r. n. 309/1990 (espresso rinvio legale) (...).

(11) G. CASAROLI, in F. GIUNTA (a cura di), *Diritto penale - Dizionario sistematico*, Milano, 2008, 507.

(12) Sia consentito il rinvio a FERRARA - FELICI - SUARIA, *Guida alla prevenzione e repressione dei maltrattamenti agli animali*, Rimini, 2012, 125 e ss.

(13) Tutti gli stupefacenti e le sostanze psicotrope sono iscritti in due tabelle che vengono aggiornate ogni qualvolta si presenti la necessità di inserire una nuova sostanza o di variane la collocazione o di provvedere ad una eventuale cancellazione.

(14) P. ARDIA, *La nuova legge sul maltrattamento degli animali: sanzioni e ammende per i combattimenti clandestini per chi abbandona*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004, 1470; A. NATALINI, *Enciclopedia «Animali (tutela penale degli)»*, in A. GAITO (a cura di), *Digesto delle discipline penali, Aggiornamento*, Tomo I, Torino, 2005, 13-36, «Passando ora all'analisi del comma 2 dell'art. 544 *ter* c.p., occorre premettere che con esso si introduce per la prima volta nel nostro ordinamento il reato di doping sugli animali. Le condotte qui incriminate, pur atteggiandosi come particolari forme di maltrattamento (in quanto tali, quindi, in ipotesi già punibili ai sensi del comma 1), vengono (simbolicamente) ritenute meritevoli di autonoma rilevanza penale in considerazione del ripetersi dei comportamenti distorsivi nel particolare ambito delle competizioni sportive. Due sono le modalità distintamente tipizzate: la somministrazione all'animale di sostanze stupefacenti (per la cui individuazione occorrerà utilizzare a parametro normativo le tabelle allegate al T.U. stupefacenti), e la sottoposizione dell'animale a trattamenti dannosi per la sua salute (per il cui accertamento si renderanno necessarie perizie medico-veterinarie atte a verificare gli effetti pregiudizievoli sulla salute dell'animale)». Per una più approfondita valutazione sul punto, cfr. Cfr. P. MAZZA, *Il delitto di maltrattamento di animali*, in questa Riv., 2012, 460, dopo aver tratteggiato in modo illuminante le «vicissitudini» del delitto di maltrattamento di animali, affronta il problema del rinvio alle sostanze stupefacenti ed a quelle vietate.

delle attività sportive e della lotta contro il doping) (15).

Dall'altra non manca chi, invece, obietta che «nel silenzio della norma, sul punto, una simile operazione risulterebbe arbitraria, anche perché non è affatto scontato che una sostanza che ha effetti stupefacenti sull'uomo possieda le medesime caratteristiche in rapporto all'animale». È stato poi anche, esattamente, osservato che, non essendo mai stati pubblicati elenchi contenenti sostanze stupefacenti per gli animali, la questione della concreta individuazione delle sostanze droganti, rimarrebbe affidata al giudice che dovrebbe avvalersi dell'ausilio della scienza veterinaria (16).

Orbene, e di fronte a tale vivace dialettica, non resta che tentare di valorizzare siffatte acquisizioni dogmatiche sul terreno della realtà empirica da un lato, approfondendole, se possibile, dall'altro (17). Certamente è da escludere che si debba fare riferimento alle tabelle allegate al d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309 od alle «classi delle sostanze dopanti» cui fa riferimento la legge n. 376/2000.

Alla base dei motivi che ci inducono a svolgere queste considerazioni vi sono elementi di ordine normativo e di ordine naturalistico. Esaminiamoli!

(15) Art. 2: «Classi delle sostanze dopanti»:

«1. I farmaci, le sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e le pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping a norma dell'art. 1, sono ripartiti, anche nel rispetto delle disposizioni della Convenzione di Strasburgo, ratificata ai sensi della citata l. 29 novembre 1995, n. 522, e delle indicazioni del Comitato internazionale olimpico (CIO) e degli organismi internazionali preposti al settore sportivo, in classi di farmaci, di sostanze o di pratiche mediche approvate con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive di cui all'art. 3.

2. La ripartizione in classi dei farmaci e delle sostanze biologicamente o farmacologicamente attive è determinata sulla base delle rispettive caratteristiche chimico-farmacologiche; la ripartizione in classi delle pratiche mediche è determinata sulla base dei rispettivi effetti fisiologici».

(16) G.L. GATTA - DOLCINI - MARINUCCI, in G. LATTANZI - E. LUPO, *Codice penale - Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Milano, 2012.

(17) «Visto che non c'è comprensione di fatti complessi senza il ricorso a modelli di astrazione e senza la loro continua verifica con la dinamica reale» per mutuare una suggestiva espressione utilizzata da CASTALDO - NADDEO in *Il denaro sporco - Prevenzione nella lotta al riciclaggio*, Padova, 2010, 5.

(18) G. VALORI, *Il diritto nello sport, principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005, 274 ss.

(19) La cocaina è un alcaloide naturale che è comunemente abusato dagli esseri umani per i suoi effetti di stimolante psichico. Occasionalmente, concentrazioni molto piccole (ad esempio < 100 ng/mL) del metabolita primario di cocaina, benzoilecgonina (BZE) sono stati rilevati nelle urine raccolte da cavalli concorrenti negli eventi sportivi. In questo studio i campioni di urine raccolti da quattro cavalli in seguito alla somministrazione di 2,5 e 20 mg di cocaina sublinguali e 50 mg di cocaina endovenosa, sono stati analizzati per la presenza di cocaina e/o i suoi metaboliti di enzimatico immunoassorbente (ELISA) e gas cromatografia spettrometria di massa (GC-MS). I risultati dell'analisi di ELISA di campioni di urina raccolti da tutti i quattro cavalli ha suggerito la presenza di cocaina e/o i suoi metaboliti fino a 10,48 e 72 ore dopo la somministrazione di 2,5, 20 e 50 mg di cocaina, rispettivamente. I risultati dell'analisi GC-MS ha confermato la presenza di BZE sopra il limite di quantificazione (LOQ = 5 ng/mL) nei campioni di urina raccolti da tutti i quattro cavalli perfino a 24 ore dopo la somministrazione di 2,5 mg di cocaina e perfino a 48 ore dopo la somministrazione di 20 e 50 mg di cocaina. Nessun evidente effetto comportamentale o evidenti alterazioni della frequenza cardiaca o del ritmo sono stati osservati in uno qualsiasi di questi cavalli dopo la somministrazione di cocaina [J Vet Pharmacol Ther. 2003 Dec;26(6):429-34, KOLLIAS-BAKER C. - MAXWELL L. - STANLEY S. - BOONE T., *Individuazione e quantificazione dei metaboliti della cocaina in campioni di urina di cavalli a cui è stata somministrata la cocaina* (abstract), The Racing Laboratory, College of Veterinary Medicine, University of Florida Gainesville]. Quattro cavalli maturi sono stati utilizzati per testare gli effetti di due dosi (50 e 200 mg) di cocaina somministrata per via endovenosa sull'emodinamica e indici selezionati di prestazioni [frequenza cardiaca massima (FCmax), velocità di tapis roulant a HR max, velocità del tapis roulant per produrre una concentrazione di lattato nel sangue di 4 mmol/L, massimo misto di concentrazione di lattato nel sangue venoso, intensità di lavoro massima di tapis

In primo luogo, sta il fatto che:

- a norma dell'art. 2 del d.p.r. n. 309/90, il Ministero della sanità (ora Ministero della salute) determina, gli indirizzi per le attività di prevenzione del consumo e delle dipendenze da sostanze stupefacenti o psicotrope e da alcool e per la cura e il reinserimento sociale dei *soggetti* dipendenti da sostanze stupefacenti o psicotrope e da alcool (quindi i criteri sono rappresentati dalla verifica della loro potenziale pericolosità per la salute umana);

- con la legge n. 376/2000, lo Stato ha assunto in prima persona il compito di tutelare la salute degli *atleti*, orientando l'attività sportiva nel senso della «promozione e tutela della salute individuale e collettiva garantendo il valore della regolarità della competizione sportiva» (18).

Inoltre, e il rilievo è assorbente, studi farmacologici mirati hanno dimostrato che le sostanze stupefacenti somministrate sugli animali hanno determinato effetti del tutto diversi da quelli prodotti sugli umani (dipendendo, tali effetti, dall'animale, preso in esame e dalle dosi di sostanza somministrate) (19). A ciò si aggiunga poi che le acquisizioni scientifiche delle moderne neu-

roulant e durata della prova] misurato durante un test incrementale di tapis roulant. Entrambe le dosi di cocaina hanno aumentato l'HRmax di circa il 7 per cento ($P < 0,05$). La pressione arteriosa media è stata di 30 mm Hg maggiore ($P < 0,05$) durante i passaggi 4 a 7 m/s dell'esercizio testato in versione di prova di 200 mg. Nessuna dose di cocaina ha avuto un effetto sulle risposte di sforzo di pressione atriale destra, pressione ventricolare destra o variazione massima di pressione ventricolare destra nel tempo. Il massimale miscelato di concentrazione di lattato nel sangue venoso aumentato del 41 per cento ($P 0,05 <$) con la dose di 50 mg e 75 per cento ($P < 0,05$) con la dose di 200 mg durante l'esercizio. La somministrazione di cocaina ha portato a diminuzioni ($P < 0,05$) nella velocità tapis roulant necessaria per produrre un sangue lattato con concentrazione di 4 mmol/L da $6,9 \pm 0,5$ e $6,8 \pm 0,9$ m/s durante le prove di controllo di $4,4 \pm 0,1$ m/s durante il trial con 200 mg cocaina. La cocaina non ha modificato l'intensità di lavoro massima del tapis roulant ($P > 0,05$); tuttavia, il tempo di esaurimento è aumentato approssimativamente di 92 s (15 per cento; $P < 0,05$) durante il processo dei 200 mg [J Appl Physiol, 1993 Dec;75(6):2727-33, McKEEVER K.H. - HINCHCLIFF K.W. - GERKEN D.F. - SAMS R.A., *Effetti della cocaina nell'aumento degli esercizi di tapis roulant nei cavalli* (abstract), Department of Veterinary Clinical Sciences, Ohio State University]. È stato costruito un apparato di condizionamento per gli studi di farmacologia equina. I cavalli interagivano con questo apparecchio rompendo un fascio di luce e venivano ricompensati con 30 ml di avena. I cavalli hanno facilmente imparato ad usare questo apparecchio e sono stati addestrati a rispondere su un intervallo variabile con 60 programmi. Con questo programma, non c'era alcuna relazione diretta tra il tasso di rottura del fascio di luce e la ricompensa. I cavalli hanno così sviluppato i propri tassi di risposta individuale (cioè, tassi di interruzione del fascio di luce), e questi tassi sono rimasti stabili a tra 5 e 35 risposte/min per ogni cavallo in un periodo di mesi. Sono stati testati gli effetti dei 2 farmaci su questo paradigma. La reserpina (5 mg a cavallo, IV) ha depresso il tasso di risposta in tutti i cavalli testati. Questa depressione era massima tra 3 e 5 giorni dopo il trattamento ed è durata fino a 10 giorni. Dopo piccole dosi di cocaina (0,01 mg/kg di peso corporeo IV), il tasso di risposta di un cavallo era stimolato, considerando che 1 mg di cocaina/kg è stato richiesto per la massima stimolazione del tasso di risposta in un altro cavallo. Dosi più elevate di cocaina hanno inibito la risposta. L'intervallo variabile di risposta è stato un metodo sensibile per misurare gli effetti della droga nel cavallo ed ha permesso un'accurata quantificazione degli effetti della droga che non erano rilevabili tramite l'osservazione clinica [Am J Vet Res. 1982 Jul;43(7):1143-6, COMBIE J. - DOUGHERTY J. - TOBIN T. - SHULTS T., *Intervallo variabile di risposta nel cavallo: un metodo sensibile di quantificazione degli effetti dei farmaci ad azione centrale* (abstract)]. La stabilità in vitro di cocaina nel sangue di cavallo, pecore vitree (VH) e omogenei cervi muscolari è descritto. La stabilità della cocaina nel sangue di cavallo era di interesse perché molti laboratori di tossicologia utilizzano sangue di cavallo per la preparazione di *standard* di taratura e controllo e questi ultimi sono in genere memorizzati durante l'uso di routine. La stabilità di stoccaggio della cocaina nell'essere umano VH e muscolare non è stata segnalata in precedenza. In assenza di vuoto umano VH e muscolare, la stabilità di cocaina in varie condizioni è stata dimostrata nei tessuti animali. Sangue e VH sono stati conservati con e senza aggiunta di NaF a temperatura ambiente (RT), 4 °C e -18 °C per 84 giorni. Omogenei del muscolo sono stati preparati in acqua, acqua/2 per cento NaF e fosfato tampone (pH

roschienze hanno dimostrato che il sistema nervoso dei vari animali si differenzia da quello degli umani per la struttura anatomica. È la riprova del fatto che, nel nostro caso, non è possibile, ai fini dell'individuazione delle sostanze stupefacenti penalmente rilevanti, far riferimento alle tabelle previste dalle discipline normative *de quibus*, che sono, evidentemente, attagliate all'uomo.

In conclusione, quindi, con riferimento al richiamo, nell'art. 544 *ter* c.p. «sostanze stupefacenti», va rilevato che non è possibile rapportarsi alle tabelle previste dalle leggi in materia di sostanze stupefacenti o di doping.

Ad ulteriore conferma delle considerazioni sopra riferite, si deve rilevare che gli esperti di tossicologia forense veterinaria dei laboratori di diagnostica di UNIRELAB (20), allorché effettuano analisi quanti-qualitative e per il controllo di sostanze proibite (21) (c.d. antidoping) fondano le proprie valutazioni esclusivamente su:

- accordo IABR *The International Agreement on Breeding, Racing and Wagering* dell'I.F.H.A. *International Federation Of Horseracing Authorities - edition dated march 2011 article 6 - Prohibited Substances*;

- regolamento per il Controllo delle sostanze proibite (d.m. 16 ottobre 2002, n. 797) (22).

Quest'ultima fonte, di rango secondario (23), deve ritenersi molto importante, infatti al suo interno sono

tipizzate tutte le classi farmacologiche vietate (24).

La fonte descrive, peraltro, tutte quelle sostanze naturali o sintetiche che, somministrate agli animali, possono determinare uno stato di alterazione fisica e/o psichica.

Va segnalato, per completezza, che il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali è intervenuto con l'ordinanza contingibile ed urgente del 21 luglio 2009 (25), che all'art. 3 «*sostanze ad azione dopante*» stabilisce: «1. È vietato il trattamento degli equidi con sostanze che esplicano azione dopante. 2. Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente ordinanza, emana le linee guida volte all'individuazione delle sostanze ad azione dopante, tenendo conto di quelle considerate tali dagli organismi tecnico-sportivi di riferimento UNIRE, FISE e FEI, nonché alla prevenzione e al controllo del doping con modalità a campione».

Anche in questo caso, come si può osservare, è stato fatto ricorso alla tecnica del rinvio alle fonti degli organismi sportivi di riferimento [UNIRE (26), FISE (27), FEI (28)] e, più segnatamente, alle «linee guida volte all'individuazione delle sostanze ad azione dopante». Si tenga conto, all'uopo, che a seguito ed in aderenza dell'evocato regolamento per il Controllo delle sostanze proibite (d.m. 16 ottobre 2002, n. 797), il Commissario straordi-

6.0)/2 per cento NaF e conservati per 31 giorni a RT, 4 °C e -18 °C. La stabilità della cocaina nel muscolo umano ottenuto da casi forensi positivi di cocaina, è stata valutata nell'archiviazione a -18 °C per 13 mesi. Cocaina e benzoilecgonina (BZE) sono stati estratti mediante SPE e quantificati mediante GC-MS/MS. La cocaina era stabile per 7 giorni nel sangue di cavallo refrigerato (4 °C) fortificato con 1 e 2 per cento NaF. In assenza di NaF, la cocaina non era rilevabile dal giorno 7 nel sangue conservato a RT e 4 °C ed era diminuito dell'81 per cento dopo la conservazione a -18 °C. A 4 °C la velocità di degradazione di cocaina nel sangue conservato con 2 per cento di NaF era significativamente più lento che con 1 per cento di NaF. La stabilità della cocaina nel sangue di cavallo sembrava essere inferiore a quella riportata per il sangue umano, probabilmente attribuibile alla presenza di esterasi carbossilica nel plasma di cavallo. La cocaina conservata in VH a -18 °C era sostanzialmente stabile per il periodo di studio considerando che a 4 °C le concentrazioni erano diminuite del > 50 per cento in conservate e non conservate VH stoccato per più di 14 giorni. Il fluoro non influenza in modo significativo la stabilità di cocaina in VH. La stabilità della cocaina in omogeneati del tessuto muscolare è significativamente superiore a quello nel sangue e VH ad ogni temperatura. In campioni conservati e non conservati tenuti a 4 °C e meno, la perdita di cocaina non ha superato il 2 per cento. La maggiore stabilità di cocaina nel muscolo è stata attribuita al basso pH iniziale del muscolo *post mortem*. Nel caso di tessuto umano conservato per 13 mesi a -18 °C la concentrazione di cocaina nel muscolo è diminuita di solo il 15 per cento (*range*: 5-22 per cento). Questi risultati promuovono l'uso del muscolo umano come un esemplare tossicologico in cui la cocaina possa essere rilevata per più tempo rispetto al sangue o VH [Forensic Sci Int. 2012 Apr 10;217(1-3):182-8. Epub 2011 Dec 18, REES K.A. - JONES N.S. - MC LAUGHLIN P.A. - SEULIN S. - LEYTON V. - YONAMINE M. - OSSELTON M.D., *L'effetto conservante del fluoruro di sodio e la temperatura di conservazione sulla stabilità della cocaina nel sangue del cavallo* (abstract), Forensic&Biological Sciences, School of Applied Sciences, Bournemouth University, Fern Barrow, Dorset BH12 5BB, UK].

(20) UNIRELAB s.r.l. unipersonale, è una società di intera proprietà dell'UNIRE, istituita nel 2003. Il laboratorio UNIRELAB risulta certificato ISO 9001. Alla stessa sono state affidate le attività di analisi antidoping sui cavalli da corsa, precedentemente gestite da UNIRE. A queste si sono affiancate nuove tipologie di analisi, precedentemente delegate a strutture esterne all'ente. L'attività principale è la gestione di laboratori di analisi operanti nell'ambito della medicina forense veterinaria. Oltre ad effettuare analisi per conto dell'ente proprietario, UNIRELAB offre una serie di servizi diagnostici ai privati, nei seguenti settori: controlli tossicologici su cavalli, controlli genetici su cavalli, controlli sulle cause di morte dei cavalli e controlli tossicologici umani.

(21) È importante ricordare che alcune droghe sono anche farmaci. La cocaina fu introdotta inizialmente come anestetico locale e suoi derivati sono ancora utilizzati a questo scopo.

(22) Art. 2: «Nozione: È proibita, la presenza nell'organismo di un cavallo, nel giorno della corsa, della prova di qualifica o riquifica in cui è dichiarato partente, di una qualsiasi quantità di una sostanza, di un suo isomero, di un

suo metabolita appartenente ad una delle categorie comprese nella «lista delle sostanze proibite» di cui all'allegato 1 del presente regolamento, nonché la presenza di un indicatore scientifico che evidenzia l'avvenuta somministrazione di una sostanza proibita, il contatto o l'esposizione alla stessa. È, altresì, proibita la presenza, nel giorno in cui è effettuato il controllo, nell'organismo di un cavallo dichiarato partente, o risultante in allenamento, di uno qualsiasi degli elementi di cui al precedente comma se non sia giustificata da prescrizione veterinaria, *riportante la data, il nome del cavallo, il suo numero di microchip e di passaporto, il tipo e la quantità di medicinale somministrato, la sua posologia, la data d'inizio e fine del trattamento, la diagnosi, la prognosi e il tempo di sospensione del soggetto dall'attività agonistica*. In ogni caso, è proibita la presenza nell'organismo di un cavallo, dichiarato partente o risultante in allenamento, di una qualsiasi quantità di uno steroide anabolizzante, di un suo metabolita, di un isomero di steroide anabolizzante o di un suo metabolita, sostanze che agiscono sull'eritropoiesi, fattori di accrescimento, agenti trasportatori di ossigeno sintetici e sostanze dotate di proprietà analoghe a quelle sopracitate».

(23) Cfr. Delibera Commissario UNIRE n. 65 del 20 novembre 2007 approvata con d.m. (politiche agricole, alimentari e forestali) 2 aprile 2008, n. 5249.

(24) In particolare, rileviamo «Lista delle sostanze proibite» (Allegato 1): sostanze che agiscono sul sistema nervoso; sostanze che agiscono sul sistema cardio-vascolare; sostanze che agiscono sul sistema respiratorio; sostanze che agiscono sul sistema digestivo; sostanze che agiscono sul sistema urinario; sostanze che agiscono sul sistema riproduttivo; sostanze che agiscono sul sistema muscolare-scheletrico; sostanze che agiscono sul sistema emolinfatico e sulla circolazione sanguigna; sostanze che agiscono sul sistema immunitario escluse quelle presenti nei vaccini autorizzati; sostanze che agiscono sul sistema endocrino, le secrezioni endocrine e i loro omologhi sintetici; agenti mascheranti. Per una migliore comprensione vengono elencate alcune classi farmacologiche che debbono ritenersi incluse nella «Lista» di cui sopra: sostanze antipiretiche, analgesiche e anti-infiammatorie; sostanze citotossiche; antistaminici; diuretici; anestetici locali; rilassanti muscolari; stimolanti respiratori; ormoni sessuali, sostanze anabolizzanti e corticosteroidi; sostanze che modificano la coagulazione del sangue. Sono proibite le sostanze seguenti (Allegato 3): sostanze capaci di agire in qualunque momento su uno o più sistemi corporei dei mammiferi sotto-elencati (sistema nervoso; sistema cardio-vascolare; sistema respiratorio; sistema digestivo; sistema urinario; sistema riproduttivo; sistema muscolo-scheletrico; circolazione sanguigna; sistema immunitario, ad eccezione delle sostanze presenti nei vaccini autorizzati contro le malattie infettive; sistema endocrino; secrezioni endocrine e loro omologhi sintetici; agenti mascheranti).

(25) Ordinanza firmata dal Sottosegretario Francesca Martini concernente la disciplina di manifestazioni pubbliche o private nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati (pubblicata in *G.U.* n. 207 del 7 settembre 2009).

(26) L'UNIRE è trasformato in Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI.

(27) Federazione italiana sport equestri.

(28) Federazione equestre internazionale.

nario dell'UNIRE emetteva la deliberazione n. 65 del 20 novembre 2007 avente ad oggetto «Modifiche ed integrazioni alla deliberazione n. 449 del 26 novembre 2002 concernente il regolamento per il Controllo delle sostanze proibite sui guidatori e cavalieri» che, negli allegati 1, 2 e 3, prevedeva rispettivamente *Classi di sostanze e pratiche proibite*, *Classi di sostanze vietate*, *Classi di sostanze sottoposte a particolari restrizioni*, *Concentrazioni urinarie al di sopra delle quali i laboratori sono tenuti a comunicare i riscontri relativi a specifiche sostanze*.

Sempre con riferimento alla realtà fattuale, le acquisizioni giudiziarie dimostrano che le imputazioni di colpevolezza riguardo a fatti rientranti negli schemi criminali sopra contrassegnati dai numeri 1 e 2, si fondano sulle sostanze classificate nel regolamento per il Controllo delle sostanze proibite testé esaminato.

In conclusione, occorre realisticamente chiedersi: poteva il legislatore, allo stato dell'arte, costruire una norma più «precisa» con riferimento alla questione vagliata? A nostro avviso non era possibile, in quanto la scienza medica veterinaria e quella farmacologica non presentano evidenze scientifiche disponibili idonee a poter dimostrare gli effetti delle «sostanze stupefacenti» sugli animali, al contrario di quanto è stato fatto per gli umani.

Infine, per completezza, si ritiene opportuno segnalare l'esistenza di un apparato sanzionatorio disciplinare, composto da una serie di misure a cui vengono assoggettati coloro che si rendono responsabili delle condotte criminali enucleate al punto 2; più segnatamente si fa riferimento alla somministrazione, ai cavalli

da corsa nell'ambito di competizioni sportive legali, di sostanze che sebbene non rientranti nella categoria di quelle ritenute dopanti, risultino non consentite (si tratta delle c.d. «sostanze vietate» cui la norma fa cenno, ovvero di tutte quelle sostanze diverse dagli stupefacenti).

In tali casi, i responsabili vengono, infatti, deferiti alla Procura della disciplina dell'UNIRE, affinché la Commissione di disciplina, valutati i fatti oggetto di incolpazione, possa eventualmente irrogare ai responsabili le sanzioni previste dal regolamento delle Corse al trotto (29). Si tratta di «deferimenti amministrativi», dai quali ben possono derivare conseguenze sanzionatorie che sul piano dell'effettività sortiscono un notevole effetto deterrenza e che sono, inoltre, provviste di un certo stigma all'interno del c.d. «circolo di appartenenza» dell'agente (si pensi alla sanzione dell'appiedamento comminata ad un fantino che si dedica professionalmente a questo sport!).

A riguardo, mette conto evidenziare che nell'ordinamento statutale, quello sportivo costituisce un ordinamento giuridico autonomo dotato di propri organi di giustizia posti in posizione di autonomia ed indipendenza nei confronti dei vertici amministrativi sportivi, con funzioni giurisdizionali ed i processi da essi svolti sono di tipo «accusatorio», ad istanza di parte.

Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, dunque si può concludere affermando che la mutevolezza e la peculiarità del referente criminologico, tenuto conto dei saperi extra-giuridici in materia, suggeriscono di interpretare la normativa di riferimento secondo quanto più razionalmente auspicato. □

(29) *Regolamento delle corse al trotto (Aggiornato alla Deliberazione commissariale n. 45 del 20 giugno 2012) dell'ASSI (ex UNIRE)*, art. 98: «Sanzioni per gli addebiti disciplinari. Le sanzioni a carico dei responsabili di addebiti disciplinari, secondo la natura, la gravità delle infrazioni e la qualità del colpevole, sono le seguenti: 1) multa da euro 51,65 fino a euro 51.645,69; 2) appiedamento fino ad anni due; 3) sospensione fino ad anni

tre dalla partecipazione a specifiche attività ippiche disciplinate dall'ente; 4) multa a favore; 5) distanziamento del cavallo nella corsa; 6) proposta di radiazione. Esse possono essere applicate anche congiuntamente. L'appiedamento o la sospensione inflitta dalla Commissione di disciplina di istanza per un periodo non inferiore a 4 mesi inibisce, per la sua durata, l'esercizio dell'attività di allenatore e di guidatore».

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia UE, Sez. I - 19-12-2012, in causa C-68/11 - Tizzano, pres.; Safjan, est.; Sharpston, avv. gen. - Commissione europea c. Repubblica italiana.

Ambiente - Inadempimento di uno Stato - Direttiva CE n. 1999/30 - Controllo dell'inquinamento - Valori limite per le concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente. (Dir. CE 22 aprile 1999, n. 30, art. 5, par. 1)

La Repubblica italiana, avendo omesso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione europea del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'art. 5, par. 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione (1).

(Omissis)

Sul ricorso

Argomenti delle parti

33. - Nel suo ricorso, la Commissione sostiene che le relazioni presentate a norma dell'art. 11 della direttiva n. 96/62 dalla Repubblica italiana per l'anno 2005 e per gli anni successivi mostrano l'esistenza di superamenti dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente per un lungo periodo e in numerose zone del territorio italiano.

34. - Inoltre, secondo le informazioni trasmesse da tale Stato membro per l'anno 2009, il superamento di tali valori limite perdurerebbe in 70 zone situate nelle Regioni della Campania, dell'Emilia Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, dell'Umbria, del Piemonte, della Puglia, della Sicilia, della Toscana e del Veneto, nonché nella Provincia autonoma di Trento.

35. - Ebbene, la Repubblica italiana non avrebbe adottato le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ e non avrebbe presentato nuove istanze di deroga a norma dell'art. 22 della direttiva n. 2008/50.

36. - La Repubblica italiana rileva che le emissioni di PM₁₀ provengono sia da fonti di origine antropica, come il riscaldamento, sia da fonti naturali, come i vulcani, sia da reazioni chimiche che si producono nell'atmosfera tra gli inquinanti detti «precursori». Le concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente sarebbero inoltre fortemente influenzate dalle condizioni meteorologiche e dall'entità del sollevamento delle particelle depositate al suolo.

37. - Essendo stato rilevato a partire dall'anno 2001 il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, le Regioni italiane avrebbero adottato i piani di cui all'art. 8 della direttiva n. 96/62 al fine di ridurre le emissioni di tali particelle. Tali piani avrebbero riguardato principalmente il settore dei trasporti. In seguito, altre misure sarebbero state adottate progressivamente a partire dall'anno 2006 per quanto riguarda il settore civile, l'agricoltura e l'allevamento.

38. - Anche su scala nazionale, le autorità competenti avrebbero adottato misure nei settori civile, dell'industria, dell'agricoltura e dei trasporti al fine di ridurre le concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente.

39. - L'insieme di tali disposizioni avrebbe contribuito ad un

netto miglioramento della qualità dell'aria tra l'anno 1990 e l'anno 2009, con una diminuzione del numero di giorni di superamento del valore limite giornaliero per le particelle PM₁₀. Tuttavia, tale miglioramento non sarebbe stato sufficiente per assicurare il rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ entro i termini assegnati.

40. - In effetti, secondo la Repubblica italiana, tale obiettivo era impossibile da raggiungere. Per riuscirci, sarebbe stato necessario adottare misure drastiche sul piano economico e sociale e violare diritti e libertà fondamentali, quali la libera circolazione delle merci e delle persone, l'iniziativa economica privata e il diritto dei cittadini ai servizi di pubblica utilità.

41. - La Repubblica italiana ritiene che esistano almeno cinque ragioni per le quali i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ non sono stati rispettati entro i termini assegnati, cioè: in primo luogo, la complessità del fenomeno di formazione delle particelle PM₁₀; in secondo luogo, l'influenza della meteorologia sulle concentrazioni atmosferiche di PM₁₀; in terzo luogo, l'insufficiente conoscenza tecnica del fenomeno della formazione delle particelle PM₁₀ che ha indotto a fissare termini troppo brevi per il rispetto di tali valori limite; in quarto luogo, il fatto che le differenti politiche dell'Unione europea finalizzate a ridurre i precursori delle particelle PM₁₀ non hanno prodotto i risultati attesi, e, in quinto luogo, l'assenza di coordinamento tra la politica dell'Unione in materia di qualità dell'aria e, in particolare, quella finalizzata a ridurre i gas a effetto serra.

42. - Nella sua replica, la Commissione rileva che, nell'ambito delle direttive n. 96/62, n. 1999/30 e n. 2008/50, essa può basarsi, per il controllo del rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀, soltanto sui dati presentati dallo Stato membro in questione, il quale stabilisce le zone di misurazione delle concentrazioni di PM₁₀ e si fa carico di effettuare tali misurazioni. In questa situazione, il fatto che tali valori limite siano stati superati per diversi anni consecutivi, in numerose zone, sarebbe perfettamente noto alla Repubblica italiana.

43. - Per quanto riguarda l'argomento relativo all'esistenza di motivi di ordine generale che non avrebbero permesso alla Repubblica italiana di rispettare i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ entro i termini assegnati, la Commissione ricorda che l'art. 22 della direttiva n. 2008/50 prevede, a certe condizioni, una deroga all'obbligo di applicare tali valori limite. Ebbene, la Repubblica italiana non avrebbe presentato alcuna nuova istanza di deroga in seguito alle obiezioni formulate dalla Commissione nelle sue decisioni del 28 settembre 2009 e del 1° febbraio 2010.

44. - Inoltre, nella sua decisione del 28 settembre 2009, la Commissione avrebbe affermato che l'argomento relativo all'emissione di PM₁₀ su scala mondiale e continentale può essere preso in considerazione soltanto in alcune situazioni specifiche e non in via generale. Riguardo al bacino del Po, essa avrebbe sottolineato che il «contributo stimato dell'inquinamento transfrontaliero nel bacino del Po non può essere considerato rappresentativo a causa della particolare situazione geografica di questa zona (circondata dalle montagne e dal mare). La Commissione rileva che il contributo transfrontaliero è comunque d'importanza limitata in questa zona».

45. - Allo stesso modo, nelle sue decisioni del 28 settembre 2009 e del 1° febbraio 2010, la Commissione avrebbe rilevato l'assenza di informazioni fornite dalla Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 20 della direttiva n. 2008/50, in merito al contributo delle fonti naturali al superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle zone in questione. Inoltre, la Repubblica italiana, pur avendo presentato alla Commissione alcuni piani regionali, non le avrebbe ancora presentato un piano nazionale per la qualità dell'aria.

46. - A proposito dell'argomento relativo alla necessità di adottare misure drastiche sul piano economico e sociale e di violare diritti fondamentali, la Commissione rileva che nessuno Stato membro ha proposto ricorsi di annullamento contro le direttive n. 1999/30 e n. 2008/50.

47. - La Commissione aggiunge che la Repubblica italiana riconosce, nel suo controricorso, che i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ continuano a non essere rispettati e che tale situazione non sarà risolta a breve o a medio termine. La Commissione ne deduce che la situazione di superamento di tali valori limite presenta un carattere costante e sistemico.

48. - Pertanto, se la Corte si limitasse a constatare l'inadempimento per gli anni 2005-2007, tale sentenza non avrebbe alcun effetto utile. Infatti, permanendo l'inadempimento, la Commissione sarebbe costretta a proporre un nuovo ricorso per gli anni 2008-2010, e così di seguito. Dunque, la Commissione chiede alla Corte di pronunciarsi anche sulla situazione presente, dal momento che il ricorso riguarda il rispetto continuativo delle direttive n. 1999/30 e n. 2008/50.

Giudizio della Corte

49. - In via preliminare occorre rilevare che, sebbene la Repubblica italiana non abbia sollevato alcuna eccezione di irricevibilità del presente ricorso, la Corte può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti previsti dall'art. 258 TFUE per la proposizione di un ricorso per inadempimento (v., in particolare, sentenze del 31 marzo 1992, *Commissione/Italia*, in causa C-362/90, *Racc.* pag. I-2353, punto 8; del 26 gennaio 2012, *Commissione/Slovenia*, in causa C-185/11, punto 28, e del 15 novembre 2012, *Commissione/Portogallo*, in causa C-34/11, non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 42).

50. - In tale prospettiva, si deve verificare se il parere motivato e il ricorso presentino le censure in modo coerente e preciso, così da consentire alla Corte di conoscere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, presupposto necessario affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto (v., in tal senso, sentenze del 1° febbraio 2007, *Commissione/Regno Unito*, in causa C-199/04, *Racc.* pag. I-1221, punti 20 e 21, nonché *Commissione/Portogallo*, cit., punto 43).

51. - Infatti, come risulta in particolare dall'art. 38, par. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte, nella versione in vigore alla data di presentazione del ricorso, e dalla giurisprudenza relativa a tale disposizione, l'atto introduttivo del giudizio deve indicare l'oggetto della controversia e contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti, e tali indicazioni devono essere sufficientemente chiare e precise per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo dell'atto introduttivo stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivoco, al fine di evitare che la Corte statuisca *ultra petita* ovvero ometta di pronunciarsi su una censura (v. sentenza *Commissione/Portogallo*, cit., punto 44 e la giurisprudenza ivi citata).

52. - Nel caso di specie, la Commissione non precisa, né nelle conclusioni del proprio atto introduttivo del giudizio né nelle motivazioni di quest'ultimo, gli anni per i quali l'inadempimento viene contestato. In effetti, essa si limita ad affermare che la Repubblica italiana ha superato i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ «per diversi anni consecutivi». Essa sostiene che si tratta di un inadempimento attuale e che la decisione della Corte deve riguardare il presente e non il passato, senza precisare il periodo in questione.

53. - Ciò considerato, è giocoforza constatare che la mancata indicazione di un elemento indispensabile del contenuto dell'atto introduttivo del giudizio, quale il periodo in cui la Repubblica italiana avrebbe violato, secondo le affermazioni della Commissione, il diritto dell'Unione, non risponde ai requisiti di coerenza, di chiarezza e di precisione (v., in tal senso, sentenza *Commissione/Portogallo*, cit., punto 47).

54. - Inoltre, la Commissione non indica il periodo preciso interessato dall'inadempimento contestato e si astiene, per di più, dal fornire prove pertinenti, sottolineando laconicamente che essa non ha alcun interesse ad agire, nella presente causa, per ottenere dalla Corte una pronuncia su fatti passati, dato che essa non trae alcun vantaggio da una sentenza che accerti una situazione passata. Così, detta istituzione non solo viola manifestamente gli obbli-

ghi, sia per la Corte sia per sé stessa, che discendono dalla giurisprudenza citata ai punti 50 e 51 della presente sentenza, ma neppure mette la Corte in condizione di esercitare il suo controllo sul presente ricorso per inadempimento.

55. - Occorre tuttavia rilevare che la verifica delle relazioni annuali presentate dalla Repubblica italiana e riguardanti gli anni 2005-2007 ha mostrato che i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ erano stati superati in diverse zone e agglomerati. Sulla base di tali relazioni, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica italiana non avesse rispettato gli obblighi previsti dall'art. 5, par. 1, della direttiva n. 1999/30 per il fatto che, in 55 zone e agglomerati italiani, indicati in allegato alla diffida, i valori limite giornalieri e/o annui applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ erano stati superati negli anni 2006 e 2007.

56. - Da tali elementi si può desumere che l'inadempimento degli obblighi previsti dall'art. 5, par. 1, della direttiva n. 1999/30 si estende comunque sul periodo degli anni 2006 e 2007 e riguarda 55 zone e agglomerati italiani.

57. - Pertanto, il presente ricorso per inadempimento, nei limiti così definiti, può essere dichiarato ricevibile. Viceversa, nella misura in cui esso riguarda l'anno 2005 e il periodo successivo all'anno 2007, detto ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile.

58. - Quanto alla fondatezza del presente ricorso, va ricordato che la Repubblica italiana ammette, nelle sue osservazioni, il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nei limiti constatati al punto 56 della presente sentenza.

59. - La Repubblica italiana aggiunge che tali valori limite non potevano essere rispettati entro i termini assegnati dalla direttiva n. 1999/30 per almeno cinque ragioni, enunciate al punto 41 della presente sentenza. In tale situazione, assicurare il rispetto di tali valori limite avrebbe implicato l'adozione di misure drastiche sul piano economico e sociale, nonché la violazione di diritti e libertà fondamentali, quali la libera circolazione delle merci e delle persone, l'iniziativa economica privata e il diritto dei cittadini ai servizi di pubblica utilità.

60. - A questo proposito, occorre sottolineare che, in mancanza di modifica di una direttiva ad opera del legislatore dell'Unione allo scopo di prorogare i termini di attuazione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i termini originariamente fissati.

61. - Inoltre, occorre constatare che la Repubblica italiana non sostiene di aver domandato, in particolare, l'applicazione dell'art. 5, par. 4, della direttiva n. 1999/30, riguardante la situazione in cui i valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente sono superati a causa di eventi naturali, i quali danno luogo a concentrazioni che superano notevolmente i normali livelli di fondo originati da fonti naturali.

62. - Orbene, il procedimento previsto dall'art. 258 TFUE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal Trattato TFUE o da un atto di diritto derivato (v. sentenze del 1° marzo 1983, *Commissione/Belgio*, in causa C-301/81, *Racc.* pag. 467, punto 8, e del 4 marzo 2010, *Commissione/Italia*, in causa C-297/08, *Racc.* pag. I-1749, punto 81).

63. - Una volta giunti, come nella fattispecie, a un siffatto accertamento, è irrilevante che l'inadempimento derivi dalla volontà dello Stato membro cui è addebitabile, dalla negligenza di tale Stato, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte (sentenze del 1° ottobre 1998, *Commissione/Spagna*, in causa C-71/97, *Racc.* pag. I-5991, punto 15, e del 4 marzo 2010, *Commissione/Italia*, cit., punto 82).

64. - In ogni caso, uno Stato membro che si trovi a dover far fronte a difficoltà momentaneamente insormontabili che gli impediscono di conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione può appellarsi a una situazione di forza maggiore solo per il periodo necessario a porre rimedio a tali difficoltà (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2001, *Commissione/Francia*, in causa C-1/00, *Racc.* pag. I-9989, punto 131).

65. - Invece, nel caso di specie, gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana sono troppo generici e imprecisi per poter configurare un caso di forza maggiore che giustifichi il mancato rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀ nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati dalla Commissione.

66. - Di conseguenza, si deve accogliere il ricorso entro i limiti indicati al punto 56 della presente sentenza.

67. - Alla luce delle considerazioni sopraesposte, si deve

dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omesso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM₁₀ nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'art. 5, par. 1, della direttiva n. 1999/30, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione.

(Omissis)

(1) LA CONDANNA ALL'ITALIA PER INADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI IN MATERIA DI INQUINAMENTO AMBIENTALE: UNA LEZIONE A FUTURA MEMORIA?

1. *Il caso sottoposto alla Corte di giustizia.* Il caso sottoposto ai giudici comunitari riguarda la procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea avente ad oggetto l'inadempimento del nostro Paese alla normativa comunitaria in tema di inquinamento atmosferico. L'Esecutivo europeo aveva avviato il procedimento in quanto le concentrazioni di una sostanza inquinante quale il PM₁₀ (1) superavano, in numerose zone d'Italia, le soglie massime stabilite dalle disposizioni europee.

A fronte di tale procedimento l'Italia faceva valere le iniziative condotte a livello nazionale e regionale per la riduzione delle emissioni di PM₁₀; la formulazione ed applicazione di appositi piani avrebbe, infatti, determinato una diminuzione nell'emissione di tali particelle, seppure non sufficiente a raggiungere gli obiettivi europei. Il conseguimento di questi ultimi nei brevi tempi indicati dalle disposizioni comunitarie avrebbe implicato, invece, l'adozione di misure drastiche sul piano economico e sociale con inevitabili ripercussioni sui principi cardine del diritto europeo quali la libera circolazione delle merci e delle persone, l'iniziativa economica privata ed il diritto dei cittadini ai servizi di pubblica utilità.

Consapevole dello scostamento tra il livello obiettivo di polveri sottili e quello effettivo, il nostro Paese aveva presentato delle istanze di deroga all'applicazione della norma-

tiva comunitaria (2). Su di esse, però, la Commissione formulava obiezioni con le quali chiedeva di rettificare i piani per la qualità dell'aria oppure di presentarne di nuovi. A fronte di tali rilevati l'Italia non avanzava, però, nuove istanze di deroga rendendosi inadempiente alle disposizioni europee sull'inquinamento dell'aria ambiente. La Corte di giustizia si è, quindi, pronunciata sul ricorso per infrazione delle direttive comunitarie in materia di inquinamento atmosferico accogliendo le tesi della Commissione: il mero superamento dei limiti massimi di PM₁₀ ha determinato l'inadempimento dell'Italia alla normativa europea.

2. *La normativa generale in tema di inquinamento atmosferico.* L'evoluzione normativa europea in tema di inquinamento atmosferico è caratterizzata da una costante propensione alla salubrità dell'aria tramite la determinazione di precisi limiti all'emissione di sostanze che cagionano danno all'ambiente (3). La comunità internazionale e l'Unione europea in particolare hanno stabilito i principi generali a cui deve ispirarsi la lotta all'inquinamento atmosferico (4): in continuità con il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 2007 ed il Protocollo di Göteborg sottoscritto il 1° novembre 1999, il Sesto programma ambientale europeo, adottato con la decisione CE n. 1600/2002 il 22 luglio 2002, si prefigge all'art. 7, comma 1, settima alinea «il raggiungimento di livelli di qualità dell'aria che non comportino rischi o impatti negativi significativi per la salute umana e per l'ambiente». I postulati generali sono stati declinati in numerose disposizioni comunitarie, spesso di dettaglio, dando luogo alla c.d. «normativa emissioni» in grado di spingere tutti gli Stati membri a comportamenti più eco-efficienti (5).

La continua produzione legislativa comunitaria è stata gradualmente recepita dall'ordinamento italiano senza, però, approdare ad una disciplina organica ed unitaria della tutela dell'aria ambiente (6), nonostante gli sforzi della dottrina (7) volti a ricondurre a sistema la complessa normativa in materia. Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. codice dell'ambiente, però, ha avviato la strada del riordino dedicando l'intera parte quinta alla tutela dell'aria ed alla riduzione delle emissioni in atmosfera (8). Detto decreto, infatti, definisce l'inquinamento atmo-

(1) Il PM₁₀ è un insieme di particelle solide e liquide sospese nell'atmosfera aventi diametro uguale od inferiore a 10 millesimi di millimetro.

(2) Si veda A. MURATORI, *Tutela della qualità dell'aria e inquinamento atmosferico: novità estive, in Ambiente&Sviluppo*, 2010, 10, 782 ss.

(3) Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa comunitaria e nazionale in tema di inquinamento atmosferico si veda S. MAGLIA, *Diritto ambientale*, Milano, 2011, 189 ss.; C. PASQUALINI SALSA, *Diritto ambientale. Principi, norme, giurisprudenza*, Rimini, 2009, 233 ss.

(4) Si veda J.L. BERMJO LATRE, *Le politiche ambientali in Italia nella transizione del ventesimo secolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 5, 755 ss.; B. GEBERS, *Comunicazione della Commissione sul programma Aria pulita per l'Europa*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 34, 581 ss.

(5) Si pensi alla dir. CE 23 aprile 2009, n. 30 per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra; alla dir. CE 15 gennaio 2008, n. 1 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento; alla dir. CE 13 ottobre 2003, n. 87 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216; alla dir. CE 12 febbraio 2002, n. 3 relativa all'ozono nell'aria recepita con il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 183; alla dir. CE 15 dicembre 2004, n. 107 concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente recepita con il d.lgs. 3 agosto 2007, n. 152; alla dir. CE 12 marzo 2001, n. 81 relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici recepita con il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 171; alla dir. CE 16 novembre 2000, n. 69 concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente recepita con il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 183.

(6) Cfr. E. MARIOTTI - M. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Rimini, 2011, 441 ss.; A. BUONFRATE, *Qualità dell'aria ambiente*, in A. BUONFRATE (diretto da), *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Milano, 2008, 379 ss. Osserva F. MIDIRI, *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel «testo unico ambientale»*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 2, 254 che il legislatore

nel delegare all'esecutivo l'adozione del codice dell'ambiente «da un lato (...) ha attribuito al Governo il compito di «riordinare la normativa in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera», cioè di intraprendere una azione normativa non necessariamente circoscritta alla regolamentazione di uno specifico fenomeno di alterazione dell'aria, ma di unificazione e concentrazione normativa della disciplina dell'inquinamento atmosferico. Dall'altro lato, però, ha previsto ulteriori principi di respiro settoriale non in grado di sostenere una azione riformatrice organica e complessa, ma piuttosto utili per guidare riforme di settore».

(7) Cfr. M. GASPARINETTI, *Inquinamento atmosferico, legislazione comunitaria e diritti individuali. Verso un diritto soggettivo alla qualità dell'aria?*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 2, 351 ss.

(8) Osserva G. MASTRODONATO, *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Bari, 2012, 119 «Pertanto, è necessaria una precisazione preliminare in relazione alla circostanza per la quale il decreto legislativo n. 152 non contiene l'ampio ventaglio di norme vigenti attualmente in materia di inquinamento atmosferico, e ciò, pur potendo essere giustificato dall'estremo grado di tecnicismo e di dettaglio richiesto da alcuni specifici agenti inquinanti, sembra d'altra parte inficiare la sistematicità e l'organicità (e la certezza del diritto) della parte quinta, che va inevitabilmente integrata e coordinata con altre fonti normative. Sulle disposizioni in materia di inquinamento atmosferico nel codice dell'ambiente si veda A. MURATORI, *La controriforma «a rate» del T.U. ambientale: per la Parte Quinta, una «proposta indecente»*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2010, 7, 605 ss.; F. MIDIRI, *La disciplina delle emissioni in atmosfera nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 2, 249 ss.; P. COSTANTINO, *Emissioni in atmosfera. Nella continuità tra la normativa precedente e quella attuale, la Cassazione raffina i principi di tutela ambientale*, in questa Riv., 2009, 2, 122 ss.; F. BRUNO, *L'autorizzazione alle emissioni in atmosfera nel codice ambientale*, *ivi*, 2008, 12, 737 ss.; A. MURATORI - M.C. VANDELLI, *Emissioni in atmosfera da impianti fissi*, Milano, 2008; A. POSTIGLIONE, *Il futuro della gestione dell'aria ambiente*, in questa Riv., 2008, 1, 9 ss.

sferico come «ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente» (9) e detta disposizioni in tema di prevenzione e limitazione di emissioni dannose nell'atmosfera.

A livello territoriale le Regioni hanno stabilito disposizioni più specifiche concernenti l'inquinamento atmosferico. La legislazione regionale, infatti, si caratterizza per un maggior livello di dettaglio al fine di attuare le suddette disposizioni in tema di inquinamento atmosferico (10) nonché di disporre livelli di monitoraggio e tutela dell'aria ambiente superiore agli *standard* europei e nazionali (11).

Sebbene la complessità tecnica della materia ed il sovrapporsi della legislazione dei diversi livelli di governo impediscono una visione sistematica della vigente disciplina in tema di inquinamento dell'aria, è possibile far emergere un punto comune a tutte le disposizioni speciali. La normativa, infatti, tende ad enucleare i limiti massimi per le emissioni che rappresentano, dunque, i livelli tollerabili ed accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente (12). Tali limiti, poi, sono soggetti a successivi aggiornamenti nel corso del tempo alla luce del progresso della scienza e della tecnologia. La concentrazione nell'aria di sostanze inquinanti in misura superiore a quella consentita determina, invece, un rischio per l'uomo e l'ambiente dando luogo, così, all'apertura di un procedimento di infrazione a carico dello Stato membro inadempiente. Nel caso in commento, infatti, l'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia a causa del superamento dei valori limite del PM₁₀. A nulla è valso giustificare la violazione imputandola all'impatto dei fattori geografici, meteorologici o naturali sul livello dell'inquinamento: le concentrazioni delle polveri sottili, infatti, sono fortemente influenzate dalle condizioni meteorologiche e dall'entità del sollevamento delle particelle depositate al suolo. Si pensi, ad esempio, all'Emilia-Romagna ove i livelli di PM₁₀ superano quelli consentiti a causa sia dell'attività antropica sia della collocazione geografica: la Regione, infatti, si trova in una sorta di «conca» protetta dalle Alpi e dagli Appennini settentrionali che contribuiscono al ristagno degli elementi inquinanti. Il contributo da fonti naturali al livello di inquinamento, però, non è considerato motivo di inadempimento solo a seguito di una puntuale quantificazione dello stesso:

so: l'intervento di eventi naturali, infatti, costituisce una causa di giustificazione del superamento a condizione che la Commissione sia opportunamente informata. Nel caso in esame, invece, l'Italia non ha fornito alcuna informazione all'esecutivo europeo in merito al contributo delle fonti naturali al superamento dei valori limite.

3. *La normativa speciale sul PM₁₀*. La prima normativa settoriale applicabile al PM₁₀ è la direttiva del 27 settembre 1996, n. 62 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente attuata, tardivamente, in Italia con il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351. Con questa disposizione, c.d. direttiva madre, l'Unione europea intende stabilire dei valori limite per le diverse sostanze dannose per l'ambiente, tra cui le polveri sottili, al fine di individuare la concentrazione massima di detti inquinanti nell'aria atmosferica, in applicazione del principio di prevenzione. Spetta, poi, alla Commissione europea il controllo sul rispetto dei limiti di emissione stabiliti dalle disposizioni europee sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri tramite appositi questionari (13).

Successivamente la direttiva del 22 aprile 1999, n. 30, c.d. direttiva figlia, recepita con il d.m. del 2 aprile 2002, n. 60 ha stabilito i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo.

Diversamente dalla disciplina dettata dal codice dell'ambiente in tema di tutela dell'aria che concede all'inquinatore di emettere nell'atmosfera sostanze inquinanti entro i limiti stabiliti dalle disposizioni e previa apposita autorizzazione, la normativa sul PM₁₀ non prevede alcun provvedimento autorizzativo. La *ratio* risiede nella provenienza dell'inquinamento: mentre nel primo caso le emissioni sono ben individuabili ed attribuibili ad un determinato soggetto che chiede una autorizzazione per inquinare, nel secondo il particolare deriva da fonti di origine sia antropica (processi di combustione che avvengono nei motori a scoppio, negli impianti di riscaldamento, ecc.) sia naturale (eruzioni vulcaniche, incendi boschivi, ecc.).

Il d.lgs. n. 351/1999, in applicazione della summenzionata direttiva CE n. 1996/62, affida alle Regioni la predisposizione dei piani di azione contenenti le misure da attuare nel breve periodo per ridurre il rischio di eccedere i valori limite (14). A tali enti, infatti, compete la pianificazione delle misure idonee a ridurre l'inquinamento atmosferico nelle zone ove sussiste il superamento ovvero il rischio di superamento delle dette soglie massime sulla base di valutazioni della qualità dell'aria (15). I

(9) Si veda l'art. 268, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006.

(10) Si veda, senza pretesa di completezza, l.r. Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19; l.r. Molise 22 giugno 2011, n. 16; l.r. Toscana 11 febbraio 2010, n. 9; l.r. Valle d'Aosta 30 gennaio 2007, n. 2; l.r. Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24.

(11) Si veda la l.r. Puglia 24 luglio 2012, n. 21 che introduce la valutazione del danno sanitario. Per un commento dottrinale si veda A. URICCHIO, *Valutazione economica degli effetti sanitari dell'inquinamento atmosferico: la metodologia dell'EEA*, in AA.VV., *Annali della Facoltà di giurisprudenza di Taranto*, Bari, 2012, 693 ss. Secondo T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 21 settembre 2005, n. 1537, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 9, 2768 ss., «dal quadro normativo sopra delineato emerge che, in materia di emissioni in atmosfera sussiste un «regime legale» ossia la previsione di limiti di riferimento che individuano i valori limite, fissati dal d.m. 12 luglio 1990 e successive modificazioni (vedi altresì i d.m. n. 60/2002 e n. 261/2002) cui è possibile derogare con prescrizioni più restrittive a seguito dell'adozione di un apposito piano di protezione particolare con riferimento ad aree specifiche».

(12) Si veda Corte cost. 16 marzo 1990, n. 127, in *Foro it.*, 1991, I, 36, con nota di R. FUZIO, *Il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti nella nuova normativa sull'inquinamento atmosferico*, 39 ss.; B. CARAVITA, *Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 1991, 525

ss.; L. VIOLINI, *Protezione della salute e dell'ambiente «ad ogni costo»*, in *Giur. cost.*, 1990, 277 ss.; A. POSTIGLIONE, *Migliore tecnologia disponibile e costi eccessivi in materia di inquinamento atmosferico*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 303 ss.; P. DELL'ANNO, *Migliore tecnologia disponibile: diritto e innovazione tecnica a confronto*, in *Corr. giur.*, 1990, 686 ss.; G. GIAMPIETRO, *Inquinamento dell'aria e migliore tecnologia disponibile: il d.p.r. n. 203/88 «salvato» dalla Corte costituzionale?*, in *Cass. pen.*, 1990, I, 2061 ss. Si veda anche S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 221 ss.

(13) Sul questionario annuale da redigere ai sensi della direttiva CE n. 1996/62 e della direttiva CE n. 1999/30 si veda la dec. della Commissione 8 novembre 2001, n. 839. Sull'inadempimento dell'Italia a trasmettere alla Commissione europea tutte le informazioni richieste dalla direttiva CE n. 1999/30 si veda Corte di giustizia CE, Sez. VI 12 gennaio 2006, in causa C-139/04, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in *Ragusan*, 2006, 271-272, 225.

(14) Per una disamina sull'attuazione di tali piani si veda C. LENA - L. PIROLLO, *Qualità dell'aria e politiche ambientali nella Provincia di Frosinone*, Milano, 2010.

(15) Sulle direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi per il raggiungimento dei valori limite nei tempi stabiliti si veda il d.m. 1° ottobre 2002, n. 261.

poteri delle Regioni si estendono alla possibilità di imporre limitazioni all'uso di prodotti inquinanti come particolari tipi di olio combustibile qualora, con precipuo riferimento alla realtà ambientale territoriale, essi possano determinare il superamento della soglia dei valori limite di inquinamento (16).

La normativa riconosce poteri anche alle amministrazioni locali che possono disporre misure di limitazione della circolazione ai veicoli allo scopo di contenere l'inquinamento atmosferico (17). Ad oggi, però, le iniziative più concrete adottate dagli enti territoriali per limitare l'inquinamento da polveri sottili paiono dettate più dall'emergenza che da una pianificazione strategica e strutturale. Sebbene le campagne di informazione (18) ed i limiti alla circolazione dei veicoli a motore portino vantaggi nel breve termine, solo pochi enti hanno avviato azioni concrete a più ampio respiro (19).

La direttiva del 21 maggio 2008, n. 50 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa ha abrogato le precedenti direttive CE n. 1996/62 e n. 1999/30 con decorrenza dall'11 giugno 2010 (20); essa è stata recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155 (21). La disposizione si pone l'obiettivo di individuare *standard* di qualità dell'aria sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale al fine di evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso. A tal fine la normativa individua i valori limite per le concentrazioni nell'aria di alcune sostanze inquinanti tra cui il PM₁₀.

Per ottenere puntuali informazioni sulla qualità dell'aria e procedere ad una sua complessiva valutazione, il d.lgs. n. 155/2010 prevede la suddivisione del territorio nazionale in zone su cui eseguire il monitoraggio ed il rilevamento dei dati (22). Se in una o più aree all'interno di dette zone i livelli degli inquinanti superano i valori limite, le Regioni adottano un piano che preveda le misure necessarie ad agire sulle principali sorgenti di emissione nonché a raggiungere i valori limite nei termini prescritti. Ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione di detti piani le Regioni assicurano la partecipazione degli enti locali interessati mediante procedure di concertazione e raccordo. Sulla base del principio di sussidiarietà si pro-

cede all'adozione di misure di carattere nazionale solo nel caso in cui l'inquinamento sia determinato da sorgenti di emissioni su cui detti enti territoriali non vantino competenze amministrative o legislative.

Nel complesso, come sostenuto dal nostro Paese nella causa in esame, i piani sinora adottati dai diversi livelli di governo hanno determinato un miglioramento della qualità dell'aria tra il 1990 ed il 2009 determinando una diminuzione del numero di giorni di superamento del valore limite giornaliero per il PM₁₀. I piani nazionali e regionali hanno riguardato principalmente il settore dei trasporti, dell'industria dell'agricoltura e dell'allevamento nonché quello civile. Tale miglioramento, tuttavia, non è stato sufficiente per rispettare i valori limite applicabili alle concentrazioni del particolato entro i termini imposti dalla disciplina europea.

4. *Il criterio oggettivo-formale nelle decisioni della Corte di giustizia.* I diversi livelli di governo devono contemperare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nella predisposizione dei piani di riduzione delle emissioni di polveri sottili: nella sentenza della Corte di giustizia UE 21 dicembre 2011, in causa C-28/09, *Commissione europea contro Repubblica d'Austria*, una misura attuativa dei piani di qualità dell'aria adottata da un ente territoriale austriaco è stata definita incompatibile con il diritto europeo in quanto restrittiva della libera circolazione delle merci. Nel caso di specie il regolamento locale contestato vietava la circolazione agli autocarri con massa a pieno carico superiore alle 7,5 tonnellate su un tratto autostradale che rappresentava uno strategico corridoio di transito transalpino. La Corte di giustizia, però, ha individuato in tale provvedimento una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione. Il divieto di circolazione per gli autocarri, inoltre, si pone in contrasto con il principio di proporzionalità: prima dell'adozione di una misura così radicale le autorità austriache avrebbero dovuto esaminare attentamente la possibilità di ricorrere a misure meno restrittive della libertà di spostamento. Il provvedimento contestato, pertanto, è andato oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo del limite di inquinamento di cui alle direttive CE n. 1996/62 e n. 1999/30.

(16) Si veda Cons. Stato, Sez. V 8 settembre 2010, n. 6522, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 1, 124 ss. con nota di S. GUARINO, *Un tributo del giudice amministrativo al potere regionale di contrasto all'inquinamento atmosferico*.

(17) Si veda Cons. Stato, Sez. V 11 dicembre 2007, n. 6383, in *Comuni Italia*, 2008, 1-2, I, 70 ss. Si veda anche T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 8 febbraio 2005, n. 896, in *Foro amm. T.A.R.*, 2005, 2, 470 ss.; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 31 maggio 2001, n. 4152, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 326 ss.

(18) Si veda E. STEFANONI, *La qualità dell'aria in ambiente urbano: problemi e possibili soluzioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 34, 557 ss.

(19) Si veda F. RAMELLA, *Smog: dov'è l'emergenza*, disponibile su *www.lavoce.info*, 13 gennaio 2012; A. ZUCCHETTI, *Inquinamento atmosferico da traffico*, in V. ITALIA (diretto da), *Ambiente, inquinamento, responsabilità*, Milano, 2009, 575 ss. Sull'introduzione di misure di disincentivo fiscale quali il *road pricing* dovuto dal soggetto passivo che voglia accedere ad una data zona a traffico limitato si veda G. SCANU, *La tassazione sui flussi turistici tra fiscalità locale e competitività: alcune esperienze europee a confronto*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, 3, 339 ss.; A. D'AURO, *Il road pricing nella finanza locale: prime esperienze italiane*, in *Fin. loc.*, 2008, 4, 71 ss.; ID., *Il federalismo fiscale in Italia dopo l'approvazione della legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, ivi, 2009, 7-8, 33; A. ZATTI, *La tariffazione della mobilità nelle aree urbane: obiettivi, strumenti e pratiche operative nelle esperienze internazionali*, in AA.VV., *La finanza locale in Italia - Rapporto 2007*, Milano, 2008, 314; F. BIAGI - G. BROSI - G. TURATI, *Le imposte di scopo: una rassegna di alcuni casi interessanti*, in *Economia pubblica*, 2004, 5, 9-19; A. ZATTI, *Sistemi di controllo e pagamento automatico degli accessi nei contesti urbani: electronic road pricing (ERP)*, S.I.E.P., Dipartimento di economia pubblica e territoriale, Working paper n. 112, 2001. Per l'applicazione dell'*ecopass* nel Comune di Milano si veda A. BOITANI, *Area C, un successo. E può rinascere*, disponibili

le su *www.lavoce.info*, 10 settembre 2012; M. GALEOTTI, *L'ecopass elettorale*, ivi, 24 maggio 2011; G. GOGGI, *Ecopass: quali risultati?*, ivi, 1° luglio 2011; M. GALEOTTI, *A Milano si vota sull'ambiente*, ivi, 10 giugno 2011; ID., *Sfogliando la margherita dell'ecopass*, ivi, 21 settembre 2010. L'istituzione di tributi di scopo comunali collegati al traffico od all'uso di veicoli della strada è suggerita da G. BROSI - S. PIPERNO, *Le Regioni come livello «meso» di governo: implicazioni per il federalismo fiscale*, in A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, 2008, 236 ss.

(20) Per commenti dottrinali si veda A. MURATORI, *Per un'aria più pulita in Europa: la nuova direttiva CE n. 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, 9, 819 ss.

(21) Per recenti modifiche al d.lgs. n. 155/2010 si veda il d.lgs. 24 dicembre 2012, n. 250.

(22) *Amplius* G. MASTRODONATO, *Tutela amministrativa dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea e nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, cit., 143 ss.; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Volume primo*, Padova, 2012, 204 ss.; G. D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in R. GIUFFRIDA, *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, 215 ss.; D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e clima*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 351 ss.; G. CANGELOSI, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, 2009, 191 ss. Con riferimento alla direttiva CE n. 1999/30 osserva L. GRADONI, *Libera circolazione delle merci, denominazioni ingannevoli e tutela della salute. Alcune osservazioni sul diritto dei consumatori in margine al caso Darbo*, in *Dir. Un. eur.*, 2000, 4, 861 «il fatto che la diffusione dell'inquinamento sia tutt'altro che omogenea sul territorio della Comunità, oltre ad essere intuitivo, è anche comprovato dalla legislazione comunitaria in materia ambientale, che normalmente prevede un intervento commisurato alla gravità della situazione di ciascuna Regione».

Non è mancato chi ha letto in tale sentenza una prevalenza del principio della libera circolazione delle merci e gli interessi economici sulle esigenze ambientali (23). Tale posizione giurisprudenziale, infatti, strida con precedenti sentenze della Corte di giustizia (24) che, invece, hanno rafforzato la portata operativa delle citate direttive. È stato stabilito, infatti, che il diritto di iniziativa sulla predisposizione dei piani di azione spetta non solo agli enti pubblici ma anche a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate. Si è, così, riconosciuto un diritto soggettivo teso all'ottenimento del piano dalle autorità competenti in capo ai diretti interessati del rischio di superamento dei valori di inquinamento massimi. Detto potere di iniziativa è riconosciuto anche se gli interessati dispongano di altre procedure stabilite dall'ordinamento nazionale per ottenere l'adozione di misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico (25).

Alla luce delle direttive in tema di inquinamento atmosferico parrebbe, quindi, che gli Stati membri siano vincolati non solo a raggiungere il risultato (diminuzione delle sostanze inquinanti immesse nell'aria entro i limiti comunitari) ma anche a seguire le procedure e le attività disposte in sede europea per il suo conseguimento (26). Il mancato rispetto dell'*iter* previsto dalle direttive europee, infatti, ha determinato l'inadempimento della Spagna agli obblighi comunitari (27): l'omessa designazione delle autorità competenti e degli organismi incaricati dell'applicazione della citata direttiva ha determinato l'inadempimento di detto Stato membro alla direttiva CE n. 1996/62.

Il criterio oggettivo-formale che fa discendere dal mancato rispetto dei valori limite dell'inquinante quale il PM₁₀ l'inadempimento dello Stato membro è stato adottato anche nella sentenza in commento. La Corte di giustizia, infatti, ha rilevato l'infrazione dell'Italia basandosi sulla mera comparazione tra livello di inquinamento atteso ed effettivo. Tale orientamento giurisprudenziale, del resto, è stato in precedenza più volte adottato dalla stessa magistratura europea che ha accertato l'infrazione di altri Stati membri come la Svezia (28), la Slovenia (29) ed il Portogallo (30) sempre relativamente al particolare.

Anche in detti precedenti giurisprudenziali, infatti, è stato sufficiente il mancato rispetto del valore limite in alcuni anni per determinare l'inadempimento alla direttiva europea.

La diminuzione nella produzione dell'inquinamento negli anni successivi a quelli considerati, avvenuta anche in virtù di alcuni provvedimenti adottati dagli Stati membri, non ha inciso nella decisione dei giudici europei. La Corte di giustizia, infatti, ha stabilito che le iniziative intraprese dagli Stati membri per favorire la diminuzione nei livelli di concentrazione delle polveri sottili non rappresentano una causa di scusabilità in grado di evitare l'inadempimento agli obblighi comunitari. Come sancito nella sentenza in esame, è irrilevante che l'inadempimento derivi dalla volontà o dalla negligenza dello Stato membro cui è addebitabile ovvero dalle difficoltà tecniche cui abbia dovuto far fronte. Tale violazione è giustificata solo per cause di forza maggiore ovvero quando lo Stato membro debba far fronte a difficoltà momentaneamente insormontabili che gli impediscono di conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto comunitario, relativamente al periodo necessario a porre rimedio a tali difficoltà. L'invocazione della scusabilità per *force majeure*, però, deve essere specificamente motivata dallo Stato membro per evitare, come nel caso in commento, che «*gli argomenti adottati (...) sono troppo generici e imprecisi per poter configurare un caso di forza maggiore che giustifichi il mancato rispetto dei valori limite applicabili alle concentrazioni di PM₁₀*».

5. *Conclusioni.* Nella sentenza in commento l'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia in quanto non ha ottemperato all'obbligo di ridurre i livelli del particolato entro i limiti massimi stabiliti in sede europea. Tali livelli sono diventati sempre più «*severi*» (31) nel corso degli anni alla luce della maggiore efficienza nei processi produttivi e della sensibilità dei cittadini alle tematiche ambientali accresciuta nel tempo. La prima generazione di norme ambientali in materia di inquinamento atmosferico applicabili sino al 31 dicembre 2004, invece, era piuttosto generosa in quanto non erano ancora completamente noti gli effetti di tale inquinamento sulla

(23) Cfr. E. CARPANO, *Pollution et transport routier: quand la Cour de justice fait prévaloir la libre circulation des marchandises sur les exigences environnementales*, in *Revue Lamy droit des affaires*, 2012, 71, 69 ss.; A. SIBONY - S. LIEVEN, *Arrêt «Commission c. Autriche»: la lutte contre la pollution aux prises avec la libre circulation des marchandises*, in *Journal des tribunaux - droit européen*, 2012, 187, 80 ss.

(24) Si veda Corte di giustizia CE, Sez. II 25 luglio 2008, in causa C-237/07, *Dieter Janecek*, in *Rass. Avv. Stato*, 2008, 4, 121 ss. con nota di S. PALERMO, *Qualità dell'aria: diritto di un terzo vittima di danni alla salute alla predisposizione di un piano d'azione*. In dottrina si rimanda a G. VITALE, *L'autonomia procedurale nel caso Janecek e le possibili ricadute sull'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, 2, 403 ss. Si veda anche Corte di giustizia CE, 30 maggio 1991, in causa C-361/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 613, punto 16 «l'obbligo imposto agli Stati membri di prescrivere valori limite da non superare durante certi periodi e a condizioni determinate (...) persegue il «fine di tutelare in particolare la salute dell'uomo». Ciò implica che ogniquale volta il superamento dei valori limite possa mettere in pericolo la salute, gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti». Negli stessi termini si veda Corte di giustizia CE 30 maggio 1991, in causa C-59/89, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, *ivi*, 3, 1992, 918 ss. con nota di A. WEBER, *La trasposizione delle direttive in materia ambientale nel diritto tedesco*.

(25) Traslando tale principio di diritto a livello nazionale sarebbe, quindi, possibile reclamare la predisposizione dei piani di azione anche trascurando le norme speciali in tema di inquinamento atmosferico dettate dal legislatore italiano. Si pensi, ad esempio, alla parte quinta del codice dell'ambiente ed all'art. 674 c.p. sul getto pericoloso di cose. È stato, infatti, stabilito nella sentenza Cass. Sez. III Pen. 27 febbraio 2008, n. 15653, Colombo, *rv.* 239.865, in *Cass. pen.*, 2009, 4, 1548 ss., che «l'emis-

sione di gas, vapori o fumi, atta a molestare le persone avvenga in violazione delle norme che regolano l'inquinamento atmosferico, sicché, ai fini della configurabilità del relativo reato, nell'ipotesi di attività industriali che trovano la loro regolamentazione in una specifica normativa di settore, non basta che le emissioni siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio, ma è indispensabile la puntuale e specifica dimostrazione che esse superino gli *standard* fissati dalla legge». Sul tema si veda S. DI PINTO, *Emissioni illecite in atmosfera ed ambito di applicazione dell'art. 674 c.p.*, in questa *Riv.*, 2009, 9, 552 ss. Ulteriori norme speciali sull'inquinamento atmosferico sono dettate dall'art. 54, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) in materia di ordinanze contingibili ed urgenti adottabili dal sindaco. In dottrina si veda P.M. VIPIANA PERPETUA, *Le misure limitative della circolazione veicolare fra figure pianificatorie e provvedimenti concreti*, in *Urb. e app.*, 2012, 5, 518 ss.; G. MASTRODONATO, *Ordinanze contingibili e urgenti e principi di buona fede ed equità*, in questa *Riv.*, 2010, 11, 655 ss.; A. QUARANTA, *L'inquinamento dell'aria da traffico veicolare: il potere di ordinanza del sindaco a tutela della salute pubblica*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2007, 2, 97 ss.

(26) Cfr. G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea*, Catania, 2010, 169 ss.

(27) Si veda Corte di giustizia CE, Sez. V 13 settembre 2001, in causa C-417/99, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, in *Racc.* 2001 pag. I-6015.

(28) Si veda Corte di giustizia CE, Sez. V 10 maggio 2011, in causa C-479/10, *Commissione europea c. Regno di Svezia*.

(29) Si veda Corte di giustizia CE, Sez. III 24 marzo 2011, in causa C-365/10, *Commissione europea c. Repubblica di Slovenia*.

(30) Si veda Corte di giustizia CE, Sez. I 15 novembre 2012, in causa C-34/11, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*.

(31) Cfr. Cons. Stato, Sez. V 11 dicembre 2007, n. 6383, in *Comuni Italia*, 2008, 1-2, I, 70 ss.

salute umana ed a causa della «regola dell'unanimità che all'epoca si applicava all'adozione della legislazione europea in materia ambientale, riducendola alla mera ricerca del "minimo comun denominatore" fra Stati membri variamente sensibili alle problematiche ambientali» (32).

Il rapporto che si instaura tra Unione europea e Stati membri per il perseguimento di detti livelli massimi si configura, quindi, come una obbligazione di risultato in cui gli Stati membri si impegnano ad adempiere all'obbligo di diminuire le emissioni inquinanti nonché a seguire l'iter procedurale indicato a livello europeo. Il vincolo, quindi, non riguarda il solo risultato da raggiungere ma anche il *quomodo* per conseguirlo, limitando la discrezionalità degli Stati membri circa il modo e le procedure da seguire per limitare le emissioni inquinanti.

Sebbene la pronuncia in esame riguardi solo il biennio 2006-2007, sussiste il serio rischio che l'infrazione si sia protratta negli anni successivi. La Commissione europea, infatti, nelle sue conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio, non ha specificato gli anni per i quali l'inadempimento viene contestato, limitandosi a contestare l'esistenza del superamento dei valori limite di particelle PM₁₀ in numerose zone ed agglomerati urbani italiani nonché il perdurare di tale situazione alla luce dei più recenti dati riferiti al 2009. Purtroppo la situazione, stando agli ultimi rapporti disponibili (33), non dà segni di miglioramento rendendo l'Italia passibile di infrazioni in quanto non in grado di assicurare il rispetto dei valori limite comunitari. Assieme al nostro Paese, anche altri Stati membri rischiano di oltrepassare le summenzionate soglie a causa dell'incombente recessione economica: in Grecia, ad esempio, a causa di un brusco incremento del carico fiscale sui derivati del petrolio, si è preferito utilizzare altri combustibili più inquinanti, come la legna, causando il deciso sfioramento dei limiti di inquinamento atmosferico (34). Appare, quindi, necessario quantificare con maggiore precisione il contributo da fonti naturali al livello di inquinamento giusta art. 20 della direttiva CE n. 2008/50 in quanto il superamento imputabile a tali cause naturali non è considerato motivo di inadempimento. Per evitare l'apertura di ulteriori procedure di infrazione è auspicabile, inoltre, ricorrere all'istituto della deroga di cui all'art. 22 della citata direttiva, specie con riferimento all'inquinamento per biossido di azoto o benzene, ovvero invocare la scusabilità dell'errore per forza maggiore.

Claudio Sciancalepore

(32) Cfr. M. GASPARINETTI, *Inquinamento atmosferico, legislazione comunitaria e diritti individuali. Verso un diritto soggettivo alla qualità dell'aria?*, cit., 352.

(33) Cfr. *Mal'aria di città - L'inquinamento atmosferico e acustico nelle città italiane*, Legambiente, disponibile su www.legambiente.it, 17 gennaio 2013; A. BORDIN, *Effetti delle polveri sottili sull'ambiente e sulla salute*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, 2, 147 ss. Si veda anche A. LA NOTTE - S. DALMAZZONE, *L'applicazione dell'approccio NAMEA per emissioni in atmosfera e rifiuti speciali a livello, regionale, provinciale e comunale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2009, 3, 61 ss.; A. LA NOTTE - G. ARDUINO - F. SORDI - G. TRUFFO, *La contabilizzazione di emissioni e concentrazioni degli inquinanti in atmosfera utilizzando conti ambientali e chain modeling*, *ivi*, 2009, 3, 109 ss.

(34) Si vedano le ricerche svolte dall'*Hellenic Center for Disease Control and Prevention* (www.keelpno.gr).



Corte cost. - 11-10-2012, n. 275 - Gallo, pres.; Silvestri, est. - Provincia autonoma di Trento c. Presidente del Consiglio dei ministri.

Ambiente - Energia - Norme nazionali sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti energetiche rinnovabili, attuative di direttiva europea di cui al d.lgs. n. 387/2003 e alle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Procedure relative alla autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Disposizioni su autorizzazione unica, procedura abilitativa semplificata e comunicazioni - Estensione alla Provincia autonoma e compatibilità della clausola di salvaguardia - Sussistenza - Violazione di ambiti di competenza primaria statutaria provinciale in materia di urbanistica e di paesaggio - Insussistenza - Natura di norme di principio e non di dettaglio delle norme statali in tema di autorizzazione unica, procedura abilitativa semplificata per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili - Sussistenza - Questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6, d.lgs. n. 28/2011 per violazione di norme dello statuto speciale di autonomia e delle relative norme di attuazione - Non fondatezza. [D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6; d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387]

La disciplina nazionale sull'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili contenuta nell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, modificato dall'art. 5, d.lgs. n. 28 del 2011 emanato in attuazione della direttiva 2009/28/CE, trova applicazione anche nelle Regioni a statuto speciale essendo volta alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti e uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore energetico ed alla diffusione delle fonti energetiche rinnovabili su tutto il territorio nazionale e non viola in alcun modo la competenza primaria statutaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in materia di tutela del paesaggio (1).

(Omissis)

1. - La Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 6, commi 9 e 11, nonché degli artt. 5 e 6 nel loro complesso, e dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva CE n. 2009/28 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive CE n. 2001/77 e n. 2003/30), per violazione:

a) dell'art. 4, n. 3, dell'art. 8, nn. 1, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 17, 19, 21, 22, 24 e 29, dell'art. 9, nn. 9 e 10, dell'art. 16, degli artt. 80, comma 1, e 81, comma 2, del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige);

b) del d.p.r. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione);

c) del d.p.r. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernenti tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare);

d) del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche);

e) del d.p.r. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia);

f) del d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616);

g) dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

h) nonché - limitatamente agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 - dell'art. 117, commi 3 e 5, della Costituzione, in combinato

disposto con l'art. 10 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione).

2. - La ricorrente contesta l'applicabilità, nel proprio territorio, degli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplinano le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ritenendo che le materie incise da tali disposizioni appartengano alla competenza primaria statutaria. Sono evocati, in particolare, gli artt. 4 e 8, nn. 5 e 6 dello statuto speciale di autonomia, che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa primaria nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio.

In via subordinata, previo riconoscimento che l'ambito materiale inciso dalla normativa in esame sia quello della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la ricorrente ritiene gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 lesivi dell'art. 117, commi 3 e 5, Cost., in quanto norme di dettaglio, che a loro volta richiamano norme *sub*-primarie.

L'impugnativa riguarda, dunque, anche le disposizioni richiamate dagli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. In particolare, la ricorrente contesta l'applicabilità nei suoi confronti del d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010 - di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali - recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Oggetto di ricorso è, inoltre, l'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, asseritamente lesivo della competenza primaria statutaria della Provincia autonoma in materia di formazione professionale.

(*Omissis*)

4. - Nel merito, le questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 117, commi 3 e 5, Cost., non sono fondate.

4.1. - Le disposizioni impugnate sono state emanate in attuazione della direttiva CE n. 2009/28 (Direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive CE n. 2001/77 e n. 2003/30), in materia di promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, che ha sostituito la direttiva CE n. 2001/77 (Direttiva 27 settembre 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), a sua volta attuata con il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

In particolare, le disposizioni oggetto del presente giudizio disciplinano le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, e norme in materia di autorizzazione oggettive, trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e che tengano conto della specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili.

Va ricordato che la normativa comunitaria promuove, da oltre un decennio, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.

L'impegno comunitario non è soltanto programmatico: la vigente direttiva CE n. 2009/28 individua la quota di energia da fonti rinnovabili che ciascuno Stato membro deve utilizzare sul totale del proprio consumo energetico fino al 2020 (art. 5).

Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva CE n. 2001/77 (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore.

In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori degli impianti di minore capacità generatrice, destinati di regola all'autoconsumo.

4.2. - Nel contesto nazionale, le disposizioni contenute negli

artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 integrano, con alcune varianti, la disciplina autorizzatoria già introdotta con l'art. 12 del citato d.lgs. n. 387 del 2003 e con le linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010.

Si tratta, all'evidenza, di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza ormai cospicua di questa Corte in tema di energie rinnovabili (*ex plurimis*, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), fondata sul criterio funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina.

Nella predetta materia, come pure precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla Provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario.

Rimangono di conseguenza escluse le competenze statutarie primarie evocate dalla ricorrente - in assunto violate dalla normativa statale in esame - nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia.

Con riferimento in particolare alla tutela del paesaggio, questa Corte, nella sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta all'introduzione dell'odierno giudizio, ha definito il rapporto tra le prerogative statutarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina contenuta nelle linee guida, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, riconoscendo che le Province non sono vincolate alla predetta disciplina relativamente ai criteri e alle modalità di individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili.

Il conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento, che aveva ad oggetto alcuni punti delle linee guida, sulle quali la stessa Provincia aveva espresso dissenso in sede di conferenza unificata, è stato accolto parzialmente, con l'annullamento delle disposizioni impugnate non rispettose dell'indicato profilo di autonomia speciale, viceversa garantito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003.

A fronte dell'evocazione di numerosi titoli di competenza statutaria da parte della Provincia autonoma ricorrente, questa Corte ha prima rilevato che «il legislatore statale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta «clausola di salvezza» delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome», per poi precisare che «tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, n. 6, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la «tutela del paesaggio»».

Nella più recente sentenza n. 224 del 2012, che ha scrutinato una norma della Regione autonoma Sardegna in assunto espressiva della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio, questa Corte ha avuto modo di ritornare sulla delimitazione delle sfere di competenza, affermando che le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia. La norma della Regione Sardegna è stata infatti dichiarata illegittima perché impediva l'installazione di impianti eolici nella quasi totalità del territorio regionale, rovesciando il rapporto regola-eccezione tra aree idonee e aree non idonee, in evidente contrasto con il principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Va evidenziato, peraltro e conclusivamente, che la tutela del paesaggio, la quale si esprime attraverso la individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti, attiene ad una fase che logicamente precede quella autorizzatoria, essendo all'evidenza finalizzata ad offrire agli operatori un quadro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti.

Ne consegue che l'esercizio, da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome, della competenza primaria statutaria in materia di tutela del paesaggio non è messo in discussione in alcun modo dalla previsione di procedure autorizzatorie tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale.

4.3. - Una volta ricondotte le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 alla materia «energia», si deve ulteriormente osservare che la disciplina autorizzatoria ivi dettata presenta il

carattere di normazione di principio e non di dettaglio.

La complessità delle procedure configurate dal legislatore statale costituisce un dato formale non decisivo ai fini della qualificazione delle norme in esame, se si considera che tali procedure e la loro applicazione sull'intero territorio nazionale rivestono un ruolo centrale ai fini della concreta attuazione della nuova politica energetica.

Come sopra evidenziato, le direttive dell'Unione europea richiedono agli Stati membri di introdurre regole procedurali in grado di garantire, da un lato, la creazione di un mercato dell'energia elettrica da inserire in rete, e, dall'altro, l'utilizzo delle fonti alternative per l'autoconsumo. La tendenziale uniformità delle regole in entrambi gli ambiti di applicazione rappresenta una precondizione per il raggiungimento dell'obiettivo finale, quello della diffusione su larga scala del ricorso alle energie rinnovabili, ed è dunque interna alla materia in oggetto.

Non sembrano pertanto conferenti i richiami alla competenza statale esclusiva sulla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tanto più che la normativa in esame consente alle Regioni di intervenire sulle procedure autorizzatorie cosiddette semplificate, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, per estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino a 1 Mw elettrico (comma 9), e il regime della comunicazione relativa alle attività di edilizia libera per gli impianti di potenza nominale fino a 50 kW (comma 11).

5. - Le considerazioni che precedono rendono evidente la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui menzionano le Province autonome, rendendo ad esse applicabile l'intera disciplina contenuta nei citati articoli.

In questa prospettiva, il regime dell'autorizzazione unica, configurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ulteriormente definito nelle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, e modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, ha valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento.

L'esigenza di unitarietà e «non frazionabilità» della funzione regolatoria, ai fini della diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, è espressamente richiamata, con riferimento alle procedure amministrative, dal Piano nazionale per le energie rinnovabili del 2010, predisposto dal Ministero dello sviluppo in attuazione dell'art. 4 della direttiva CE n. 2009/28.

All'interno di questo sistema deve essere collocato il richiamo alle linee guida, oltre che all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, contenuto nell'art. 5 impugnato, a proposito del procedimento di autorizzazione unica.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative», ha previsto, al comma 10, l'approvazione, in conferenza unificata, delle linee guida «per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3», vale a dire del procedimento di autorizzazione unica, che ha visto la sua prima configurazione appunto nel comma 3 del citato art. 12.

Ulteriore compito affidato dalla norma primaria alla sede concertata è stato quello di definire i criteri per l'inserimento degli impianti nel paesaggio, e qui, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 308 e n. 275 del 2011), hanno trovato bilanciamento i valori, potenzialmente confliggenti, della produzione di energia con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, con modalità rispettose delle diverse competenze in rilievo.

Come già detto, l'inapplicabilità delle linee guida alla Provincia autonoma di Trento è stata riconosciuta in riferimento proprio ed esclusivamente a quest'ultimo profilo della disciplina; quanto, invece, ai profili procedurali dell'autorizzazione unica, la normativa introdotta dalle linee guida costituisce la necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, raggiunta secondo il meccanismo dell'intesa con le Regioni e le Province autonome, e dunque vincolante su tutto il territorio nazionale.

5.1. - Discorso in parte analogo deve essere svolto con riguardo al comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011.

La disposizione impugnata demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata, l'individuazione, per ciascuna tipologia di

impianto e di fonte, degli interventi di modifica sostanziale degli impianti, da assoggettare ad autorizzazione unica, dettando nel contempo una disciplina transitoria.

La ricorrente assume l'inapplicabilità, nei suoi confronti, della normativa futura sulla base del medesimo ragionamento per cui ritiene inapplicabile l'intero d.m. 10 settembre 2010, recante le linee guida, e dunque a prescindere dal contenuto delle disposizioni.

Si deve anche qui ribadire che il significato della clausola di salvaguardia, contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, omologo dell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, non può essere invocato se non in presenza di disposizioni che incidano direttamente su ambiti di competenza primaria statutaria della Provincia autonoma, ciò che, peraltro, non è possibile prefigurare fino a quando tale decreto non sarà approvato.

Quanto alla disciplina transitoria, sembra agevole rilevare che essa provvede a completare la disciplina autorizzatoria nella direzione della semplificazione, e dunque concorre a dare attuazione, con il carattere della temporaneità, alla direttiva CE n. 2009/28, tenendo fermo il necessario ricorso all'autorizzazione unica per i casi di modifiche qualificate come sostanziali ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

6. - Le considerazioni svolte con riguardo alla non fondatezza delle censure prospettate nei confronti dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 si impongono anche in riferimento alla disciplina delle cosiddette procedure semplificate, introdotte dall'art. 6 del medesimo decreto legislativo.

Quest'ultima previsione risulta, se possibile, ancora più strettamente connessa alla direttiva CE n. 2009/28, posto che muove nella direzione di una «liberalizzazione» del regime autorizzatorio, espressione del *favor* verso la diffusione delle energie alternative.

La norma impugnata configura, ai commi da 2 a 8, il regime della procedura abilitativa semplificata (PAS), da applicarsi in luogo della denuncia di inizio di attività (DIA) agli impianti indicati nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, e al comma 9 prevede che le Regioni e le Province autonome possano estendere tale procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 Mw elettrico.

Le Regioni e le Province autonome possono inoltre stabilire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, gli stessi impianti debbono invece ritenersi assoggettati all'autorizzazione unica, di cui all'art. 5.

Ancora, al comma 11, il legislatore ha stabilito che la procedura di comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, anch'essa prevista nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, per gli impianti di minore capacità, possa essere estesa dalle Regioni e dalle Province autonome agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsiasi potenza da installare sugli edifici, fatta sempre salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche.

6.1. - La normativa in esame è espressione della competenza statale in materia di energia, poiché detta il regime abilitativo per gli impianti non assoggettati all'autorizzazione unica, regime da applicarsi in tutto il territorio nazionale.

Il richiamo ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, peraltro legittimo alla luce di quanto sopra detto, assume qui chiaro valore ricognitivo, giacché consente di individuare le specifiche tipologie di impianti e di fonti da assoggettare alle procedure semplificate, senza arrivare ad affermare che l'art. 6 ha «ratificato le disposizioni delle linee guida» (sentenza n. 192 del 2011).

Di recente questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che limitava, sul piano soggettivo, il ricorso alla procedura semplificata prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, affermando che «il legislatore statale (...) attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza concorrente in materia di energia» (sentenza n. 99 del 2012).

La citata pronuncia dà atto della giurisprudenza in tal senso formatasi in riferimento al d.lgs. n. 387 del 2003 (*ex plurimis*, sentenze n. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), ed alle linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010), e quindi rileva che il medesimo principio giuri-

sprudenziiale va riaffermato con riferimento al d.lgs. n. 28 del 2011 ed alle procedure autorizzatorie ivi previste.

(*Omissis*)

(1-5) NEL CONFLITTO STATO-PROVINCE AUTONOME
SULLA RIPARTIZIONE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA IN
TEMA DI IMPIANTI PER L'ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI
LE BARRICATE CONTINUANO.

Se si potesse o dovesse dare una valutazione politico-giornalistica degli episodi di guerra guerreggiata, come quello deciso dalla sentenza che si segnala, per l'ennesimo conflitto Stato-Regioni sulla potestà legislativa in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, si dovrebbe trarre una sola conclusione lucida: e cioè che il desiderio più profondo delle Regioni e delle Province autonome in materia di energia è quello di alzare il ponte levatoio tra loro e lo Stato, chiuderlo e buttare la chiave. Ma il dovere di mantenersi in una analisi giuridica non cambia molto le cose.

D'altro canto, il «*rebus* consegnatoci dai maldestri estensori del nuovo Titolo V della Costituzione, e faticosamente razionalizzato, nei limiti del possibile dalla Corte costituzionale» (1) non poteva rimanere senza conseguenze dolorose.

Si assiste qui infatti al tentativo forte della Provincia autonoma di Trento di far rientrare dalla finestra, come suol dirsi, ciò che è uscito nel frattempo dalla porta, se è vero, come è vero, che nelle more del giudizio ora deciso dalla Corte le Province di Trento e Bolzano avevano già portato a casa un risultato di notevole spessore poiché, un anno fa, la Corte (2) ha definito il rapporto tra le prerogative statutarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina contenuta nelle linee guida, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, riconoscendo che le Province non sono vincolate alla predetta disciplina relativamente ai criteri e alle modalità di individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili: il che quanto a protezione delle competenze normative provinciali in materia di governo del territorio e di tutela di ambiente e paesaggio non era certo poco.

Il conflitto allora promosso dalla Provincia autonoma di Trento, che aveva ad oggetto alcuni punti delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, fu accolto parzialmente, con l'annullamento delle disposizioni impugnate non rispettose dell'indicato profilo di autonomia speciale, viceversa garantito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003. E ciò, nel necessario bilanciamento dei valori in potenziale conflitto della produzione di energia con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, e con l'inapplicabilità delle linee guida alla Provincia autonoma limitatamente a tale ultimo profilo; dovendo invece per il resto la norma primaria di cui alle linee guida rimanere intatta in quanto integrativa delle previsioni del d.lgs. n. 387/2003 sui profili procedurali dell'autorizzazione unica, secondo il meccanismo dell'intesa con le Regioni e Province autonome e perciò necessariamente vincolante su tutto il territorio nazionale.

Sostanzialmente, adesso, la Provincia autonoma di Trento, tentando il tutto per tutto, cerca di andare oltre, e

recuperare a suo vantaggio, escludendo lo Stato quanto ad effetti sul territorio provinciale, appunto la sfera di quei profili procedurali dell'autorizzazione unica. E cerca di sostenere una visione totalmente autoreferenziale e unilaterale del problema e del quadro giuridico della materia: la Provincia ha una competenza statutaria primaria su urbanistica e paesaggio che, unita al trasferimento delle attività in materia di energia dagli organi centrali e periferici dello Stato alle Province autonome di Trento e Bolzano operato dal d.p.r. n. 235/1977, rende indebito ogni intervento statale che intersechi l'azione normativa della Provincia, considerato anche che questa ha provveduto ad emanare gli opportuni provvedimenti per disciplinare la realizzazione di impianti di energia, dando così attuazione alla direttiva CE n. 2001/77, e dunque a definire le procedure amministrative applicabili alla realizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In questo quadro, ad avviso della Provincia, il nuovo art. 117 Cost., attribuendo alle Regioni ordinarie la competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», non avrebbe fatto altro che ampliare l'autonomia già spettante alla Provincia autonoma in materia.

Di talché, la connessione della realizzazione di impianti di produzione di energia con le materie dell'urbanistica e del paesaggio sarebbe talmente intima e stretta da far emergere una super-materia che nel suo complesso è sostanzialmente autonoma e che, in virtù degli ambiti materiali di competenza primaria della Provincia, non è suscettibile di essere assorbita neanche in parte dalla materia dell'energia di gestione e competenza dello Stato, con la conseguenza che le competenze materiali attribuite dagli statuti speciali di autonomia, essendo le uniche rilevanti, non tollerano intrusioni di sorta da parte del legislatore statale.

Le disposizioni del d.lgs. n. 28/2011, nella parte in cui includono espressamente le Province autonome, per l'appunto costituiscono una illegittima intrusione poiché contraddicono la clausola di salvaguardia di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 387/2003 che, in attuazione della direttiva CE n. 2001/77, fa «salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Ed infatti, ad avviso della Provincia, l'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011 impugnato (autorizzazione unica) può considerarsi applicabile anche alla Provincia di Trento a condizione che pure il d.lgs. n. 387/2003 e il d.m. 10 settembre 2010 emanato in sua previsione (e contenente le «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentari da fonti rinnovabili») siano applicabili anche alla Provincia di Trento, il che per questa, per quanto sopra, palesemente non sarebbe.

Così dicasi per l'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 che dal canto suo, in tema di procedure semplificate abilita le sole Regioni e Province autonome a estendere tali procedure ad impianti sino a 1 Mw e a definire eventualmente i casi in cui «essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'art. 5»: anche in questo caso l'applicabilità

(1) Così AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, 753.

(2) Con la sentenza Corte cost. 17 ottobre 2011, n. 275, in *Foro it.*, 2011, 12, 3242; in *Giur. cost.*, 2011, 5, 3563 e in *Riv. giur. edilizia*, 2011, 6, 1488.

alle Province autonome avrebbe dovuto avere come presupposto logico-giuridico, secondo la Provincia di Trento inesistente, la applicabilità del d.lgs. n. 387/2003, e in ogni caso le disposizioni impugnate sarebbero state incostituzionali nella parte in cui vincolavano la Provincia autonoma al rispetto di regole che non potevano considerarsi principi fondamentali.

Scendendo ancora più in particolare, la Provincia di Trento argomenta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del d.lgs. 28/2011 impugnate, sotto ulteriori profili, che ad avviso della Provincia avrebbero consentito addirittura il rovesciamento del paradigma: dal territorio assorbito nell'energia all'energia assorbita nel territorio e nel paesaggio.

Il procedimento autorizzativo legato alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, è in realtà la sede propria della verifica di compatibilità tra il bisogno di produzione di energia e i fondamentali valori legati al territorio che lo Statuto speciale affida primariamente alla Provincia, e se così non fosse non avrebbe senso la citata clausola di salvaguardia che il legislatore nazionale ha dettato negli artt. 19 del d.lgs. n. 387/2003 e 45 del d.lgs. n. 28/2011.

La sostanza della incostituzionalità delle norme di quest'ultimo denunciate dalla Provincia è dunque *tranchant*, poiché ad avviso della Provincia il riconoscimento dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 come principio fondamentale, da parte della Corte costituzionale, sarebbe influente poiché incapace di vincolare la Provincia nelle materie di potestà legislativa primaria, cui la Provincia, come detto, ha dato peraltro già attuazione.

Ciò in quanto, secondo la visione della Provincia, le norme contenute nelle linee guida e quelle direttamente impugnate di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28/2011 – lungi dal poter essere considerate norme fondamentali di principio, su cui quindi parametrare la legittimità costituzionale sia di altre norme nazionali sia di quelle regionali – sarebbero mere norme di dettaglio, come tali sottordinate alle competenze primarie delle Province autonome e delle Regioni speciali, e dunque costituzionalmente illegittime nella misura in cui vanno a interferire: con la normativa emanata dalla Provincia in esercizio delle proprie competenze primarie in tema di urbanistica e paesaggio; sui rapporti Provincia autonoma-Comuni in tema, pure, di urbanistica e di finanza locale; e in altre materie su cui incide il procedimento autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia in questione.

La sentenza della Corte, come si vede all'evidenza, è una decisione argomentativamente diffusa, lineare e, si potrebbe dire, lapidaria, poiché con la sua lucidità stende una sorta di pietra tombale sul diverbio delle lesioni che negli ultimissimi anni sono state variamente ipotizzate dalle Regioni ordinarie e speciali e dalle Province autonome in materia di competenze legislative incise o meno dalla normativa nazionale in tema di energie rinnovabili.

La pietra in realtà è anche e soprattutto miliare poiché la Corte, come sempre in questi ultimi dieci anni, onerata di razionalizzare il non facile riassetto delle competenze legislative degli enti costituzionali buttato sul tappeto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, non taglia corto, non dà opinioni oracolari, ma segue un percorso di vera e propria verifica del quadro concettuale ricavabile

dalla propria giurisprudenza a fronte di una analisi capillare delle doglianze e delle norme coinvolte. Ed è una sentenza in cui la Corte, sebbene gravata sempre dello stesso onere (poiché l'oggetto concreto delle materie costituzionali non è mai immobile ma si evolve a misura che si evolvono i suoi referenti: società, economia, tecnologie, normative nazionali e comunitarie) conferma definitivamente come un cardine indefettibile l'approdo cui era già pervenuta in materia, e che rende conto e ragione del fatto che, soprattutto in questa materia, il problema della supremazia dello Stato, o delle Regioni, ordinarie o speciali, o delle Province autonome è un falso problema perché nel sistema non c'è spazio per vere supremazie; e che dunque, Stato compreso, tutti gli enti costituzionali si trovano di fronte ad un'unica strada dotata di un decoroso futuro: quella del bilanciamento dei valori, potenzialmente configgenti, della produzione di energia con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che porti a modalità di equilibrio rispettose delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili, tenendo conto che se è vero che lo Stato deve rispettare le competenze legislative primarie di Regioni e Province è altrettanto vero che la competenza legislativa delle Regioni e Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia; ciò fermo restando, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili sia nell'ambito fissato dalle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (art. 2, comma 167, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 - legge finanziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili».

Secondo i chiarimenti ed i principi posti dalla Corte costituzionale nelle sue precedenti decisioni (3), era infatti ormai non revocabile in dubbio l'esistenza ordinamentale di un paradigma che attribuisce alle Regioni, anche speciali, la possibilità di perseguire solo indirettamente obiettivi di tutela ambientale, a margine di altre loro competenze primarie, ed allo Stato invece la competenza esclusiva, *potiore* rispetto a tutte le Regioni, della tutela dell'ambiente visto come «entità organica» secondo la più moderna ricostruzione della Corte stessa.

Dunque era altrettanto evidente appunto un cardine fondamentale nella materia, e cioè che – poggiando esso sul combinato disposto tra l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione e l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e relative linee guida – compete allo Stato il livello della composizione dei conflitti, ove sia necessario il bilanciamento tra la tutela dell'ambiente rispetto agli altri interessi eventualmente contrapposti e costituzionalmente garantiti.

È dunque il patto costituzionale di coesistenza degli enti che formano la Repubblica che viene giustamente in gioco e in rilievo generale nella giurisprudenza della Corte, ed è un patto la cui alternativa è solo la deflagrazione dell'assetto che ne costituisce la ragione storica ed attuale, federalismi formali a prescindere.

Il percorso concettuale e di verifica, che porta ora la Corte alla conferma di quel cardine e della profonda con-

(3) Spec. le sentenze 26 novembre 2010, n. 344, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 4865 e n. 275 del 2011 cit. e naturalmente la recente sentenza 31 ottobre 2012, n. 244 (che la Corte cita al punto 4.2., terzult. cpv. della sentenza in

commento), in questa Riv., 2012, 751 con nota di SAVINI alla quale sia consentito rinviare per un più ampio panorama del quadro globale della giurisprudenza costituzionale in materia.

vinzione della sua giustizia, si dipana qui in tre direttrici principali, opportune da illustrare in estrema sintesi per un più agevole approccio alla lettura completa della decisione.

La prima è sulla ricostruzione dei rapporti tra competenze e materie, ed è costituita dal fatto che le previsioni impugnate (artt. 5 e 6, d.lgs. n. 28/2011 sull'autorizzazione unica e sulle procedure semplificate) vanno ricondotte alla materia dell'energia e dunque alla potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost. e pertanto alle Province autonome si deve estendere la stessa disciplina di cui all'art. 117 Cost. per le Regioni a statuto ordinario.

Va di conseguenza esclusa la prevalenza delle competenze statutarie primarie delle Province, sia perché nessuna di esse è strettamente inerente la materia dell'energia, sia perché esse riguardano campi di incidenza indiretta degli interventi nella materia stessa.

In particolare per la materia del paesaggio le Province autonome non sono vincolate alla disciplina statale delle linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010 emanate in attuazione del d.lgs. n. 387/2003 sui criteri di individuazione delle aree non idonee e alle Province autonome va riconosciuta potestà legislativa primaria. Tuttavia le Province autonome sono ugualmente vincolate ai principi fondamentali dettati dalla legislazione nazionale, anche in attuazione della legislazione comunitaria, in materia di energia.

Siccome poi gli interventi in materia di paesaggio sono ovviamente precedenti alle fasi autorizzatorie, l'uniformità delle procedure autorizzative non è in grado di incidere negativamente sull'esercizio delle competenze primarie provinciali in materia di paesaggio.

La seconda direttrice è sulla natura della legislazione nazionale coinvolta ed è costituita dalla ricognizione, da parte della Corte, che la disciplina sulle procedure autorizzatorie è da considerarsi una normativa di principio e non di dettaglio essendo evidente il ruolo centrale che tali procedure hanno e devono avere sull'intero territorio in funzione di una concreta attuazione della nuova politica energetica, fondata di necessità sulle direttive europee, che favoriscono/impongono lo sviluppo delle energie rinnovabili e che impegnano direttamente lo Stato (e non le Regioni o Province) nei confronti della Comunità europea a ricavare percentuali di produzione basata su di esse.

La terza direttrice è conseguenziale ed è costituita dal fatto che le prime due comportano la non fondatezza delle censure di incostituzionalità prospettate rispetto agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28/2011 e la applicabilità dell'intera disciplina del d.lgs. n. 28/2011 anche alle Province autonome. Di talché il regime dell'autorizzazione unica (configurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ulteriormente definito nelle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, e modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 impugnato) non può non avere evidente efficacia sull'intero territorio nazionale, dovendo essere unitario il sistema delle regole ai fini dell'economia di settore, sia da un punto di vista logico del contesto della materia energia, sia perché il Piano nazionale per le energie rinnovabili, predisposto in attuazione delle direttive CE, richiama proprio la «non frazionabilità» della funzione regolatoria in riferimento alle procedure amministrative, sia infine perché le linee guida, richiamate dal d.lgs. n. 28/2011, sono, nel contesto, parte integrante del sistema di autorizzazione unica e quindi applicabili e vincolanti su tutto il territorio nazionale.

Per le osservazioni sin qui svolte la sentenza appare assolutamente corretta, essendo pienamente condivisibili gli argomenti che essa porta per ulteriormente chiarire e confermare sia la complessiva tesi del bilanciamento dei

valori coinvolti nella materia dell'energia sia la natura di norme di principio, e non di dettaglio, delle norme statali che, per dovere comunitario e per corretto riparto di competenze costituzionali, danno e devono dare unitarietà al sistema autorizzatorio delle regole della materia stessa.

La correttezza della decisione, infine, è apprezzabile anche sotto un altro profilo che viene assorbito dagli argomenti principali svolti dalla Corte e che però, visto un po' più da vicino, evidenzia come, nella loro eccessiva autoreferenzialità, le tesi della Provincia autonoma di Trento avessero in realtà, per così dire, il fiato corto rispetto a uno snodo fondamentale nella questione e che la Provincia invece, pur nella pregevole articolazione delle difese, tenta di dribblare cercando di mettere la polvere sotto al tappeto e di realizzare il «delitto perfetto».

Lo snodo è costituito dalla sottovalutazione, da parte della Provincia, della reale portata di norme che essa stessa invoca come basilari e che invece, *contra se*, chiariscono, al di là del livello costituzionale, gli esatti limiti della sua attività legislativa rispetto allo Stato, sia in generale sia nella materia qui coinvolta dell'energia: perché è chiaro che qui la vera partita si giocava sulla esistenza di principi stabiliti da leggi dello Stato, che in effetti la Provincia, essendo i suoi principali nemici, tenta di disconoscere in ogni modo prospettando la tesi *tranchant* che si è vista.

Come si è già detto, infatti, la Provincia ostenta non solo la sua competenza statutaria primaria su urbanistica e paesaggio ma sostiene anche che essa è stata rafforzata dal trasferimento delle attività in materia di energia dagli organi centrali e periferici dello Stato alle Province autonome di Trento e Bolzano operato dal d.p.r. n. 235/1977: in tale situazione ogni intervento statale che intersechi l'azione normativa della Provincia risulterebbe illegittimo, tanto più considerato che la Provincia ha già da tempo provveduto a disciplinare la realizzazione di impianti di energia, dando così attuazione alla direttiva CE n. 2001/77, e dunque a definire le procedure amministrative applicabili alla realizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ciò, tuttavia, la Provincia è apparsa dimentica di alcuni profili invece a nostro avviso ineludibili, e per rendersene conto è sufficiente porre obbiettiva lettura alle norme che essa prospetta a usbergo delle proprie competenze esclusive e tendenti a disconoscere in materia non solo l'efficacia ma l'esistenza stessa di principi legislativi statali: da tale lettura appare infatti chiaro che la Provincia pone in ombra il fatto che, sia nello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige sia nel d.p.r. n. 235/1977, sono evidenti ed espliciti autolimitazioni e limiti riferiti espressamente vuoi alle materie di competenza primaria (urbanistica e tutela del paesaggio) vuoi alla materia specifica dell'energia nelle quali la Provincia ambiva teorizzare una totale indipendenza che invece ne risulta smentita.

Per quanto riguarda la latitudine dello Statuto speciale di autonomia esso prevede (art. 4 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670) che, già in generale, la potestà regionale ad emanare norme legislative in tanto è legittima in quanto svolta «*In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*» e che nella emanazione delle norme legislative la Regione (art. 5, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670) agisce appunto «*nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato*», nonché, in particolare (art. 8 d.p.r. cit.), che nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio «*Le Province*

hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4».

Le norme statutarie di salvaguardia sulla prevalenza generale dei principi legislativi statali e del rispetto degli obblighi nazionali (che salvognuno non competono alla Provincia) non hanno bisogno di commenti.

Per quanto riguarda il d.p.r. n. 235/1977, che secondo la tesi della Provincia avrebbe sancito la sua autonomia completa in materia di energia, esso d'altro canto prevede che «1. Sono trasferite, ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, le funzioni in materia di energia esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, salvo quanto previsto dal comma 3. Resta fermo quanto disposto dal d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381 (urbanistica e opere pubbliche: n.d.r.) e dal presente decreto».

Dunque, anche alla stregua del solo comma 1 del d.p.r. n. 235/1977 è chiaro che le funzioni in materia di energia da esso trasferite alle Province autonome, in virtù delle salvaguardie statali contenute nello Statuto, non sono suscettibili di creare soggiacenza generale dello Stato all'azione normativa delle Province stesse.

Prosegue inoltre il d.p.r. prevedendo: al comma 2 che «Le funzioni relative alla materia "energia" di cui al comma 1 concernono le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia, fermo restando quanto previsto dal presente decreto»; e sul punto vi è intanto da osservare che le funzioni espressamente previste non sembrano cose perfettamente equivalenti non solo a competenze provinciali esclusive per la regolazione della installazione di impianti ma soprattutto non sono competenze provinciali esclusive per la regolazione normativa delle relative procedure autorizzatorie; e al comma 3 che «Restano riservate allo Stato le seguenti funzioni e compiti: a) la definizione degli obiettivi della politica energetica nazionale, dei relativi programmi nazionali e di atti di indirizzo e coordinamento nei limiti di cui all'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (...)» (4).

C'è n'era pertanto abbastanza, anche sulla base di queste norme ritenute risolutive dalla Provincia autonoma, per non poter fondatamente teorizzare una competenza legislativa provinciale *ad Rempublicam excludendam* nella materia impegnata nel conflitto di costituzionalità e per evitare massimalismi sterili, dai quali non poteva certo sorgere l'Araba Fenice ma solo una prosecuzione di barricate del tutto nocive ad una amministrazione responsabile verso cittadini e imprese, non fatta di miraggi, fossati e ponti levatoi ma collaborativa e autorevole nei confronti dello Stato (5).

Alessandro Savini

(4) È un provvedimento legislativo breve e interamente dedicato al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento e che, pur nella dichiarata *ratio* di ulteriore tutela delle minoranze linguistiche, dispone all'art. 2 che «Salvo quanto disposto nel comma 4, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato» e all'art. 4, comma 1 che «Se e per quanto lo statuto speciale e le relative norme di attuazione non prescrivono specifici procedimenti per il coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e rispettivamente della Regione o delle Province autonome, gli atti di indirizzo e coordinamento emanati dal Governo della Repubblica nei limiti e nei modi previsti dalla legge hanno efficacia anche nel territorio regionale o provinciale».

(5) Barricate che peraltro formalmente avranno un ulteriore seguito poiché la Provincia ha impugnato separatamente le linee guida con altro conflitto di attribuzioni e il relativo giudizio pende tuttora davanti alla Corte.

Cass. Sez. III Civ. - 23-7-2012, n. 12799 - Finocchiaro, pres.; Carleo, est.; Fresa, P.M. (conf.) - Ferraro (avv. Grani) c. Cordioli ed a. (avv. Liuzzi). (*Conferma App. Venezia 11 giugno 2009*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Presupposto - Qualifica di affittuario coltivatore diretto o assimilato del richiedente - Necessità - Perdita della qualità per cessazione del contratto di affitto - Conseguenze. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Non viola il diritto di prelazione spettante al confinante coltivatore diretto il proprietario di un fondo agricolo che lo alieni all'affittuario coltivatore diretto, a nulla rilevando che il relativo contratto di locazione si fosse sciolto per recesso del locatore, quando comunque l'affittuario sia rimasto di fatto nel possesso del fondo (1).

(Omissis)

Con la prima doglianza, deducendo la violazione della legge n. 203 del 1982, artt. 2 e 4, legge n. 590 del 1965, art. 8, legge n. 817 del 1970, art. 7 e art. 2697 c.c., la ricorrente ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui la Corte di appello «ha escluso che la prova che sul fondo oggetto di riscatto non fosse insediato alcun soggetto avente diritto di prelazione prevalente fosse evincibile dalle disdette legge n. 203 del 1982, ex artt. 2 e 4, inviate dalla Faccioli Norma agli affittuari Cordioli Giuseppe e Gaudenzio». Ed invero, la Corte avrebbe sbagliato quando ha ritenuto che la disdetta non abbia efficacia interruttiva del contratto di affittanza stipulato ove non seguita da concreti atti tesi ad ottenere la restituzione nel fondo.

Ha quindi formulato *ex art. 366 bis c.p.c.*, il quesito consistente nel «determinare se, in caso di esercizio del diritto di riscatto, da parte di coltivatore diretto confinante, legge n. 590 del 1965, ex art. 8 e legge n. 817 del 1971, art. 7, di un terreno compravenduto in data 17 luglio 1998, la prova che, al momento della stipula della compravendita in data 17 luglio 1998, sul fondo oggetto di riscatto non esisteva alcun diritto di prelazione prevalente possa essere integrata - laddove sul fondo oggetto di riscatto fosse insediato un coltivatore diretto con contratto risalente al periodo antebellico o comunque ad epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982 - dal fatto che il concedente avesse provveduto ad inviare all'affittuario, nei termini di legge, disdetta legge n. 203 del 1982, ex art. 4, così provocando la cessazione del contratto di affittanza agraria in corso al più tardi alla data del 6 maggio 1997». Inoltre - tale rilievo sostanzia la seconda doglianza, per violazione della legge n. 203 del 1982, artt. 2 e 4, artt. 1597 e 2697 c.c. - la Corte di merito avrebbe sbagliato quando ha ritenuto che le ricevute rilasciate, tramite il figlio, da Norma Faccioli ad Cordioli Angiolino, Monica ed Adriano, per le annate agrarie 95/96 e 96/97, ed il fatto che costoro, in sede di stipula, abbiano chiesto i benefici fiscali di cui alla legge n. 604 del 1954, costituiscano prove della persistenza del rapporto di affittanza agraria. Ha quindi formulato *ex art. 366 bis c.p.c.*, il quesito consistente nel «determinare se, in caso di regolare disdetta di contratto di affittanza agraria, al solo fatto di avere il concedente percepito per due annate agrarie la somma già corrisposta in passato quale canone di affitto ed avere il detentore del fondo, in sede di acquisto del fondo già in passato condotto in affitto, chiesto l'applicazione dei benefici fiscali di cui alla legge n. 604 del 1954, possa essere attribuito il valore di rinnovazione tacita del contratto di affitto disdetto».

I motivi in questione, che vanno esaminati congiuntamente in quanto sia pure sotto diversi ed articolati profili, prospettano ragioni di censura intimamente connesse tra loro, sono entrambi infondati. A riguardo, corre l'obbligo di premettere che la rinnovazione tacita del contratto di affitto agrario (così come di quello di locazione ordinaria) non è desumibile dal solo fatto della permanenza dell'affittuario nel fondo oltre la scadenza del termine ma occorre anche che manchi una manifestazione di volontà contraria da parte del concedente, cosicché, qualora questi abbia manifestato con la disdetta la volontà di porre fine al rapporto, la rinnovazione non può desumersi dalla perdurante permanenza nel fondo da parte dell'affittuario o dalla circostanza che il concedente abbia continuato a

percepire il canone senza proporre tempestivamente azione di rilascio (tra le tantissime, cfr., ad esempio, Cass. n. 8833 del 2007 conf. Cass. n. 9917 del 1996, Cass. n. 4587 del 1995; Cass. n. 4174 del 1995, nonché Cass. n. 8754 del 1994 e più recentemente Cass. n. 10946 del 2003, nonché Cass. n. 5951 del 2000, n. 13346 del 2006).

Ma se ciò è vero, non può trascurarsi in senso contrario che la funzione della disdetta è solo quella di impedire la rinnovazione tacita del contratto di affitto, non essendo di per sé sola idonea a trasformare in un insediamento di fatto, privo di un titolo giustificativo, la presenza sul fondo del coltivatore che era stato legittimato in forza di un valido rapporto agrario.

La considerazione torna utile nella misura in cui, in ipotesi di prelazione agraria, costituisce condizione impeditiva per la configurabilità del diritto del proprietario coltivatore diretto del fondo confinante la presenza, sul fondo oggetto del trasferimento, dell'insediamento di un coltivatore diretto che sia legittimo e presenti i requisiti di stabilità e non di precarietà. Infatti tale insediamento, allorché sia legittimo (ovvero assistito da un titolo giustificativo) e non sia caratterizzato dalla precarietà o provvisorietà è ostativo al sorgere del diritto di prelazione del confinante.

Ciò, in quanto, «a fronte di due concorrenti interessi, da un lato, del conduttore alla conservazione della propria azienda agricola, dall'altro, quello del confinante al conglobamento di fondi limitrofi, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso privilegiare il primo, giustificando il sacrificio dell'interesse del proprietario del fondo finitimo al conglobamento del suo terreno con quello in vendita, a condizione, però, che il conduttore goda di un insediamento «stabile» e «non precario»» (Cass. n. 1112 del 2006). Peraltro, la verifica al riguardo è rimessa all'apprezzamento del giudice di merito e l'onere di dimostrare l'inesistenza di tale requisito incombe su colui che agisce per far valere il diritto di prelazione e riscatto. (Cass. n. 23929 del 2007). Tutto ciò premesso e considerato, venendo al caso di specie, va rilevato che, secondo l'apprezzamento della Corte di merito, le disdette inviate in data 9 novembre 1990, 8 maggio 1992 e 23 ottobre 1996 non solo erano rimaste prive di atti consequenziali, volti ad ottenere il rilascio, ad onta del pur lungo tempo trascorso, ma risultavano smentite, quanto alla persistenza della volontà di porre effettivamente fine al rapporto, dalla circostanza che le ricevute rilasciate successivamente «a saldo complessivo annate agrarie 95/96 e 96/97» non contenevano alcuna riserva.

Ciò, senza considerare la circostanza costituita dalla successiva stipulazione della compravendita conclusa con gli affittuari, accompagnata dalla precisazione che «per la registrazione del presente atto stipulato al fine di procedere ad arrotondamento e formazione di proprietà contadina, gli acquirenti signori Cordioli Angiolino, Cordioli Adriano e Cordioli Monica chiedono di avvalersi delle agevolazioni fiscali previste dalla l. 6 agosto 1954, n. 604 e successive modifiche e proroghe».

Ed è appena il caso di sottolineare che la valutazione degli elementi di prova e l'apprezzamento dei fatti attengono al libero convincimento del giudice di merito, per cui deve ritenersi preclusa ogni possibilità per la Corte di cassazione di procedere ad un nuovo giudizio di merito attraverso l'autonoma valutazione delle risultanze degli atti di causa. Ne deriva l'infondatezza delle doglianze in esame.

Resta da esaminare il terzo motivo, con cui la ricorrente deduce la motivazione contraddittoria sul fatto decisivo, «costituito dalla esatta individuazione del rapporto di affittanza agraria in essere sia alla data del 9 ottobre 1990, data di ricezione della prima disdetta, sia alla data del 17 luglio 1998, data di stipula del contratto di compravendita oggetto di riscatto».

Quest'ultima doglianza non è stata accompagnata da alcun momento di sintesi. Ne deriva la sua inammissibilità in quanto, ai sensi dell'art. 366 *bis* c.p.c., introdotto dal d.lgs. n. 40 del 2006, art. 6, applicabile alle sentenze pubblicate dal 2 marzo 2006, la censura di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione deve contenere un momento di sintesi, omologo del quesito di diritto, che ne circoscriva puntualmente i limiti, oltre a richiedere sia l'indicazione del fatto controverso, riguardando al quale si assuma l'omissione, la contraddittorietà o l'insuf-

ficienza della motivazione sia l'indicazione delle ragioni per cui la motivazione sarebbe inidonea a sorreggere la decisione (Cass. ord. n. 16002 del 2007, n. 4309 del 2008 e n. 4311 del 2008).

Considerato che la sentenza impugnata appare in linea con il principio richiamato, ne consegue che il ricorso per cassazione in esame, siccome infondato, deve essere rigettato. Al rigetto del ricorso segue la condanna del ricorrente alla rifusione delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo.

(Omissis)

(1) VENDITA DEL FONDO ALL'AFFITTUARIO DOPO LA CESSAZIONE DEL CONTRATTO DI AFFITTO E AZIONE DI RISCATTO DA PARTE DEL CONFINANTE.

Una coltivatrice diretta proprietaria di un fondo agricolo confinante con altro fondo pure agricolo – oggetto di acquisto da parte dell'affittuario – esercita il diritto di riscatto per sentirsi sostituire nell'atto di compravendita all'affittuario acquirente.

La peculiarità del caso sottoposto all'attenzione della Suprema Corte è costituita dal fatto che il contratto di affitto al momento in cui si è realizzata la compravendita era già stato disdetto pur permanendo l'affittuario nel fondo e proseguendo nella corresponsione del canone, accettato dal proprietario.

Posto che, a giudizio della Corte, in conseguenza della disdetta non vi è stata rinnovazione tacita del contratto di affitto e che neppure la ricezione del canone da parte del proprietario dà luogo ad una prosecuzione del rapporto contrattuale, la questione di fondo è se il contratto di affitto ormai scaduto debba considerarsi o meno ostativo al diritto di riscatto del coltivatore diretto confinante. La Corte si pronuncia in senso favorevole all'affittuario rimasto sul fondo dopo la definitiva scadenza del contratto riconoscendo che la sua permanenza rappresenta una condizione impeditiva dell'insorgere del diritto di prelazione-riscatto in capo al confinante.

La sentenza merita un'attenta riflessione per gli elementi di novità presenti nella vicenda processuale e risolti appunto con l'attribuzione al titolare di un rapporto d'affitto, ormai scaduto, del potere di vanificare l'azione di riscatto promossa dal proprietario limitrofo.

Per giungere a siffatta conclusione, la Corte valuta preliminarmente se nel caso di specie sia ipotizzabile una «rinnovazione tacita» del contratto d'affitto dalla quale possa discendere il diritto di prelazione a favore dell'affittuario. Tale ricorrenza viene esclusa per essere intervenuta da parte del proprietario, alla prevista scadenza, una regolare disdetta cui necessariamente consegue la cessazione del rapporto non assumendo alcun rilievo la mancata azione di rilascio che integra solo la fase esecutiva.

Neppure, affinché possa prospettarsi una «rinnovazione tacita» del contratto d'affitto, ha incidenza l'accettazione del relativo canone corrisposto al concedente. (art. 1591 c.c.)

La denegata rinnovazione tacita dell'affittanza, cui perviene la Corte affrontando questo aspetto della vicenda, trova riscontro in concorde dottrina e in ampia e costante giurisprudenza.

Pacificamente, per la dottrina, sin dagli esordi della normativa speciale (1), la tacita rinnovazione del contratto di affitto non può giustificarsi con la semplice detenzione del fondo occorrendo un comportamento positivo del conceden-

(1) E. CAPIZZANO, *La prelazione agraria*, Padova, 1993, 236 ss.

te idoneo ad evidenziare una volontà contraria a quella precedentemente manifestata con la disdetta per la cessazione del rapporto (2). In sintesi disdetta e sopravvivenza del contratto d'affitto sono incompatibili.

Parimenti, sul versante della giurisprudenza (3), è stata sempre rimarcata la necessità di una volontà univocamente contraria a quella diretta alla cessazione del rapporto, nulla contando neppure il decorso di un lungo lasso di tempo tra l'invio della disdetta e l'avvio della procedura di rilascio.

Dottrina e giurisprudenza (4) sono altrettanto in sintonia nel togliere valenza, ai fini del perdurare del contratto d'affitto, all'accettazione da parte del proprietario del canone versato dal coltivatore rimasto sul fondo dopo la scadenza del contratto medesimo. Del resto è lo stesso codice a disporre all'art. 1591 c.c. che il conduttore ha l'obbligo di dare al locatore il corrispettivo convenuto fino alla riconsegna dell'immobile, senza che la ricezione del danaro possa configurare un'adesione alla prosecuzione del rapporto contrattuale.

Sulla scorta della dottrina e della giurisprudenza qui richiamate la Corte fonda il proprio convincimento circa la non ravvisabilità – nel caso di specie – di una rinnovazione tacita del contratto di affitto scaduto riguardo al quale il concedente ha comunicato all'affittuario una rituale disdetta.

Sul punto si legge in sentenza che «la rinnovazione tacita del contratto di affitto agrario non è desumibile dal solo fatto della permanenza dell'affittuario nel fondo oltre la scadenza del termine, ma occorre anche che manchi una manifestazione di volontà contraria da parte del concedente, cosicché, qualora questi abbia manifestato con la disdetta la volontà di porre fine al rapporto, la rinnovazione non può desumersi dalla perdurante permanenza nel fondo da parte dell'affittuario o dalla circostanza che il concedente abbia continuato a percepire il canone senza proporre tempestivamente azione di rilascio».

Nella situazione esaminata non è dunque sulla base della prosecuzione di un rapporto di affittanza che il conduttore viene sostanzialmente preferito al confinante, bensì in considerazione di altri e diversi criteri giuridici che si rinvencono nella normativa speciale agraria.

L'art. 7 della legge n. 817/1971, fondamentale proprio per aver coinvolto nell'esercizio della prelazione agraria «anche» il proprietario confinante, esige espressamente, quale condizione indispensabile, non l'attualità di un contratto d'affitto, bensì la mancanza di un «insediamento» sul fondo di un affittuario. Al riguardo va osservato che, come argomentato in motivazione, la disdetta ha efficacia solo ad impedire la rinnovazione tacita del contratto, ma non è «idonea a trasformare in un insediamento di fatto privo di un titolo giustificativo la presenza sul fondo del coltivatore che era stato legittimato in forza di un valido rapporto agrario».

L'uniforme interpretazione giurisprudenziale della norma richiamata esige invero che l'affittuario, per impedire il diritto di prelazione del confinante, sia insediato sul fondo in forza di un titolo legittimo ed inoltre con una previsione di stabilità.

Queste due condizioni, nel caso in questione, risultano, a

giudizio della Corte, entrambe soddisfatte dall'affittuario-acquirente riscattato. Il suo insediamento infatti – risalente a molti anni addietro e pertanto caratterizzato da una lunga pregressa stabilità sul fondo – si è realizzato in forza di un titolo legittimo rappresentato dal contratto di affitto a suo tempo stipulato con il proprietario. Del resto che il suo rapporto con il fondo abbia avuto e mantenga carattere di stabilità è comprovato, oltre che dalla presenza sul fondo nel passato, anche dall'acquisto dello stesso, con i benefici fiscali di legge, evidentemente finalizzato alla continuazione dell'azienda agricola.

Ad un primo esame della vicenda, ciò che potrebbe far pensare ad una interruzione del rapporto dell'affittuario con il fondo è la indiscussa cessazione del contratto di affitto, non più rinnovabile per essere definitivamente scaduto a seguito di disdetta.

Nell'esegesi giurisprudenziale (5) viene però dato essenziale rilievo alle condizioni esistenti alla nascita del rapporto agrario il quale deve principiarsi in forza di un titolo legittimante quale il contratto di affitto, nulla influendo, al fine di costituire un ostacolo alla prelazione del confinante, che tale contratto sia giunto al suo termine temporale. È dunque al momento dell'insediamento sul fondo che il coltivatore deve essere munito di un titolo idoneo che ne qualifichi il possesso.

Solo così ragionando ci pare che possano essere superate le perplessità che la soluzione offerta dalla sentenza non manca di suscitare dal momento che, nel caso trattato, preferito di fatto è l'affittuario decaduto dal rapporto d'affitto che non viene sostituito nel contratto di compravendita dal confinante che ha agito in riscatto.

La preferenza accordata a tale affittuario trova un ancoraggio nella giurisprudenza (6) anche sotto il profilo della stabilità – sia pregressa sia proiettata nel futuro – del soggetto che, come già sopra anticipato, lavora da lungo tempo quel fondo e, acquistandolo, ha comprovato la volontà di continuare la coltivazione. La legge privilegia infatti l'interesse del coltivatore del fondo a proseguire la sua attività rispetto all'aspirazione del coltivatore confinante ad ingrandire la propria azienda. Anche per costante giurisprudenza (7) e qualificata dottrina (8) tra le due imprese agricole è meritevole di maggiore tutela quella insediata sul fondo alienato, mai dovendo venir meno l'adesione alla *ratio* della legislazione speciale agraria finalizzata anzitutto alla immedesimazione della proprietà fondiaria con la titolarità aziendale.

Guido Jesu

(1) CESSAZIONE DEL CONTRATTO DI AFFITTO E PRELAZIONE DEL CONFINANTE.

Le questioni affrontate dalla Corte di cassazione riguardano il problema della cessazione del contratto d'affitto e il riverbero che tale problema ha sull'esercizio del diritto di prelazione del coltivatore confinante, in una fattispecie per la quale non si rin-

(2) D. CALABRESE, *Le norme sui contratti agrari*, Padova, 2012, 21.

(3) La Cassazione ha applicato al rapporto agrario un consolidato principio di diritto valido per la generalità dei contratti di locazione. Al riguardo vedi Cass. 13 aprile 2007, n. 8833, in *Mass. Giur. it.*, 2007, *Contratti*, n. 8-9, 789. Conformi Cass. 11 luglio 2003, n. 10946, in *Guida al dir.*, 2003, 33, 80; Cass. 22 luglio 2002, n. 10644, in *Arch. civ.*, 2003, 551; Cass. 29 agosto 1995, n. 9105, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 1556; Cass. 10 novembre 1979, n. 5815, in *Giur. agr. it.*, 1980, 680.

(4) Vedi Cass. 13 aprile 2007, n. 8833, cit., e anche Cass. 7 giugno 2006, n. 13346, in *Impresa*, 2006, 11, 1680; Cass. 11 luglio 2003, n. 10946, cit.; Cass. 10 maggio 2000, n. 5951, in *Giur. it.*, 2001, 27.

(5) Ad impedire il sorgere del diritto del proprietario-coltivatore

diretto del fondo confinante «(...) è necessario un insediamento giuridicamente qualificato nel senso che trae origine da un rapporto agrario sia pure atipico che presupponga la qualità di coltivatore diretto (...)». Vedi Cass. 4 giugno 2007, n. 12934, in questa Riv., 2008, 184, con nota di CROSETTI.

(6) Vedi Cass. 29 marzo 2007, n. 7753, in questa Riv., 2007, 681, con nota di Busetto; Cass. 4 giugno 2007, n. 12934, cit.

(7) Vedi Cass. 6 luglio 2009, n. 15804, in *Guida al dir.*, 2009, n. 38, 32; Cass. 20 gennaio 2006, n. 1112, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 136; Cass. 26 ottobre 1998, n. 10626, in *Nuova giur. civ.*, 1999, I, 463, con nota di Jesu, e in questa Riv., 1999, 550, con nota di CINQUETTI.

(8) D. CALABRESE, *La prelazione agraria*, Padova, 2012, 143.

vengono precedenti in termini.

La ricorrente sostiene che l'invio di ben due disdette al conduttore del fondo da parte del proprietario avrebbe fatto cessare il contratto d'affitto, di fatto impedendo che il fondo potesse essere venduto senza far sorgere il diritto di prelazione al confinante in quanto superato da quello del conduttore.

Il punto è assegnare alla disdetta e ai successivi comportamenti il corretto rilievo contrattuale.

La Corte giustamente ricorda, indicando ampia giurisprudenza conforme, come la rinnovazione tacita del contratto di affitto non è desumibile dal solo fatto della permanenza dell'affittuario nel fondo oltre la scadenza del termine. Occorre altresì la mancanza di una manifestazione di volontà contraria da parte del concedente. Con la disdetta si manifesta la volontà di porre fine al rapporto nel termine previsto dal contratto, cosicché, la rinnovazione non può desumersi dalla perdurante permanenza nel fondo da parte dell'affittuario o dalla circostanza che il concedente abbia continuato a percepire il canone senza proporre tempestivamente azione di rilascio.

La Corte precisa però che la funzione della disdetta è solo quella di impedire la rinnovazione tacita del contratto di affitto, non essendo di per sé sola idonea a trasformare in un insediamento di fatto, privo di un titolo giustificativo, la presenza sul fondo del coltivatore che era stato legittimato in forza di un valido rapporto agrario.

Il ragionamento non convince del tutto. Su un piano negoziale, la disdetta impedisce la rinnovazione tacita, ovvero impedisce che alla scadenza stabilita – chiaramente in una fattispecie a durata indeterminata, perché in caso contrario non è necessaria neanche la diffida – il conduttore possa ancora legalmente stazionare nel fondo, ricavandone le utilità annesse al suo contratto. In altre parole, il contratto si risolve *ex art.* 1596 c.c. La permanenza nel fondo del conduttore – eventualmente nelle more dell'azione di rilascio – equivale a un *facere* non negoziale, assimilabile all'arricchimento senza causa, nel senso che il proprietario ha diritto al pagamento delle utilità ricavate dal godimento, salve le spese di gestione. È evidente che nella forma tali utilità possono coincidere con l'importo dei canoni, riscossi a contratto scaduto, in ossequio al principio secondo il quale il conduttore in mora nella riconsegna del bene locato è tenuto sino al rilascio al pagamento del corrispettivo per il godimento della *res* altrui.

Non si comprende allora come sia possibile ritenere «stabile» e «non precario» l'insediamento del conduttore. Quest'ultimo non è certo legittimo perché il titolo giustificativo è spirato per decorrenza del termine, e non è parimenti «non precario» perché anzi la disdetta inviata crea una condizione di possibili azioni giudiziali che rende l'insediamento suscettibile di terminare in qualsiasi momento.

La circostanza che l'azione di rilascio non sia stata avanzata non rileva, posto che la stessa giurisprudenza evocata dalla Corte non le assegna alcuna funzione (1), inoltre nessun rilievo hanno altresì il pagamento e l'accettazione dei canoni e neppure il ritardo con il quale sia stata eventualmente promossa l'azione, occorrendo che questi fatti siano qualificati da altri elementi idonei a far ritenere in modo non equivoco la volontà delle parti di mantenere in vita il rapporto locativo con rinuncia tacita da parte del locatore agli effetti prodotti dalla scadenza del contratto. Le ricevute e gli altri comportamenti del caso di specie non paiono in grado di trasformare *ex post* un insediamento da precario in stabile, mancando i termini dell'eventuale nuovo accordo negoziale, né integrano per il ragionamento sin qui svolto una chiara manifestazione di una volontà negoziale di mantenimento del rapporto.

Emanuele Guerrieri Ciaceri

(1) Basta confrontare le massime di Cass. Sez. III Civ. 13 aprile 2007, n. 8833, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 4 e Cass. Sez. III Civ. 7 giugno 2006, n. 13346, *ivi*, 2006, 7.

Cass. Sez. III Pen. - 24-4-2012, n. 15732 - Petti, pres.; Marini, est.; Cesqui, P.M. (parz. diff.) - Paggi ed a., ric. (*Annulla senza rinvio App. Perugia 25 marzo 2012*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti - Punibilità della condotta - Sanzione penale - Esclusione.

La modifica normativa apportata dalla legge n. 205 del 2010 all'art. 258 d.lgs. n. 152/2006 ha determinato il venir meno della punibilità della condotta di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti non più sanzionata penalmente in quanto non riconducibile né alle previsioni del nuovo testo dell'art. 258 né alla fattispecie introdotta con l'art. 260 bis, che opera un riferimento alla scheda SISTRI e non ai precedenti formulari con la conseguenza che, in applicazione dei principi fissati dall'art. 2 c.p. le condotte poste in essere devono essere ritenute non più riconducibili all'ipotesi di reato contemplate dalla disciplina previgente (1).

(Omissis)

Ciò premesso la Corte ritiene che per le posizioni Balletti e Dolciani debba giungersi ad escludere la sussistenza delle ipotesi di reato residue e cioè delle ipotesi punite con la pena della reclusione in forza del rinvio all'art. 483 c.p. operato dall'art. 52, comma 3 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Si osserva a tal proposito che successivamente alla pronuncia della Corte di appello la l. 3 dicembre 2010, n. 205 con l'art. 35 ha modificato il testo dell'art. 258, comma 4 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e introdotto con l'art. 36, l'art. 260 *bis* nel citato d.lgs. n. 152 del 2006. L'art. 258, citato, al comma 4 sanzionava le condotte di trasporto di rifiuti in assenza di formulario e con formulario incompleto o recante dati inesatti, e costituiva disposizione che si poneva in regime di continuità normativa con l'art. 52, comma 3 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

La modifica normativa apportata dalla legge n. 205 del 2010 all'art. 258 citato è già stata oggetto di esame da parte di questa Sezione in relazione al venire meno della punibilità della condotta di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti, con la sentenza 21 giugno 2011, n. 29973, Rigotti (rv. 251.019) la Corte ha ritenuto che la condotta sopra descritta non sia più sanzionata penalmente in quanto non riconducibile né alle previsioni del nuovo testo dell'art. 258 né alla fattispecie introdotta con l'art. 260 *bis* che opera con riferimento alla scheda SISTRI e non ai precedenti formulari. Le conclusioni e l'ampia motivazione della decisione citata sono integralmente condivise da questo Collegio con la conseguenza che, in applicazione dei principi fissati dall'art. 2 c.p., le condotte contestate ai sigg.ri Balletti e Dolciani devono essere ritenute non più riconducibili all'ipotesi di reato ritenute sussistenti dai giudici di merito in forza della disciplina allora vigente.

La sentenza impugnata deve dunque essere annullata nei confronti dei due ricorrenti senza rinvio per essere i fatti non più previsti come reato.

(Omissis)

(1) L'IRRILEVANZA PENALE DI UNA CONDOTTA TRA NORMA ABROGATRICE E PERIODO TRANSITORIO.

1. *La modifica normativa apportata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, all'art. 258, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Ambito di applicazione soggettivo/oggettivo e sistema sanzionatorio.* Il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, con l'art. 35, comma 1, lett. a) interviene modificando l'art. 258, comma 4, rubricato «Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari».

Le modifiche apportate dalla novella concernono non solo l'apparato sanzionatorio, modificando a monte l'ambito soggettivo/oggettivo di applicazione della norma.

La norma, infatti, nella sua formulazione antecedente

alla novella, sanzionava «Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'art. 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti».

Nel nuovo testo l'ambito di applicazione soggettivo viene ristretto alle «imprese che trasportano i propri rifiuti *non pericolosi* di cui all'art. 212, comma 8 che non aderiscono su *base volontaria* al sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) ed effettuano il trasporto di rifiuti *senza il formulario* di cui all'art. 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti». La novella si riferisce, quindi, non più a «chiunque», bensì alle sole imprese che trasportano i propri rifiuti non pericolosi, e che non aderiscono al sistema SISTRI su base volontaria, in quanto non obbligate *ex lege*.

Orbene, il d.m. 17 dicembre 2009, istitutivo del SISTRI, nello stabilire il termine di entrata in vigore del sistema, ha distinto le imprese in obbligate e aderenti su base volontarie, come segue:

a) obbligati:

1) i produttori di rifiuti pericolosi con più di cinquanta dipendenti;

2) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi con più di cinquanta dipendenti;

3) commercianti, intermediari, consorzi che organizzano la gestione dei rifiuti per conto dei consorziati, imprese che raccolgono e trasportano rifiuti speciali, enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti;

4) imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi che hanno fino a cinquanta dipendenti;

5) produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che hanno tra cinquanta e undici dipendenti; impianti di incenerimento rifiuti;

b) aderenti su base volontaria:

1) imprese e enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che non hanno più di dieci dipendenti;

2) imprese che raccolgono e che trasportano i propri rifiuti non pericolosi;

3) imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. che producono rifiuti non pericolosi;

4) enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'art. 184, comma 3, lett. c), d) e g), d.lgs. n. 152/2006.

Dal combinato disposto delle due norme è chiaramente evincibile che l'ambito di applicazione dell'art. 258 citato è assai ristretto e riguarda solo i soggetti elencati *sub b)*.

Diversamente ai cosiddetti «obbligati» si applica l'art. 260 *bis*, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, norma parallela a quella di cui all'art. 258 che ha, però, ad oggetto la scheda SISTRI [«Il trasgressore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti con la copia cartacea della scheda SISTRI - Area movimentazione e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei rifiuti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria (...)].

Dal punto di vista sanzionatorio, l'art. 258 in esame prevedeva l'applicazione, oltre che della sanzione amministrativa pecuniaria, anche di quella penale (reclusione fino a due anni) prevista dall'art. 483 c.p., nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi ovvero a chi nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti forniva false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi facesse uso di un certificato falso durante il trasporto. Nella sua nuova formulazione, il legislatore, non considera più *ex se* condotta criminosa «il trasporto di rifiuti pericolosi».

Diversamente, l'art. 260 *bis* del decreto in esame, al comma 7, stabilisce che: «Si applica la pena di cui all'art. 483 c.p. in caso di trasporto di rifiuti pericolosi, ed a colui che durante il trasporto fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti trasportati».

Soggetti obbligati e soggetti non obbligati di cui al citato d.m. 17 dicembre 2009 soggiacciono quindi a sanzioni differenti. L'art. 483 c.p. richiamato *quoad poenam* dall'art. 260 *bis*, si applica, invece, *ex art.* 258 solo «a chi nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti forniva false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi facesse uso di un certificato falso durante il trasporto», ovvero sia a chi integri una condotta di falso ideologico come disciplinata dall'art. 483 c.p. Pertanto, è ragionevole ritenere che, mentre nel primo caso, allorché si tratta del trasporto di rifiuti pericolosi, la norma penale è richiamata solo *quoad poenam*, nel secondo caso il rinvio è sostanziale, integrando la condotta posta in essere il falso ideologico disciplinato dall'art. 483 c.p.

Nella sentenza in commento e in quella richiamata che affronta in modo più ampio e dettagliato la tematica *de qua* (1) si legge della depenalizzazione dell'illecito di cui all'art. 258 nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi.

L'affermazione a noi non sembra condivisibile. La novella, modificando l'ambito soggettivo della norma e circoscrivendolo ai soli aderenti in via volontaria al sistema SISTRI che, a ben vedere, non producono né trasportano rifiuti pericolosi, si limita ad escludere la rilevanza penale dell'attività di trasporto di rifiuti pericolosi, ovvero sia di quei rifiuti che quei soggetti né producono, né trasportano. D'altro canto la detta attività riacquista la sua rilevanza nell'art. 260 *bis*, allorché si tratta dei soggetti obbligati che producono o trasportano rifiuti pericolosi. Siamo innanzi, quindi, ad una modifica del sistema sanzionatorio che consegue alla modifica della condotta incriminata.

2. *Successioni di leggi nel tempo, periodo transitorio e art. 2 c.p.* L'applicazione dell'art. 2 c.p. comporta la non punibilità della condotta di trasporto di rifiuti pericolosi per le imprese che trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'art. 212, comma 8 che non aderiscono su base volontaria al sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'art. 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti. La cessazione di rilevanza penale della condotta, come detto, segue all'introduzione del sistema SISTRI. Tuttavia detto sistema è stato soggetto in questi anni ad una serie di proroghe.

Rebus sic stantibus ci si chiede se tale «depenalizzazione» nel periodo transitorio sia da considerare legittima ed entro quali limiti.

Il d.m. 17 dicembre 2009, art. 1, commi 1 e 4 aveva inizialmente previsto due termini di operatività, rispettivamente per i soggetti obbligati, come sopra identificati, e per quelli non obbligati, di 180 e 210 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento. Successivamente i termini sono stati prorogati al 1° ottobre 2010 dal d.m. 9 luglio 2010 (art. 1, comma 1).

Ma vi è di più perché l'art. 12 del d.m. 17 dicembre 2009 citato stabiliva un periodo transitorio entro il quale, ferma l'operatività del SISTRI, «per un mese successivo» alla stessa, al fine di garantire l'adempimento degli obblighi di legge e la verifica della piena funzionalità del sistema SISTRI, i soggetti tutti sono comunque tenuti all'osservanza degli obblighi di cui agli artt. 190 e 193, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (registro di carico e scarico e formulario di identificazione). Il termine viene successivamente prorogato dall'art. 1, comma 1, lett. b),

(1) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 27 luglio 2011, n. 29973, Rigotti, rv. 251.019,

in questa Riv., 2012, 268.

d.m. 28 settembre 2010, dall'art. 1, comma 1, d.m. 22 dicembre 2010 (al 31 maggio 2011), ancora dall'art. 1, d.m. 26 maggio 2011 (1° settembre, 1° ottobre, 2 novembre 2011 e 2 gennaio 2012, a seconda della tipologia di soggetti), dall'art. 6, comma 2, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 e con l'art. 13, commi 3 e 3 *bis* del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216.

Il termine viene, infine, sospeso dall'art. 52, comma 1, d.l. n. 83 del 2012, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 134 (c.d. Decreto sviluppo) fino al compimento delle verifiche e comunque non oltre il 30 giugno 2013.

Orbene, se si parte dall'assunto che la modifica, soggettiva, oggettiva e sanzionatoria, apportata all'art. 258 sopra citato ha come presupposto la piena operatività del SISTRI, che, di contro, ad oggi e fino al 30 giugno 2013, è da ritenersi sospesa, che, nel periodo transitorio, persistono gli adempimenti di cui all'art. 193 per i soggetti obbligati e non obbligati, con conseguente sospensione di quel distinguo che la novella ha voluto effettuare (tra soggetti obbligati per i quali dovrebbe operare l'art. 260 *bis* e non obbligati ai quali si applicherebbe l'art. 258), sembrerebbe evincersi una pari «sospensione del regime sanzionatorio».

Il che condurrebbe a ritenere ad oggi ancora vigente la punibilità della condotta di trasporto di rifiuti pericolosi nel caso di mancanza di formulario di identificazione o di indicazione in esso di dati inesatti ed incompleti. Diversamente argomentando la non punibilità dovrebbe applicarsi anche ai soggetti obbligati (che sono in maggioranza produttori di rifiuti pericolosi) contro la volontà del legislatore che proprio per essi aveva previsto la punibilità della condotta di trasporto di rifiuti pericolosi con riferimento alla scheda SISTRI.

C'è da chiedersi cioè se norme introdotte sul presupposto della operatività di altra disposizione normativa conservano efficacia pur nella sospensione degli effetti della norma presupposta.

La novella dell'art. 258 non può considerarsi vigente solo dal punto di vista sanzionatorio, nel mentre, nel periodo transitorio, si avrebbe una reviviscenza dell'ambito di applicazione soggettivo (chiunque) ed oggettivo.

3. *Conclusioni.* Le argomentazioni di cui sopra hanno come corollario la difficoltà/impossibilità di una condivisione della sentenza in esame che ha ritenuto insussistenti le ipotesi di reato contestate sulla base dell'applicazione dell'art. 2 c.p. e della depenalizzazione dell'illecito di cui all'art. 258 nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi.

Il principio della retroattività della norma penale qui incontra il limite della piena efficacia della norma presupponente l'abrogazione.

Né si potrebbe eccepire che all'epoca della sentenza non era ancora intervenuto l'art. 52, d.l. n. 83/2012 convertito in legge n. 134/2012.

Vero è che tale norma ha di fatto ripristinato per chiunque gli obblighi di cui agli artt. 190 e 193, d.lgs. n. 152/2006; ma altrettanto vero è che comunque da subito la piena operatività del SISTRI, come sopra evidenziato, è stata oggetto di successive proroghe, sì da rendere inapplicabile, conseguentemente, sia l'art. 258 per un verso, che l'art. 260 *bis*, per altro verso.

Tanto a tacere della considerazione preliminare che a nostro parere più che di una depenalizzazione trattasi di un adeguamento del sistema sanzionatorio alla modifica dell'ambito di applicazione soggettivo della norma *de qua*.

Da ultimo ci si domanda altresì se la Cassazione dopo avere annullato la sentenza del giudice d'appello avrebbe dovuto comunque trasmettere gli atti all'autorità amministrativa, sul presupposto che illecito civile/amministrativo ed illecito penale seguono due binari diversi e la depenalizzazione della fattispecie criminosa non pregiudica comunque la rilevanza del fatto come illecito amministrativo.

G. Manuela Lamantea

Cons. Stato, Sez. VI - 19-2-2013, n. 993 - Volpe, pres.; Pannone, est. - Hafner s.r.l. (avv.ti Gullotta e D'Apolito) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Von Guggenberg e Costa) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi - Principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento - Estensione - Esclusione - Rifiuti speciali non pericolosi - Criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio di prossimità al luogo di produzione - Applicazione.

Va esclusa l'estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti speciali non pericolosi il criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio di prossimità al luogo di produzione, al fine di ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - L'assessore per la tutela dell'ambiente e del lavoro della Provincia di Bolzano, con decreto n. 249/29.4 in data 11 marzo 1994, rilasciava alla ditta Hafner s.r.l. di Bolzano autorizzazione per la termodistruzione di determinate tipologie di rifiuti, ivi elencate, da effettuarsi nel proprio impianto mobile presso la discarica sita nel Comune di Vadena.

Nelle prescrizioni finali del provvedimento autorizzatorio, veniva espressamente richiamata la circostanza che con delibera della Giunta provinciale n. 1307/91 del 18 marzo 1991 era stato vietato, «in assenza di specifiche autorizzazioni da rilasciare a seguito di formali accordi con altre Regioni o Province, il conferimento e il trattamento di rifiuti di qualsiasi genere provenienti da territori extraprovinciali, all'interno del territorio della Provincia di Bolzano».

Con nota in data 17 giugno 1999 la società Hafner s.r.l. chiedeva alla Provincia autonoma di Bolzano l'autorizzazione all'importazione di rifiuti speciali da altre Province.

La domanda veniva respinta con nota n. 62.07/3192 in data 6 luglio 1999, dell'Assessore provinciale per la natura e l'ambiente, urbanistica, acque pubbliche ed energia.

Nel provvedimento di diniego veniva richiamata la delibera della Giunta provinciale n. 1307/91 del 18 marzo 1991 che vieta l'importazione ed il deposito di rifiuti di ogni specie che vengono prodotti fuori Provincia e veniva precisato che dall'epoca di adozione di detta delibera non erano state concesse particolari autorizzazioni sulla base di formali accordi tra la Provincia di Bolzano e le altre Regioni e Province e che a questo non sussisteva alcun interesse.

Le società ricorrenti hanno chiesto l'annullamento:

1) del provvedimento 6 luglio 1999 prot. n. 62.07./3192 a firma dell'Assessore per la natura e l'ambiente della Provincia autonoma di Bolzano, con il quale è stata rigettata l'istanza della ditta Hafner diretta ad ottenere l'autorizzazione all'importazione di rifiuti speciali provenienti da territori extraprovinciali, e della richiamata 2) deliberazione della Giunta provinciale n. 1307/91 in data 18 marzo 1991 con la quale è stato deliberato di vietare in assenza di specifiche autorizzazioni il conferimento e lo stoccaggio di rifiuti, di qualsiasi genere, provenienti da territorio extraprovinciale, nonché del presupposto 3) Programma gestione rifiuti speciali della Provincia autonoma di Bolzano approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1914 in data 6 maggio 1996, per la parte in cui impone un divieto assoluto allo smaltimento di rifiuti provenienti dall'esterno, nonché, per quanto occorrer possa, della 4) deliberazione della Giunta provinciale n. 679 in data 1° marzo 1999, con la quale è stato modificato il Programma gestione rifiuti speciale della Provincia autonoma di Bolzano e della 5) deliberazione della Giunta provinciale n. 1027 in data 22 marzo 1999 con la quale è stato deliberato di correggere il 1° preambolo della deliberazione n. 679 in data 1° marzo 1999, nonché, per quanto occorrer possa, della 6) deliberazione della Giunta provinciale n. 6081 in data 8 novembre 1993 con la quale è stato approvato il piano di gestione dei rifiuti 2000 e della 7) deliberazione della Giunta provinciale n.

285 in data 1° febbraio 1999 con la quale è stata approvata l'integrazione al Piano gestione rifiuti 2000 - aggiornamento del Piano di gestione rifiuti della Provincia autonoma di Bolzano, nonché di ogni ulteriore atto antecedente, infraprocedimentale, conseguente ed esecutivo.

Avverso i predetti provvedimenti venivano dedotti i seguenti motivi:

a) violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e seguenti del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 e degli artt. 1 e ss. della l. 9 novembre 1988, n. 475, così come sostituiti dagli artt. 1 e ss. del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e degli artt. 1 e ss. del d.m. 22 ottobre 1988, n. 457, nonché dei principi fondamentali della legislazione statale di settore e dell'art. 23 *bis* della l.p. Bolzano 6 settembre 1973, n. 61, così come introdotto dall'art. 9 della l.p. 13 febbraio 1997, n. 3, per aver l'amministrazione provinciale di Bolzano, attraverso l'imposizione di un divieto assoluto di smaltimento di rifiuti di qualsiasi genere provenienti da territori extraprovinciali, inteso vietare ciò che lo Stato promuove; eccesso di potere per motivazione travisata ed erronea e per disparità di trattamento; illegittimità costituzionale della normativa provinciale di riferimento in relazione agli artt. 3, 41, 116 e 117 della Costituzione;

b) violazione degli artt. 3, 5, 41, 116, 117 e 120 Cost. e degli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano, nonché contrarietà con gli interessi nazionali per essersi l'Amministrazione provinciale, attraverso l'emanazione degli impugnati provvedimenti, arrogata una potestà normativa che non le appartiene, che esula dalla propria potestà normativa, sia esclusiva che concorrente ed integrativa, e che contrasta con la normativa nazionale di settore; straripamento di potere; illegittimità costituzionale;

c) violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e ss. del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in relazione agli artt. 41, 120 e 3 Cost., per aver l'amministrazione provinciale, attraverso la censurata «chiusura» del proprio territorio alla circolazione di tutti i rifiuti (senza, peraltro, operare alcuna distinzione in relazione alla specificità degli stessi) di provenienza extraprovinciale, leso la libertà di iniziativa economica, costituzionalmente garantita, degli smaltitori di rifiuti altoatesini; eccesso di potere per disparità di trattamento;

d) violazione e falsa applicazione del diritto comunitario: artt. 30, 36, 59 e 60 del Trattato CEE, nonché del regolamento del Consiglio delle comunità europee n. 259/93/CEE; violazione del principio di libera circolazione delle merci e del principio di libera prestazione dei servizi; violazione del principio di proporzionalità.

Innanzitutto le ricorrenti, premessa la distinzione tra rifiuti urbani e speciali e, in relazione a questi ultimi, tra pericolosi e non pericolosi, ritenevano che, ai sensi del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (il così detto decreto Ronchi), il principio dell'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti fosse applicabile solamente a quelli urbani non pericolosi e non a quelli speciali o pericolosi in genere.

Questi ultimi (speciali) avrebbero dovuto essere eliminati «negli impianti appropriati più vicini» utilizzando «i metodi e le tecnologie più idonee a garantire un altro grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica», ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. b) e c), del citato d.lgs. n. 22/1997.

Il legislatore nazionale non ha emanato una normativa che consente il divieto di circolazione dei rifiuti al di fuori delle singole Regioni o Province, risultando tale divieto, quale appunto quello di cui agli atti impugnati, in contrasto al principio fondamentale ravvisabile «nell'efficace smaltimento dei rifiuti prodotti nel territorio nazionale a garanzia della tutela dell'ambiente e della salute pubblica», che costituisce la diretta conseguenza di un altro principio fondamentale, quello di «solidarietà nazionale».

Il giudice di primo grado ha accolto l'eccezione della Provincia di difetto di interesse per la società Hafner s.n.c., per non avere richiesto (e quindi per non essere destinataria del provvedimento impugnato), al contrario della società Hafner s.r.l., l'autorizzazione il cui diniego ha provocato la presente controversia.

Il Tribunale adito ha poi rigettato nel merito il ricorso senza esaminare l'eccezione di tardività del medesimo.

Le società hanno proposto ricorso in appello reiterando, tra l'altro, le censure proposte in primo grado.

La Provincia autonoma di Bolzano, con memoria depositata in data 13 aprile 2012, ha dedotto il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione del ricorso e, in via subordinata, la sua infondatezza.

All'udienza del 15 maggio 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

L'eccezione di improcedibilità del ricorso, formulata in ragione delle circostanze che i provvedimenti impugnati esauriscono i loro effetti al 31 dicembre 1999 e che non è stata presentata richiesta di risarcimento, è priva di pregio.

La limitata durata temporale non esclude l'interesse a conseguire l'accertamento dell'illegittimità dell'esercizio del potere anche perché, ai sensi dell'art. 30, comma 5, del c.p.a., la domanda risarcitoria può essere formulata sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza; con la conseguenza che parte ricorrente è ancora nei termini per proporre la domanda.

La sentenza impugnata merita conferma nella parte in cui ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva della società Hafner s.n.c. perché agli atti del giudizio non v'è prova che la predetta società abbia formulato la richiesta e che il provvedimento di rigetto sia stato emanato anche nei suoi confronti.

Per il resto il ricorso in appello è fondato.

La Corte costituzionale, investita del giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti) e delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22 (art. 29) e 28 novembre 1988, n. 65 (art. 16, comma 4), aventi ad oggetto norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi, le ha dichiarate illegittime, rispettivamente, con le sentenze 14 luglio 2000, n. 281 e 19 ottobre 2001, n. 335.

La Corte ha osservato che tali norme, che sostanzialmente disponevano il divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale ascrivibili alla categoria dei «rifiuti speciali non tossici e non nocivi», andavano valutate alla luce del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che disciplina la «gestione dei rifiuti» mediante disposizioni che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

La Corte ha rilevato come la propria giurisprudenza fosse pervenuta ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale era pienamente applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi nonché ai rifiuti speciali assimilabili (sentenza n. 196 del 1998); il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non potevano valere per quelli «pericolosi», i quali necessitano di processi di smaltimento appropriati e specializzati.

Il criterio del luogo d'origine, valutato insieme con l'assenza di elementi di pericolosità, è stato seguito nei confronti dei rifiuti urbani non pericolosi, rispetto ai quali «l'ambito territoriale ottimale per lo smaltimento» è considerato «logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione», stabilendo infatti l'art. 23 del d.lgs. n. 22/1997 che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l'autosufficienza dello smaltimento.

Invece, il criterio della pericolosità è stato ritenuto prevalente rispetto a quello del luogo di produzione in riferimento ai rifiuti che si definiscono appunto «pericolosi», giacché per il loro smaltimento, date le loro caratteristiche, appare prioritaria, alla luce del principio desumibile dall'art. 5, comma 3, lett. b) e c), del d.lgs. n. 22/1997, l'esigenza di impianti appropriati e specializzati e di tecnologie idonee; esigenza che contrasta con una rigida predeterminazione di ambiti territoriali ottimali e con la connessa previsione di autosufficienza locale nello smaltimento.

I rifiuti «speciali», secondo la classificazione dell'art. 7 del citato d.lgs. n. 22/1997, costituiscono una variegata tipologia, comprensiva di numerose categorie, alcune delle quali anche pericolose, delle quali non è agevole determinare preventivamente il luogo d'origine, né la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire.

Anche per i rifiuti «speciali», al pari di quelli pericolosi, il legislatore statale non predetermina un ambito territoriale

ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento, fissato in modo espresso dall'art. 5, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 22/1997 per i soli rifiuti urbani non pericolosi.

In questa ottica appare quindi incongruo il divieto di conferimento nelle discariche regionali di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni, in quanto tale divieto, non solo può pregiudicare il conseguimento della finalità di consentire lo smaltimento di tali rifiuti «in uno degli impianti appropriati più vicini» [art. 5, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 22 del 1997], ma introduce addirittura, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale.

Del resto, anche alla luce della normativa comunitaria, il rifiuto è pur sempre considerato un «prodotto», in quanto tale fruente, in via di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci.

Va quindi esclusa la possibilità di estensione ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi del principio specifico dell'autosufficienza locale nello smaltimento e va invece applicato anche ai rifiuti «speciali» non pericolosi il diverso criterio, pure previsto dal legislatore, della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità, considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, secondo la previsione dell'art. 22, comma 3, lett. c), del citato d.lgs. n. 22 del 1997.

Né alla fattispecie risulta applicabile l'art. 23 *bis* (Smaltimento dei rifiuti in ambito provinciale) della legge della Provincia di Bolzano 6 settembre 1973, n. 61, inserito dall'art. 9 della l.p. 13 febbraio 1997, n. 3, in quanto riguarda i rifiuti prodotti nel territorio della Provincia di Bolzano, la cui raccolta e smaltimento compete ai soli Comuni e altri enti pubblici.

Alla luce dei principi espressi nelle pronunce della Corte costituzionale, richiamati nei motivi di ricorso, il ricorso in appello, quindi, merita parziale accoglimento con conseguente annullamento del provvedimento 6 luglio 1999 prot. n. 62.07./3192 e degli altri atti impugnati, limitatamente all'interesse della ricorrente.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)

(1) L'AUTOSUFFICIENZA NELLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI (E LA LIBERALIZZAZIONE DEI RIFIUTI ALLA STREGUA DEL PRODOTTO/MERCE).

Sulla martoriata tematica della conferibilità per lo smaltimento dei rifiuti entro o fuori dell'ambito territoriale ottimale di appartenenza (o di riferimento, spesso equivalente al territorio provinciale) degli enti locali (nell'obbligo della autosufficienza bacinale) e, parallelamente, della accettabilità in impianti siti nel proprio ambito, di rifiuti provenienti «fuori» dallo stesso bacino, si è occupata, recentissimamente, seppure sotto una diversa prospettiva, la sentenza del Cons. Stato, Sez. VI 19 febbraio 2013, n. 993.

La vicenda prende l'abbrivio dal rigetto (ancora nel 1999) della Provincia autonoma di Bolzano della richiesta prodotta da un operatore autorizzato alla termodistruzione (smaltimento) di determinate tipologie di rifiuti, di conferire, presso il proprio impianto mobile sito in una discarica, rifiuti speciali provenienti da altre Province.

La Provincia autonoma di Bolzano ha sempre manifestato la volontà di vietare l'importazione nel proprio territorio, di rifiuti raccolti e/o prodotti altrove.

Ciò salvo specifici, eccezionali accordi, per esempio con la Provincia di Trento, in un solidarismo nella crisi dello smaltimento dei rifiuti dove, tempo fa, la Provincia di Trento aveva collaborativamente messo a disposizione della Provincia di Bolzano – in una fase della suddetta crisi – i propri impianti di smaltimento, con clausola di reciprocità.

Addirittura, la Provincia di Bolzano, pur potendosi vantare (ma non lo fa) di aver realizzato e di gestire (tramite una propria società totalmente pubblica) un impianto di incenerimento di altissimo livello tecnologico [e con impatti ambientali ben monitorati e interessanti – anche dal punto di vista scientifico (1) – solo se si uscisse da logiche «provinciali» italiane, condite di settarismo e/o di pregiudizi] che pare essere volutamente sottoutilizzato (per potenzialità di capacità di trattamento di rifiuti).

In altri termini sembra trattarsi di un impianto non ottimizzato (saturato) sotto il profilo tecnico-economico, anche se la Provincia potrebbe ottenere (come accade per altri simili impianti, anche pubblici) lauti ricavi provenienti dal trattamento dei rifiuti prodotti all'«esterno» del territorio provinciale (cioè per così dire: «importati»).

Tanto trova conferma negli atti di programmazione provinciale e nei piani di gestione dei rifiuti, oltre che in varie deliberazioni assunte, nel tempo, dalla Provincia di Bolzano.

Ricordiamo che l'autosufficienza consente di garantire entro il territorio dell'ambito territoriale ottimale (spesso corrispondente a quello del territorio provinciale, come nel caso di cui trattasi), appunto, il trattamento (*rectius*, smaltimento) dei rifiuti prodotti dalla popolazione e dall'utenza ubicata nel medesimo territorio.

In tal modo, teoricamente parlando:

- si evita quel fenomeno chiamato anche «pendolarismo» dei rifiuti da un luogo all'altro (con trasporto inquinante, con movimentazione tra carico e scarico, anche nelle fasi e negli impianti intermedi, etc.);

- si applica il principio «chi inquina paga» imputando i costi nel territorio di produzione dei rifiuti e dove si svolge l'attività «inquinante»;

- si responsabilizza la comunità (e loro rappresentanti e/o istituzioni) alla gestione del rifiuto, con verifica immediata del cosa si fa, come, chi e così via;

- *et cetera*.

Da questo primo criterio è stato poi specificato che il rifiuto pericoloso, dovendo essere trattato in impianti specializzati e idonei (che richiedono anche economie di scala, ovvero che presuppongono il trattamento di quantitativi di rifiuti che non possono essere solitamente prodotti solamente da una singola Provincia), può sottrarsi al criterio dell'autosufficienza bacinale, fermo restando il principio di «prossimità» al luogo di produzione o di raccolta (il che va meglio capito) (2).

Ma, nel pregiudizio che solo l'attività dello smaltimento (un tempo soverchiante e considerata attività assolutamente «principe» rispetto alle altre: vedasi, sintomaticamente, l'onnicomprensività dello smaltimento nel d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915) è ritenuta doversi tenere sotto maggior con-

(1) La Provincia autonoma di Bolzano ha coinvolto il Ministero dell'ambiente della Germania e dell'Austria oltre che professionisti e accademici italiani in analisi di monitoraggio, di studio e pure epidemiologiche (che come sappiamo sono di lungo respiro). La progettazione dell'impianto è stata affidata ad uno studio svizzero. La direzione lavori dell'impianto viene svolta direttamente dai funzionari provinciali. Un bell'esempio, a noi pare, di una diretta gestione pub-

blica, dove si sa quanto si spende, come e dove, evitando le asimmetrie informative, delle quali spesso si avvantaggiano (cagionando occulti danni o disconomie pubbliche) soggetti privati (appaltatori e gestori).

(2) In generale sulla tematica sia permesso rinviare agli scritti contenuti nel volume collettaneo A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Rimini, 2012.

trollo e tutela pubblicistica [anche per aspetti igienico-sanitari; aspetti implicitamente presupposti nel maggior rigore autorizzativo cui sono sottoposti gli impianti di smaltimento di rifiuti rispetto a quelli di recupero/riciclaggio, ma pure in sede di localizzazione (3) e di programmazione degli impianti] e, viceversa, considerato altresì il minor «timore» costituito (comparativamente parlando, rispetto allo smaltimento che è attività da svolgersi obbligatoriamente per i rifiuti urbani e assimilati) dalla attività di recupero/riciclaggio, il legislatore ha voluto «aprire» al mercato queste attività di smaltimento per tutti i rifiuti (quindi sia per gli urbani che per gli speciali).

Ma siffatta scelta (più o meno logica) si riconnette alla prevedibilità dei flussi di produzione quali-quantitativa dei rifiuti speciali (4) (che fuoriescono dal servizio pubblico, salvo che esso operi *jure privatorum*) e quindi alla loro per così dire «lavorabilità» bacinale (rete integrata di impianti, non necessariamente pubblici: vedasi la tematica della programmazione, localizzazione, autorizzazione connessa anche agli artt. 41-43 della Costituzione), ovvero alla «economia» se non, per capirci, alla «industrialità» del settore.

Ecco che il divieto di trattare rifiuti, entro o fuori il bacino di riferimento, deve essere valutato anche alla luce dei principi comunitari e nazionali, oltre che della normativa.

Per i principi, i ricorrenti (nell'ambito processuale di cui trattasi) agitano, tra altri, quelli:

- della libertà di iniziativa economica;
- di libera circolazione delle merci;
- di libera circolazione dei servizi;
- di proporzionalità;
- di appropriatezza e di prossimità degli impianti;
- delle tecnologie più idonee a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica;
- di solidarietà nazionale.

La sentenza *de qua* richiama la Corte costituzionale che «investita del giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Piemonte 13 aprile 1995, n. 59 (Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti) e delle leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 1996, n. 22 (art. 29) e 28 novembre 1988, n. 65 (art. 16, comma 4), aventi ad oggetto norme in materia di smaltimento dei rifiuti solidi, le ha dichiarate illegittime, rispettivamente, con le sentenze 14 luglio 2000, n. 281 e 19 ottobre 2001, n. 335. La Corte ha osservato che tali norme, che sostanzialmente disponevano il divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale ascrivibili alla categoria dei «rifiuti speciali non tossici e non nocivi», andavano valutate alla luce del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che disciplina la «gestione dei rifiuti» mediante disposizioni che si autoqualificano principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione».

Volendo essere schematici, si avrebbe quindi:

- l'autosufficienza bacinale per lo smaltimento: solo per i rifiuti urbani non pericolosi e per quelli dichiarati assimilati;

- la non autosufficienza bacinale, sempre per lo smaltimento: però per i soli rifiuti pericolosi che necessitano di impianti specializzati, idonei, purché prossimi (5);

- residua la libertà del soggetto (o «liberalizzazione») per il conferimento al recupero/riciclaggio dei rifiuti urbani, assimilati e speciali, sempre in impianti idonei e autorizzati, fermo restando il criterio della prossimità (precisa la sentenza: «considerato il contesto geografico, al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione»).

Ragione per la quale, di regola, sono vietate barriere, ostacoli e/o comunque preclusioni e chiusure alla libera circolazione dei rifiuti, anche fuori bacino o Regione.

Diversamente, si viola l'art. 120 Costituzione peraltro «senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale».

Si noti come questa affermazione sembra segnalare che l'equilibrio tra le esigenze economiche-sviluppistiche e tra le esigenze ambientali-sanitarie, sia da intendersi sbilanciato a favore delle prime.

In effetti, subito dopo, quasi sillogisticamente, la sentenza ricorda che «alla luce della normativa comunitaria, il rifiuto è pur sempre considerato un «prodotto», in quanto tale fruente, in via di principio e salvo specifiche eccezioni, della generale libertà di circolazione delle merci» (6).

Volendo andare oltre lo schema dianzi segnalato (ovvero: di autosufficienza/non autosufficienza e della liberalizzazione in via residuale), guardando alla «scuola dei fatti», la situazione risulta essere più complicata.

Ci sono, infatti, nicchie di rifiuti (per esempio i rifiuti sanitari, quelli da bonifica, etc.) che hanno un loro circuito e mercato (cioè una loro specifica rete di impianti di trattamento), talvolta ricorrendo anche a quelli ubicati all'estero (cioè importando rifiuti: quelli da bonifica di distretti industriali dei Paesi dell'Est sono sintomatici).

Ma pure, i rifiuti urbani che sembrano venire gestiti in un ambito «chiuso» (di autosufficienza obbligatoriamente stabilita dalla norma e osservata dagli enti locali e soggetti pubblici) spesso si ritrovano, nel loro «sgocciolamento» da trattamento (talvolta prima ancora), addirittura in porti indiani, cinesi, arabi (...) per poi imboccare altre strade (estere), magari poi tornando come prodotto (da trasformazione del materiale da rifiuto) importato in Italia (7).

Occorre – a nostro sommo avviso – approcciarsi e ragionare in modo diverso, soprattutto in questo mercato che è un mercato «finanziarizzato», finanche nel settore ambientale (8).

Alberto Pierobon

(3) Cfr. P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, nota 69 di pag. 67 ove «Il decreto legislativo 152/2006 ha evitato di incorrere nella illegittimità comunitaria, ridimensionando l'applicazione del criterio di autosufficienza al solo smaltimento dei rifiuti urbani [art. 182, comma 3, lett. a)], ma è incorso ugualmente in errore quando ha indicato, tra i compiti da attribuire alle Province, quello di individuare le localizzazioni degli impianti di gestione di qualsiasi tipo di rifiuti [art. 197, comma 1, lett. d)], e dunque implicitamente di limitare o inibire la realizzazione di impianti di rifiuti speciali, che la giurisprudenza sopra ricordata [lex multis, Corte di giustizia CE 23 maggio 2000, in causa C-209/98, in *Ragiusan*, 2000, 195-6, 161; Corte cost. 19 ottobre 2001, n. 335, *ivi*, 2002, 215-6, 154; Corte cost. 26 giugno 2001, n. 207, in *Giur. cost.*, 2001, 3, n.d.r.] riconosce come «prodotti» o «merci», tutelate dal principio comunitario della libertà di circolazione nel territorio comunitario».

(4) Echi di queste posizioni si rinvengono in varie sentenze, cfr. Corte Cost. 23 gennaio 2009, n. 10, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 2, 356.

(5) «In uno degli impianti appropriati più prossimi» [art. 5, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 22 del 1997] come ricorda la sentenza in commento.

(6) Con riferimento alla giurisprudenza comunitaria, vedasi lo scritto *Il rifiuto come merce? Mercato, libertà di circolazione e problematiche*, in A. PIEROBON, *Diritto ambientale dei rifiuti: internazionale, comunitario, nazionale e regionale*, Livorno, 2004, 214-228.

(7) La tematica è vasta e delicata. Va affrontata fuori da partigianerie o dall'enfasi mediatica che crea confusione, laddove non si rifaccia ad una conoscenza della «scuola dei fatti». Anche qui occorre pazienza ed umiltà, fuori da condizionamenti e dai circuiti prebendari. Ci riserviamo di intervenire sulla complessiva tematica con uno scritto «fuori dal coro».

(8) Si veda l'apposito capitolo contenuto in A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale*, cit., 1273-1289.

Cons. Stato, Sez. VI - 29-11-2012, n. 6048 - Maruotti, pres.; Lopilato, est. - Regione Calabria (avv.ti Casalnuovo, Falduto) c. Comune di Crotone (n.c.) ed a.

Bellezze naturali - Aree naturali protette - ZPS - Nuova proposta di perimetrazione.

In tema di aree naturali protette, la Regione è legittimata ad individuare, mediante propria delibera, nuove zone di protezione speciale, anche quando già incluse in apposito elenco ministeriale, e ad estendere la superficie di ZPS già esistenti: le ZPS sono disciplinate da fonti normative speciali extranazionali e, pertanto, non producono alcun effetto giuridico sulla delibera regionale le nuove norme, approvate dalla medesima Regione in pendenza di contenzioso amministrativo, in materia di aree naturali regionali protette secondo la definizione di cui alla legge n. 394/1991 (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. - La Regione Calabria riferisce che, con deliberazione della Giunta regionale 27 giugno 2005, n. 607, si provvede ad approvare la nuova proposta di perimetrazione relativa alla revisione del sistema regionale delle ZPS (zone di protezione speciale ai sensi della direttiva CEE n. 79/409 - «uccelli» - in tema di protezione dell'avifauna selvatica).

Con la deliberazione in questione, in particolare, veniva prevista l'individuazione di tre nuove ZPS (denominate «Costa Viola», «Marchesato e Fiume Neto» e «Alto Ionio Cosentino»), nonché l'estensione della superficie delle ZPS già istituite nell'ambito del territorio regionale.

Il Comune di Crotone, sul presupposto che porzioni di territorio comunale fossero incluse nella nuova perimetrazione delle ZPS (e dai limiti e vincoli che tale inclusione comporta), lamentava, sotto vari aspetti, l'illegittimità della delibera n. 607 del 2005 e ne chiedeva l'annullamento.

Risulta agli atti che, nelle more del primo grado di giudizio, fu approvata la l.r. 21 agosto 2006, n. 7, la quale apportò numerose modifiche alla legge regionale n. 10 del 2003, in tema di aree naturali protette.

Ai fini del presente giudizio, in particolare, va richiamata la previsione di cui ai commi 9 *bis* e 9 *ter* dell'art. 30 della legge del 2003 (come introdotti nel 2006), secondo cui:

- «9 *bis*. L'individuazione dei siti di cui al precedente comma è effettuata dalla Giunta regionale, previo parere vincolante della competente commissione consiliare»;

- «9 *ter*. Gli atti in materia già esecutivi adottati nelle more dalla Giunta regionale, sono trasmessi alla competente commissione consiliare per il prescritto parere».

Risulta agli atti che, all'indomani della novella normativa del 2006, la delibera di giunta n. 607 del 2005 fu trasmessa per il prescritto parere alla competente commissione consiliare la quale, con nota in data 20 novembre 2006, ebbe ad esprimere parere negativo.

In particolare, la commissione demandò alla giunta regionale il compito di verificare, su una base scientifica, la congruenza dei confini delle ZPS individuate con la richiamata delibera di giunta.

A tal fine fu dato mandato al Dipartimento di ecologia dell'Università della Calabria di redigere apposito studio scientifico, il quale, consegnato al Dipartimento ambiente della Regione, confermava la correttezza della perimetrazione delle ZPS come effettuata dalla delibera di giunta impugnata in primo grado.

Con la sentenza oggetto del presente gravame, il T.A.R. per la Calabria ha dichiarato improcedibile il ricorso in questione.

In particolare, i primi giudici hanno ritenuto che la sopravvenienza normativa rappresentata dal nuovo comma 9 *ter* dell'art. 30 della l.r. n. 10 del 2003 avesse inciso sull'idoneità della delibera n. 607 del 2005 a produrre ulteriori effetti, assoggettando in modo espresso tale idoneità agli esiti del parere che la competente commissione consiliare era chiamata a rendere anche in relazione alle pregresse perimetrazioni.

Pertanto, una volta che la competente commissione consiliare aveva reso parere negativo sulla perimetrazione a suo tempo effettuata, ciò non poteva che comportare la perdita di efficacia della delibera di giunta che tale perimetrazione aveva operato.

2. - La sentenza in questione è stata impugnata dalla Regione Calabria.

In particolare, la Regione contesta l'argomento secondo cui l'entrata in vigore della l.r. n. 7 del 2006 e il successivo parere negativo

espresso dalla commissione «Tutela dell'ambiente» del Consiglio regionale abbiano inficiato la validità o l'efficacia della perimetrazione di cui alla delibera n. 607 del 2005.

E infatti, l'adozione della delibera in parola discendeva dalla necessità di prestare ottemperanza a una sentenza esecutiva della Corte di giustizia e di evitare il perpetuarsi di un inadempimento il quale si sarebbe certamente concluso - in difetto - con l'irrogazione di rilevanti sanzioni pecuniarie.

Nel merito, poi, la Regione Calabria chiede che venga respinto il ricorso proposto avverso la richiamata delibera di Giunta, in quanto:

- le ZPS non possono essere ascritte alla nozione di «aree protette» di cui alla legge quadro n. 394 del 1991 e di cui alla l.r. n. 10 del 2003;

- le disposizioni che disciplinano l'istituzione delle ordinarie aree naturali protette (anche per ciò che riguarda il coinvolgimento dei diversi livelli di governo interessati) non trovano applicazione in relazione alla delimitazione delle ZPS, per le quali si applicano le diverse disposizioni (di matrice comunitaria) relative alla rete ecologica europea denominata «Natura 2000»;

- l'individuazione delle nuove ZPS e l'estensione delle preesistenti ZPS operate dalla delibera di giunta del 2005 costituiva atto necessario ed obbligatorio, concernendo siti che erano già per intero inclusi in un apposito elenco ministeriale (già predisposto nell'aprile del 2000 ed integrato nel marzo del 2005). Conseguentemente, non vi erano margini per ulteriori e diverse acquisizioni procedurali, anche perché, per ciò che attiene le ZPS, l'individuazione dei siti spetta alle Regioni, mentre la loro inclusione nell'elenco nazionale da inviare alla Commissione europea spetta allo Stato (e, per esso, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare);

- la tesi dell'automatica iscrizione delle ZPS nell'ambito dei siti regionali meritevoli di tutela è confermata dalla previsione di cui al comma 9 dell'art. 30 della l.r. n. 10 del 2003, secondo cui «i siti individuati sul territorio calabrese sulla base del loro valore naturalistico e della rarità delle specie presenti, assurti a proposta SIC ai sensi del d.m. 3 aprile 2000, a zone di protezione speciali (ZPS), a siti di interesse nazionale (SIN) ed a siti di interesse regionale (SIR) ai sensi delle direttive CEE n. 1992/43 e n. 1979/409, dando vita alla rete europea denominata «Natura 2000», vengono iscritti nel Registro ufficiale delle aree protette della Regione Calabria».

2.1. - Si è costituito in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare chiedendo l'accoglimento dell'appello.

3. - La Sezione, con sentenze del 9 luglio 2012, n. 4011 e del 27 agosto 2012, n. 4611, ha deciso, complessivamente, quattro appelli proposti dalla Regione Calabria avverso sentenze del T.A.R. Catanzaro aventi il medesimo contenuto di quella impugnata in questa sede.

Non sussistendo ragioni per discostarsi dai precedenti specifici si riportano di seguito i motivi che hanno condotto all'adozione delle predette sentenze.

4. - La Sezione ha ritenuto che la nuova formulazione dei commi 9 *bis* e 9 *ter* dell'art. 10 della l.r. n. 10 del 2003 «non giustifichi in alcun modo una lettura in base alla quale il previsto invio alla competente Commissione consiliare delle pregresse delibere di individuazione delle ZPS - per l'espressione del parere di competenza - abbia comportato la perdita di efficacia (*ope legis*) delle delibere in questione».

Ciò in quanto: *a*) «dal disposto letterale della novella normativa del 2006 non emerge in alcun modo una *voluntas legis* volta a determinare la richiamata perdita di efficacia delle pregresse delibere di individuazione e perimetrazione»; *b*) «l'eventuale perdita di efficacia delle pregresse perimetrazioni avrebbe - se del caso - potuto conseguire all'adozione dell'atto finale della serie procedimentale (i.e.: all'adozione della nuova delibera di giunta), ma non poteva certamente essere fatta conseguire alla mera adozione di un atto intermedio ed endoprocedimentale, quale il parere della commissione consiliare»; *c*) la sentenza impugnata non ha tenuto «in adeguata considerazione il fatto che il parere espresso dalla competente commissione consiliare in data 20 novembre 2006 si era, in ultima analisi, limitato a disporre un approfondimento tecnico e di merito circa la correttezza delle nuove perimetrazioni e dell'individuazione di nuove aree».

5. - Con le citate sentenze questa Sezione ha, altresì, ritenuto non fondati i ricorsi di primo grado per le ragioni, valide anche ai fini della risoluzione della presente controversia, di seguito riportate.

Il ricorso di primo grado ha erroneamente «preso le mosse dalla integrale assimilazione fra - da un lato - le aree protette di cui alla l. 6 dicembre 1991, n. 394 e - dall'altro - i siti di cui alla rete «Natura 2000».

Infatti, la definizione delle aree protette di cui alla legge n. 394 del 1991 (e di cui alla l.r. n. 10 del 2003) persegue finalità del tutto peculiari (quali la tutela della natura, del paesaggio e dei beni geologici e culturali, nonché la promozione dell'educazione e della ricerca) e si avvale di strumenti procedimentali e partecipativi anch'essi peculiari (quali quelli volti all'intervento, in sede di definizione delle aree interessate, dei diversi livelli di governo interessati), non estensibili ad altre fattispecie.

Del tutto autonoma, infatti, è la disciplina in tema di definizione delle aree ricadenti nell'ambito della rete ecologica europea denominata "Natura 2000".

La rete in questione è costituita, ai sensi della direttiva CEE n. 1992/43 (c.d. direttiva "*Habitat*"):

A) dalle zone a protezione speciale (ZPS) di cui alla c.d. "direttiva uccelli", n. 79/409/CEE (si tratta di zone istituite allo scopo principale di tutelare in modo rigoroso i siti in cui vivono le specie ornamentali di cui all'allegato I alla medesima direttiva);

B) dai siti di importanza comunitaria (SIC) di cui agli allegati 1 e 2 alla direttiva CEE n. 1992/43 (si tratta di siti individuati allo scopo principale di mantenere o ripristinare un determinato *habitat* naturale in uno stato di conservazione soddisfacente).

In particolare (...), il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva CEE n. 1992/43 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), stabilisce, ai fini che qui rilevano, che:

- le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano individuano i siti in cui si trovano tipi di *habitat* elencati nell'allegato A ed *habitat* di specie di cui all'allegato B e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai fini della formulazione alla Commissione europea, da parte dello stesso Ministero, dell'elenco dei proposti siti di importanza comunitaria (pSIC) ai fini della costituzione della rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione denominata "Natura 2000" (art. 3, comma 1);

- il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare designa, con proprio decreto, adottato d'intesa con ciascuna Regione interessata i siti al comma 1 quali "zone speciali di conservazione", entro il termine massimo di sei anni, dalla definizione, da parte della Commissione europea dell'elenco dei siti (art. 3, comma 2);

- qualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente (art. 4, comma 3). La medesima disposizione stabilisce, altresì, che per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta la Regione o la Provincia autonoma adotta, sentiti anche gli enti locali interessati e il soggetto gestore dell'area protetta, le opportune misure di conservazione e le norme di gestione;

- la rete "Natura 2000" comprende le zone di protezione speciale previste dalla direttiva CEE n. 79/409 e dall'art. 1, comma 5, della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (art. 6, comma 1). In tali ipotesi, viene previsto che gli obblighi derivanti dagli art. 4 e 5 si applicano anche alle zone di protezione speciale di cui al comma 1 (art. 6, comma 2).

Ebbene, in questo quadro normativo di riferimento, emerge la compressiva conformità a legge della delibera regionale impugnata in primo grado, poichè:

- il complesso iter amministrativo conclusosi con l'individuazione di tre nuove ZPS e con l'estensione della superficie di due ZPS già in precedenza delimitate risulta conforme al pertinente paradigma normativo. In particolare, le aree in questione sono state individuate avendo come primario punto di riferimento l'*Inventory of Important Bird Areas in the EC* del 1989 (c.d. Inventario "IBA 89"), cioè di uno strumento di individuazione che già con la sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 2003 in causa C-378/01 e con i successivi atti della Commissione europea era stato individuato come strumento in base al quale impostare la corretta delimitazione delle ZPS nell'ambito del territorio italiano. Ebbene, è pacifico in atti che le aree all'origine dei fatti di causa siano tutte incluse nell'ambito della delimitazione "IBA 89";

- in base al quadro normativo dinanzi sinteticamente richiamato, l'individuazione e la delimitazione dei SIC e delle ZPS avviene sulla base di regole procedurali del tutto peculiari che nel caso di specie risultano essere state rispettate. Al contrario, la delimitazione dei siti e delle zone in questione non risulta disciplinata dalla normativa in tema di predisposizione dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette di cui alla legge n. 394 del 1991.

Si osserva al riguardo che, se per un verso è possibile che una ZPS ricada all'interno di un'area naturale protetta ai sensi della legge n. 394, cit., per altro verso tale considerazione conferma e non esclude la diversità ontologica che caratterizza le due figure (una conferma testuale di ciò è fornita dall'art. 4, comma 3 del d.p.r. n. 357 del 1997, secondo cui, "qualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente").

Ebbene, una volta confermata la distinzione delle regole sostanziali e procedurali che - rispettivamente - caratterizzano l'individuazione delle aree naturali protette (da un lato) e l'individuazione dei SIC e delle ZPS (dall'altro), ne emerge l'infondatezza delle tesi sostenute dai ricorrenti in primo grado. Ciò, in quanto l'*ubi consistam* degli argomenti su cui si fondava il ricorso in questione derivava, appunto, dall'automatica applicazione delle regole - anche procedurali - di cui alla legge n. 394, cit., come conseguenza della previsione secondo cui le aree del territorio calabrese individuate come SIC e ZPS vengono iscritte *ex lege* nel registro ufficiale delle aree protette della Regione Calabria (l.r. n. 10 del 2003, art. 30, comma 9).

Sotto questo aspetto, la scelta del legislatore regionale di includere in modo sostanzialmente automatico i SIC e le ZPS nell'ambito delle aree protette della Regione Calabria non può sortire anche l'effetto di attrarre la disciplina sostanziale e procedimentale delle prime all'ambito regolatorio proprio delle seconde, il quale mantiene pur sempre il proprio carattere di distinzione ed autonomia.

6. - Per le ragioni sin qui esposte, l'appello in epigrafe deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza oggetto di gravame, deve essere rigettato il ricorso proposto in primo grado.

7. - Il Collegio ritiene che sussistano giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese dei due gradi di lite fra le parti.

(Omissis)

(1) PERIMETRAZIONE ED AMPLIAMENTO DI ZPS TRA POTESTÀ PUBBLICISTICHE E LEGISLAZIONE SPECIALE, ANCHE POSTERIORE: LE ZPS, LE AREE NATURALI PROTETTE E LA RETE NATURA 2000.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del Consiglio di Stato in epigrafe (Sez. VI 29 novembre 2012, n. 6048), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di un Comune calabrese, è la valutazione della legittimità, o meno, di una delibera regionale in materia di istituzione ed amministrazione di aree naturali protette regionali e, segnatamente, se sia consentito, alla Regione, individuare, mediante propria delibera, nuove ZPS ed estendere la superficie di ZPS già esistenti.

La vicenda. La Regione Calabria individuava, con apposita delibera (impugnata dal Comune di Crotona), tre nuove zone di protezione speciale, incluse in un apposito elenco ministeriale, ed estendeva la superficie di ZPS già istituite. In pendenza del processo amministrativo di primo grado, veniva approvata una legge regionale in modifica della precedente legge regionale in tema di aree naturali protette con cui, confermata la competenza della Giunta regionale nell'individuazione dei siti comunitari protetti, veniva introdotto il previo parere vincolante della commissione consiliare e la trasmissione, alla medesima commissione, anche degli atti già esecutivi adottati nelle more dalla Giunta regionale. Così, la delibera veniva trasmessa alla commissione consiliare e questa incaricava la giunta regionale di verificare, su base scientifica, la congruenza dei confini delle ZPS così individuate: il dipartimento di ecologia dell'Università, appositamente incaricato di redigere tale studio scientifico, confermava la correttezza delle perimetrazioni delle ZPS.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 5, 9, 32 e 117 Cost., le direttive CEE nn. 1979/409 e

1992/43, la l. 6 dicembre 1991, n. 394 e la l. 11 febbraio 1992, n. 157, il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, il d.m. 3 aprile 2000 ed il d.lgs. n. 267/2000.

Nella fattispecie, trattasi di valutare, sotto il profilo formale, se e quale tipologia di rapporti possano instaurarsi, alla luce di una nuova legge regionale emanata peraltro in pendenza di contenzioso amministrativo, tra organi interni allo stesso ente (Regione) e tra fonti normative di medesimo rango e, sul piano sostanziale, se le ZPS siano ascrivibili alla nozione di aree naturali protette e, quindi, configurabili ai sensi della legge quadro n. 394/1991, rendendo, così, applicabili anche le nuove norme regionali in materia.

In altri termini, è necessario stabilire il significato giuridico dell'automatica inclusione delle ZPS tra le aree protette regionali e, nel merito, il criterio adottato dall'ente territoriale nell'emanazione della delibera.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, esaminare se la Regione abbia ottemperato al rispetto di una propria legge posteriore: in tal senso, quindi, necessiterebbe stabilire se, nella fattispecie, il parere emesso dalla commissione consiliare in riferimento alle nuove perimetrazioni possa qualificarsi negativo e, quindi, determinare la caducazione della delibera regionale e, così, delle medesime perimetrazioni.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di autorità amministrativa, provvedimento ed atto amministrativo, successione di leggi, legittimazione, legittimità.

In materia di tutela dell'ambiente, la potestà legislativa spetta in via esclusiva allo Stato, ferme restando le funzioni amministrative ai Comuni e, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alle Province ed alle Regioni: costituiscono, invece, materia di legislazione concorrente, tra l'altro, il governo del territorio, la tutela della salute e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (1).

La stessa legge n. 394/1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni. Le Regioni sono, pertanto, titolari di funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette (2).

È da ricordare, all'uopo, che il bene-ambiente costituisce, secondo l'ordinamento interno, un interesse pubblico di valore costituzionale primario (3) ed assoluto (4) ed una materia trasversale, potendo infatti insistere su di esso interessi diversi, quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni (5): in particolare, la disciplina unitaria posta a tutela dell'ambiente, inderogabile da altre discipline di settore, opera come un limite alla disciplina che le Regioni (e le Province autonome) dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adot-

tare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente (6).

Segnatamente, ed anche quale riflesso delle rispettive potestà legislative interne, l'individuazione dei siti naturali da proteggere spetta alle Regioni mentre la loro inclusione nell'elenco nazionale da inviare alla Commissione europea, sotto forma di proposta SIC, spetta allo Stato.

Le Regioni (e le Province autonome) hanno, peraltro, il potere di valutazione periodica dell'idoneità dei siti all'attuazione degli obiettivi di tutela ambientale *ad hoc* e possono, così, proporre un aggiornamento dei siti e della loro delimitazione al Ministero dell'ambiente il quale ne cura la trasmissione alla Commissione europea (7).

In tal senso, quindi, l'individuazione e l'inclusione dei medesimi siti costituisce, in termini formali, atto necessario ed obbligatorio, rispettivamente, per la Regione e per lo Stato.

È da sottolineare, peraltro, che lo Stato UE non può non approvare, per motivi diversi da quello di tutela dell'ambiente (es. per esigenze economiche, sociali e culturali e per particolarità regionali e locali), l'inclusione di uno o più siti nel progetto di elenco dei siti d'importanza comunitaria elaborato dalla Commissione europea: diversamente, sarebbe compromesso il conseguimento dell'obiettivo comunitario e, cioè, la realizzazione della rete Natura 2000, in modo da garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di *habitat* naturali e degli *habitat* delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale (8).

In termini sostanziali, è da notare, infatti, che per le ZPS, costituendo queste la rete ecologica europea Natura 2000 (9), si applicano le disposizioni relative a tale rete europea, differenti dalla legge n. 394/1991: le aree ricadenti in tale rete ecologica godono, quindi, di autonomia normativa.

Non si applica, perciò, il criterio cronologico (*ante* e *post*) e quello gerarchico poiché trattasi di disposizioni differenziate e separate sotto il profilo genetico ed ontologico, anche se con *ratio* affine.

Va, altresì, considerato che, anche sul piano sostanziale, i due procedimenti sono preordinati alla salvaguardia di beni soltanto parzialmente coincidenti: la fauna e l'*habitat* naturale per i SIC e le ZPS, il paesaggio ed il complessivo equilibrio dell'ecosistema e delle risorse naturali e produttive per le aree naturali protette-parco (10).

Segnatamente, le zone di protezione speciale rappresentano *habitat* sottoposti a particolare tutela ambientale (11): si configura la corretta delimitazione delle ZPS nell'ambito del territorio italiano in base all'*Inventory of Important Bird Areas in the EC* del 1989 (12).

(1) Per approfondimenti, C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 147 e ss.

(2) Corte cost. 4 giugno 2010, n. 193, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 6, 1208. Per approfondimenti M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 150 ss.

(3) Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, I, 2690.

(4) Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Riv. giur. edil.*, 1988, I, 3.

(5) Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 11, 3017. Per approfondimenti, F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

(6) Corte cost. 18 aprile 2008, n. 104, in questa Riv., 2009, 321 e Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 12, in *Foro it.*, 2009, 11, I, 2945. Per approfondimenti, V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2007.

(7) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 29 dicembre 2009, n. 6268,

in *www.giustizia-amministrativa.it*. Per approfondimenti, F. LUCARELLI - M.A. CIOCIA, *Interessi privati e diritti soggettivi pubblici*, Padova, 1997.

(8) Corte di giustizia CE, Sez. II 14 gennaio 2010, in causa C-226/08, in questa Riv., 2010, 670.

(9) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 23 gennaio 2008, n. 105, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, I, 1, 32; T.A.R. Lazio, Sez. I 14 settembre 2006, in questa Riv., 2007, 52; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 4 febbraio 2009, n. 302, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 2, 560; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 19 ottobre 2009, n. 1633, in questa Riv., 2010, 342. Per approfondimenti, A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 26 e ss.

(10) T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 24 settembre 2010, n. 3493, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 6, I, 2072.

(11) Corte di giustizia CE, Sez. II 13 dicembre 2007, in causa C-418/04, in *www.ambientediritto.it*; T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 23 marzo 2011, n. 546, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 3, 1008.

(12) Corte di giustizia CE, Sez. VI 20 marzo 2003, in causa C-378/01, in *Dir. e giust.*, 2003, 16, 110.

Peraltro, la discrezionalità amministrativa nella individuazione delle ZPS non può intendersi limitata attraverso l'esclusivo riferimento all'inventario IBA 89, potendo essere estesa ad aree diverse a condizione che la determinazione sia supportata da adeguata istruttoria che dia conto del perseguimento in concreto della finalità protettiva in relazione alla particolare situazione dei luoghi (13).

Peraltro, la tutela delle ZPS non va realizzata soltanto mediante misure volte a porre rimedio ai danni ed alle perturbazioni esterne causati dall'uomo bensì deve anche comprendere, in funzione della situazione di fatto, misure positive per la conservazione ed il miglioramento dello stato del sito (14).

È, inoltre, possibile che una ZPS inglobi aree che, in base ai vigenti strumenti urbanistici, ospitano attività umane teoricamente incompatibili con le esigenze di tutela ambientale: la normativa comunitaria non vieta, infatti, le attività umane all'interno dei siti compresi nella rete Natura 2000 ma le condiziona alla positiva valutazione di incidenza la quale, a sua volta, è subordinata alla verifica della non compromissione di *habitat* naturali (15).

Così, per la porzione di ZPS ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta, la Regione (o la Provincia autonoma) adotta, sentiti anche gli enti locali interessati ed il soggetto gestore dell'area protetta, le opportune misure di conservazione e le norme di gestione mentre nel caso in cui la ZPS ricada all'interno di un'area naturale protetta si applicano le misure di conservazione previste in tema di aree protette.

Nella fattispecie, il parere della commissione consiliare si configura quale atto intermedio ed endo-procedimentale. Così, anche il mero invio della delibera alla commissione non può, *sic et simpliciter*, determinare la perdita di efficacia della delibera: ciò avrebbe potuto, eventualmente, conseguire all'adozione dell'atto finale procedimentale, ad es. una nuova delibera (16).

È da notare, peraltro, che le nuove ZPS erano già state incluse nell'elenco ministeriale, conferendo così alla posizione della Regione rilevanza, significato e legittimità giuridica nell'emanazione di una delibera peraltro su proposta SIC statale (ipotizzabile anche in ottica *ex art.* 120, comma 2, Cost.) e che col parere la commissione aveva meramente disposto un approfondimento tecnico e di merito: l'atto, quindi, non possiede valenza definitivamente negativa.

In conclusione: *a)* non rilevano le norme locali sopraggiunte se intervenute in una materia estranea all'ambito amministrativo *ad hoc* (e la Regione non è, quindi, tenuta ad inviare alcuna relativa delibera, istitutiva di ZPS, alla commissione consiliare); *b)* non vi è automatica applicazione della legge n. 394/1991 ai SIC ed alle ZPS, godendo queste aree protette di autonomia in termini di disciplina e di procedimento istitutivo; *c)* la scelta del legislatore regionale di includere, in modo automatico, le ZPS ed i SIC nell'ambito delle aree protette regionali non determina anche l'attrazione della relativa disciplina, sostanziale e procedimentale, all'ambito regolatorio delle aree protette.

Ergo, va accolto il ricorso della Regione Calabria e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Alessandro M. Basso

Cons. Stato, Sez. VI - 25-10-2012, n. 5473 - Maruotti, pres.; Legeder, est. - Ministero dello sviluppo economico (Avv. gen. Stato) c. AGEM - Adriatica generazione elettrica marchigiana s.r.l. (avv. ti Cintiolli, Ielo e Rotelli) ed a.

Ambiente - Centrale di produzione di energia elettrica a ciclo combinato alimentata a gas naturale - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Termine per la definizione dell'istruttoria - Termine perentorio - Esclusione. (D.l. 7 febbraio 2002, n. 7, art. 1; l. 9 aprile 2002, n. 55)

Ambiente - Centrale di produzione di energia elettrica a ciclo combinato alimentata a gas naturale - Realizzazione ed esercizio - Autorizzazione unica - Diniego d'intesa espresso dalla Regione - Legittimità. (D.l. 7 febbraio 2002, n. 7, art. 2, comma 1; l. 9 aprile 2002, n. 55; l. 23 luglio 2009, n. 99, art. 27, comma 30)

In materia di realizzazione ed esercizio di una centrale di produzione di energia elettrica a ciclo combinato alimentata a gas naturale, ai sensi dell'art. 1, d.l. n. 7/2002, convertito in legge n. 55/2002, stante la natura di lex specialis della normativa regolatrice, il termine di centottanta giorni, ivi previsto per la definizione dell'istruttoria tesa al rilascio della procedura di autorizzazione unica, non può considerarsi perentorio in difetto di espressa previsione normativa; sicché deve escludersi l'illegittimità dell'atto (sia in senso positivo, sia in senso negativo) adottato dall'amministrazione oltre la scadenza del termine di conclusione del procedimento (1).

Il diniego d'intesa espresso dalla Regione motivato sulla base del testuale rilievo «che l'intervento non è compatibile con il Piano energetico ambientale regionale (P.E.A.R.)» e, avvenuto prima dell'entrata in vigore della modifica apportata all'art. 2, comma 1, d.l. n. 7/2002 (come convertito dalla legge n. 55 del 2002) dall'art. 27, comma 30, l. 23 luglio 2009, n. 99, che, in caso di rifiuto dell'intesa, impone un onere motivazionale pregnante, è legittimo in quanto essendo espressione di un ampio potere discrezionale politico-amministrativo della Giunta regionale, si inserisce nell'ambito della disciplina generale della motivazione dei provvedimenti amministrativi (con attenuazione in termini di motivazione), cui prima della citata modifica legislativa l'atto impugnato era assoggettato (2).

(Omissis)

7.4. Orbene, ritiene il Collegio, in accoglimento dei correlativi motivi d'appello proposti dalle amministrazioni appellanti, tra di loro connessi e da trattare congiuntamente, che le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R. non siano condivisibili.

In primo luogo, la semplice maturazione del termine di conclusione del procedimento, in difetto di previsione normativa del relativo carattere perentorio, non poteva, di per sé, comportare l'illegittimità dell'atto (nella specie, di contenuto negativo) adottato dopo la scadenza del termine, potendo in ipotesi tutt'al più rilevare, in presenza dei relativi presupposti anche soggettivi, *sub specie* di fatto costitutivo di un'eventuale pretesa risarcitoria da ritardo (peraltro, non azionata nel presente giudizio).

In secondo luogo, nel caso in esame, tenuto conto sia della specialità e della compiutezza della disciplina del procedimento di autorizzazione unica *ex art.* 1, d.l. n. 7 del 2002 come convertito dalla legge n. 55 del 2002, sia della necessità di acquisire l'intesa della Regione, giammai potrebbe configurarsi la formazione di un silenzio-assenso (peraltro, neppure invocato dalla stessa ricorrente ed odierna appellata).

Per le esposte ragioni, deve escludersi la consumazione del potere dell'amministrazione a provvedere in ordine all'istanza (sia in senso positivo, sia in senso negativo) oltre la scadenza del termine di conclusione del procedimento, sicché risulta erroneo l'annullamento - disposto dall'appellata sentenza - degli atti impugnati per superamento del termine di conclusione del procedimento.

Rileva al riguardo il Collegio che, decorsi i termini assegnati per la conclusione del procedimento senza che l'amministrazione procedente avesse provveduto ad emanare l'atto finale, la parte interessata avrebbe potuto promuovere ricorso avverso il silenzio-inadempimento, nella specie non esperito.

Inoltre, i comportamenti dell'impresa istante (*omissis*), costituiti dalla richiesta di sospensione del procedimento e da ripetute integrazioni documentali e progettuali, anche di propria iniziativa, integrano, nel loro complesso, gli estremi di una condotta oggettivamente incompatibile con la deduzione delle censure d'illegittimità dell'azione amministrativa per superamento del termine di conclusione del procedimento; condotta che assurge a vera e propria *protestatio contra factum proprium*, con tutto ciò che ne consegue sul piano della qualifica-

(13) T.A.R. Marche, Sez. I 29 maggio 2008, n. 409, in *www.giustizia-amministrativa.it* e Cons. Stato, Sez. VI 21 luglio 2010, n. 4794, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 7-8, 1621.

(14) Corte di giustizia CE, Sez. II 13 dicembre 2007, in causa C-418/04, cit.; T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 24 luglio 2010, n. 558, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 7-8, 2518.

(15) T.A.R. Marche, Sez. I 29 settembre 2009, n. 930, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(16) Cons. Stato, Sez. VI 9 luglio 2012, n. 4011, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 7-8, 2051 e Cons. Stato, Sez. VI 27 agosto 2012, n. 4611, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

zione delle reciproche condotte delle parti del giudizio.

Se, poi, si considera che nell'ambito dell'istituto dell'autorizzazione unica *ex art. 1, d.l. n. 7 del 2002*, come convertito dalla legge n. 55 del 2002, l'intesa regionale, secondo la ricostruzione operata dalla Corte costituzionale (con la sentenza n. 6 del 2004), «va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (...) a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.» (v. così, testualmente, la citata sentenza costituzionale), l'intesa andava in ogni caso acquisita, a presidio del livello di partecipazione della Regione direttamente interessata dall'impianto, senza che potesse rilevare il momento in cui la manifestazione sull'intesa fosse stata richiesta dalla amministrazione precedente, con la conseguente inidoneità causale dell'eventuale violazione del termine di conclusione del procedimento ad inficiare l'atto con cui la Regione si era espressa sull'intesa.

Si rammenta, al riguardo, che l'azione impugnatoria esercitata col ricorso principale di primo grado era diretta primariamente avverso il diniego di intesa regionale e che, con il ricorso per motivi aggiunti, il decreto ministeriale conclusivo era stato impugnato esclusivamente per vizi derivati.

Sempre con riguardo alle questioni attinenti la declaratoria d'illegittimità degli atti impugnati per superamento del termine, cui è pervenuto il T.A.R., rileva il Collegio che la VIA s'inserisce, quale subprocedimento, nel procedimento di autorizzazione unica (v. la sopra riportata formulazione testuale dell'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, secondo cui «l'esito positivo della VIA costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio»), sicché quest'ultimo doveva ritenersi sospeso fino al rilascio della valutazione d'impatto ambientale, insuscettibile di rinuncia o di essere sostituita con l'attivazione di poteri di altri organi consultivi, trattandosi di un parere rilasciato da amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica [v. il richiamato testo dell'art. 1, comma 2, d.l. n. 7 del 2002, come convertito dalla legge n. 55 del 2002: «L'istruttoria si conclude in ogni caso una volta acquisita la VIA entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta (...)»; v., oggi, quanto alla disciplina del procedimento amministrativo in generale, il comma 4 dell'art. 14 *ter*, legge n. 241 del 1990, da ultimo modificato dall'art. 49, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122].

Va precisato, per inciso, che invece l'AIA - nel caso di specie assoggettata *ratione temporis* alla disciplina dettata dal d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (di recepimento della direttiva CE n. 96/61), e rilasciata con d.m. 23 gennaio 2009 - è acquisita in un procedimento separato, ma la compresenza sia dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, sia dell'autorizzazione integrata ambientale (oltre che della valutazione d'impatto ambientale), condiziona l'efficacia e operatività dei due provvedimenti autorizzatori, nel senso che la mancanza dell'una o dell'altra non si riverbera reciprocamente sulla rispettiva legittimità, ma opera sul piano del mancato conseguimento dell'efficacia, costituendo fatto impeditivo per la produzione dell'effetto ultimo perseguito con la conclusione di entrambi i procedimenti (v. in tal senso Cons. Stato, Sez. VI 10 settembre 2008, n. 4333), il che pure rileva per la qualificazione della condotta delle parti.

Ne deriva che, a fronte del rilascio della VIA in data 7 novembre 2005, il termine di conclusione del procedimento giammai poteva ritenersi maturato in data anteriore.

Il procedimento di autorizzazione unica al momento dell'entrata in vigore del P.E.A.R. (in data 9 marzo 2005) era dunque ancora pendente - segnatamente, pendeva il subprocedimento volto all'acquisizione della VIA -, del che deve tenersi conto nell'applicazione del principio *tempus regit actum*, secondo cui ogni atto della serie procedimentale trova (in mancanza di disposizioni particolari in senso diverso) la sua disciplina nella normativa (in senso lato, compresi gli atti generali di pianificazione) vigente al momento in cui è posto in essere.

Non versandosi né in una fase procedimentale esaurita e ormai incompatibile con le nuove previsioni pianificatorie, né in presenza di situazioni giuridiche consolidate per effetto di atti divenuti inopugnabili, in ipotesi immuni a sopravvenienze normative, il P.E.A.R. - emanato ai sensi dell'art. 5, l. 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), e da qualificare come atto generale a contenuto programmatico e di indirizzo generale di pianificazione della politica energetica regionale, destinato a concretizzarsi nelle scelte operate dall'amministrazione in sede di adozione dei provvedimenti puntuali alla luce degli indirizzi programmatici stabiliti dal Piano -, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., poteva e doveva essere assunto

ad imprescindibile elemento di valutazione in sede di emanazione degli atti non ancora posti in essere al momento della sua entrata in vigore e aventi ad oggetto le determinazioni inerenti al progetto di realizzazione dell'impianto.

Né tale soluzione contrasta con il principio comunitario di tutela del legittimo affidamento, specie in una situazione, quale quella dedotta in giudizio, in cui la stessa parte richiedente ha ripetutamente integrato la documentazione e l'assetto progettuale, attesa l'insussistenza di una situazione giuridica acquisita sulla base di un precedente atto dell'amministrazione, e stante la configurabilità di una semplice situazione d'aspettativa nell'ambito di un procedimento *in itinere*.

Infatti, secondo i principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria, l'operatività del richiamato principio presuppone l'affidamento ragionevole generato da un precedente comportamento dell'amministrazione pubblica, e la correlativa tutela è funzionale alla protezione di situazioni consolidate contro revoche di atti amministrativi ampliati o attributivi di benefici economici, i cui effetti siano stati acquisiti dal privato in buona fede (v., a titolo d'esempio, Corte di giustizia CE 19 settembre 2002, in causa C-336/00, con la quale è stato escluso che il privato, il quale in buona fede e in assenza di sufficienti informazioni da parte dell'amministrazione abbia percepito sovvenzioni indebite, sia obbligato alla restituzione dell'indebito).

Conclusivamente, meritano accoglimento i motivi d'appello proposti avverso il capo di annullamento sorretto dalla richiamata ed erronea *ratio decidendi* (v. sopra *sub* 7.3.).

(Omissis)

Priva di pregio è, infine, la censura di carenza motivazionale del diniego d'intesa espresso dalla Regione (insita nella censura di violazione dell'art. 1, legge n. 55 del 2002).

Premesso che l'intesa, di natura «forte» (v. sopra *sub* 7.4.), è espressione di un ampio potere discrezionale politico-amministrativo della Giunta regionale (con correlativa attenuazione dell'onere motivazionale, secondo i principi generali), si osserva che il diniego risulta motivato sulla base del testuale rilievo «che l'intervento non è compatibile con il Piano energetico ambientale regionale (P.E.A.R.) di cui alla deliberazione amministrativa del Consiglio regionale n. 175 del 16 febbraio 2005, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 24 del 9 marzo 2005, in quanto la taglia dell'impianto, pari a 370 MWe, eccede ampiamente i valori massimi indicati dallo stesso P.E.A.R., pari a 100 MWe» (omissis).

Orbene, a fronte dell'ampia motivazione contenuta nel documento pianificatorio in ordine alla preferenza riservata a un sistema di c.d. generazione distribuita di energia a livello distrettuale, rispetto a un sistema concentrato su poche grandi centrali, il richiamo alle collimanti scelte pianificatorie deve, nel caso di specie, ritenersi sufficiente per ritenere assolto l'onere motivazionale del diniego, attesa l'indubbia ammissibilità, anche nella fattispecie in esame, di una motivazione integrata dal richiamo *per relationem* all'atto pianificatorio, mentre un *surplus* di motivazione sarebbe invece occorso nell'ipotesi opposta di deroga agli indirizzi di piano.

Giova, al riguardo, precisare che, al momento della formulazione del diniego d'intesa, non era ancora entrata in vigore la modifica apportata all'art. 2, comma 1, d.l. n. 7 del 2002 (come convertito dalla legge n. 55 del 2002) dall'art. 27, comma 30, l. 23 luglio 2009, n. 99, che, in caso di rifiuto dell'intesa, impone un onere motivazionale pregnante (omissis), sicché anche sotto tale profilo la formulazione del diniego d'intesa deve ritenersi legittima, in quanto conforme alla disciplina generale della motivazione dei provvedimenti amministrativi cui prima della citata modifica legislativa l'atto impugnato era assoggettato.

7.6. Per le esposte ragioni, in accoglimento degli appelli proposti dalle amministrazioni rispettivamente ministeriale e regionale, e in riforma dell'appellata sentenza, s'impone il rigetto del ricorso di primo grado.

(Omissis)

(1-2) DECORSO DEL TERMINE FINALE PRESCRITTO PER IL PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE UNICA *EX ART. 1, D.L. N. 7/2002*, CONVERTITO IN LEGGE N. 55/2002 E DINIEGO D'INTESA DELLA REGIONE.

Con la sentenza in epigrafe, il Consiglio di Stato è tornato ad affrontare la problematica afferente alla disciplina prescritta dall'art. 1 del d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, convertito nella l. 9 aprile

le 2002, n. 55 (1) in ordine al procedimento di autorizzazione unica ed al suo imprescindibile rapporto di interconnessione rispetto alla valutazione degli atti richiesti, ed in particolare dell'acquisizione indispensabile dell'intesa formulata dalla Regione per la costruzione e l'esercizio di una centrale di energia elettrica a ciclo combinato alimentata a gas naturale, della potenza elettrica di ca. 370 MW.

Nel caso di specie, il Supremo Consesso partendo dall'analisi del d.l. n. 7/2002, convertito in legge n. 55/2002, rubricato *Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*, si occupa di svariati profili relativi al procedimento di autorizzazione unica, con riferimento ai termini prescritti ai fini della conclusione del procedimento, ai rapporti tra la valutazione di impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) ed, infine, al diniego d'intesa della Regione motivato sul rilievo dell'incompatibilità rispetto al Piano energetico ambientale regionale (2).

Il Collegio chiarisce, in maniera oltremodo lineare ed esauritiva, gli aspetti *ut supra* citati, fornendo una prospettazione sinottica sull'intera materia regolatrice della ridetta procedura autorizzativa *de quo*.

Al fine di comprendere l'iter logico-giuridico seguito dal Consiglio di Stato nella sentenza che qui di seguito si commenta, pare utile soffermarsi sulle censure dallo stesso precisate.

Il Consesso ha dichiarato non fondate le conclusioni poste alla base della sentenza del T.A.R. Lazio (3) osservando che i giudici di prime cure dopo aver premesso che il diniego dell'intesa regionale era motivato sul presupposto dell'incompatibilità delle opere con il Piano energetico ambientale regionale, fondavano erroneamente la pronuncia di accoglimento sul rilievo che il P.E.A.R. non poteva trovare applicazione alla fattispecie *sub iudice* per essere entrato in vigore un anno dopo la presentazione dell'istanza di autorizzazione, nonché oltre la data di maturazione del termine di centottanta giorni stabilito per la conclusione del procedimento.

All'uopo, occorre richiamare il *dictum* statuito espressamente all'art. 1, comma 2, della legge n. 55/2002, ove si legge: «L'istruttoria si conclude (una volta acquisita la VIA) in ogni caso entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta, comprensiva del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale».

Infatti, il Collegio, muovendo dalla prescrizione della normativa sopra citata e richiamando la natura, peraltro, di *lex specialis* della stessa, osserva che stante la mancanza di una espressa previsione normativa in ordine al carattere perentorio del termine richiesto, deve escludersi la consumazione del

potere dell'amministrazione a provvedere in ordine all'istanza oltre il decorso dello stesso.

L'approdo raggiunto dal Consesso si colloca in perfetta armonia con un indirizzo ermeneutico seguito da una parte della giurisprudenza, secondo il quale, a fronte di termini ben definibili come perentori per la chiusura dei procedimenti, l'autorità che non ha tempestivamente adempiuto non perde il potere di provvedervi.

A guisa dell'orientamento sopra richiamato è da escludersi che la tardività del provvedimento reso dall'autorità medesima, originariamente competente e successivo all'infruttuoso spirare del termine di legge, possa connotare *ex se* di illegittimità l'azione amministrativa (4).

Ciò trova fondamento se si considera che, stante la potestà riconosciuta in capo alle amministrazioni di provvedere, la previsione di un termine perentorio che abbia, come conseguenza, quella di determinare un arresto del procedimento amministrativo, senza dubbio, configurerebbe una incongruenza giuridica.

I giudici di seconde cure, inoltre, mutuando la linea eseguita seguita sull'argomento in esame dalla Corte costituzionale (5), in ordine al decorso del termine prescritto ai fini della formulazione dell'intesa, hanno ancora una volta ribadito che il mancato raggiungimento dell'intesa rappresenta un ostacolo non superabile, sicché risulta oltremodo illegittimo annullare il predetto atto, comportando un arresto *de facto* dell'intera procedura (6).

D'altronde è doveroso evidenziare, come osservato dal Collegio, che il rilascio dell'autorizzazione presuppone in ogni caso una previa valutazione dell'impatto ambientale (VIA) (7) cioè una valutazione che ha per oggetto la compatibilità con l'ambiente di una determinata opera, ed è in questa sede che dunque vengono in rilievo specificamente gli interessi ambientali.

I giudici di seconde cure, infatti, precisano che la VIA s'inscrive, quale subprocedimento, nell'ambito della procedura di autorizzazione unica, stante il dettato letterale di cui all'art. 1 del d.l. n. 7 del 2002, secondo cui «l'esito positivo della VIA costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio».

Motivo per cui il Consesso ritiene che la procedura tesa al rilascio dell'autorizzazione unica doveva ritenersi sospesa fino alla formulazione della valutazione d'impatto ambientale (8), insuscettibile di rinuncia o di essere sostituita con l'attivazione di poteri di altri organi consultivi, trattandosi di un parere rilasciato da amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica.

Ed osservano, peraltro, che anche in ordine all'autorizzazione integrata ambientale (AIA) (9), quale atto prodromico

(1) Vedi l. 9 aprile 2002, n. 55, con modificazioni, d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, recante *Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*, pubblicata in *G.U.* 10 aprile 2002, n. 84.

(2) Nello specifico, il Piano energetico ambientale regionale - P.E.A.R. individua le linee di programmazione e di indirizzo della politica energetica ambientale nel territorio regionale per i soggetti pubblici e privati che assumono iniziative in questo settore. Esso è stato approvato il 16 febbraio 2005, nello stesso giorno in cui è entrato in vigore il Protocollo di Kyoto, l'accordo internazionale che impegna i Paesi che lo hanno ratificato a ridurre le emissioni di gas serra per contrastare i cambiamenti climatici.

(3) T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *ter* 26 gennaio 2012, n. 872, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(4) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 10 settembre 2008, n. 4333, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, n. 2468; in senso contrario: Cons. Stato, Sez. IV 13 febbraio 1989, n. 84, in *Cons. Stato*, 1989, I, 117; Cons. Stato, Sez. V 8 aprile 2003, n. 1854, in *Foro amm. C.D.S.*, 2003, 1310; Cons. Stato, Sez. VI 25 luglio 2006, n. 4619, *ivi*, 2006, 7-8, 2260, nella misura in cui la qualificazione di un termine imposto all'agire dell'amministrazione come perentorio, connota di profili di illegittimità *tout court* il provvedimento tardivamente reso.

(5) S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la «scossa» alla materia delle intese tra Stato e Regioni?*, nota a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

(6) Così T.A.R. Veneto - Venezia, Sez. I 19 giugno 2009, n. 1857, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 6, 1713: «Attraverso l'introduzione della normativa in materia di sicurezza del sistema elettrico nazionale con la previsione di un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, il legislatore statale ha operato la precisa scelta di conferire allo Stato la responsabilità ammini-

strativa unitaria della materia, spostando al livello superiore nazionale ogni valutazione in merito alla necessità di interventi che assicurino il soddisfacimento del fabbisogno energetico nazionale, pur garantendo, entro i limiti del procedimento così disciplinato, la cura degli interessi locali attraverso il meccanismo dell'intesa Stato-Regioni. In quest'ottica, non è legittimo l'arresto del procedimento autorizzatorio giustificato dalla esigenza di una elaborazione coerente del Piano energetico regionale, atteso che un simile riferimento finisce per ancorare ad interessi locali la valutazione circa la sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione, quando invece, il procedimento delineato dal d.lgs. n. 387/2003 tende proprio a superare valutazioni settoriali per orientarsi - attraverso l'attribuzione delle competenze in capo allo Stato - verso valutazioni che tengano conto del complessivo fabbisogno nazionale di energia elettrica».

(7) Infatti la valutazione di impatto ambientale (VIA) nazionale è stata introdotta nel nostro ordinamento sulla base di norme transitorie che traggono origine da quanto definito dall'art. 6 della legge n. 394/86 istitutiva del Ministero dell'ambiente e conformemente alla direttiva CEE del Consiglio n. 1985/337 modificata ed integrata dalla direttiva CE n. 1997/11.

(8) Vedi art. 1, comma 2, d.l. n. 7 del 2002, come convertito dalla legge n. 55 del 2002: «L'istruttoria si conclude in ogni caso una volta acquisita la VIA entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta».

(9) In tema di autorizzazione integrata ambientale, vedi d.lgs. 16 febbraio 2005, n. 59 che ha attuato la direttiva CE n. 1996/61, prevista per gli impianti industriali di grande dimensione che svolgono attività di rilevante potenziale impatto su una pluralità di componenti indicate all'allegato I, tra cui, per quel che qui rileva, le attività energetiche, con specifico riferimento alle centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW termici.

insito nel predetto procedimento di autorizzazione unica va rilevato che, seppur acquisita secondo un *iter* procedurale separato, la compresenza sia dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto, sia dell'autorizzazione integrata ambientale (oltre che della valutazione d'impatto ambientale), condizionino l'efficacia e operatività dei due provvedimenti autorizzatori.

In altri termini, la mancanza dell'una o dell'altra non si riverbera reciprocamente sulla rispettiva legittimità, ma opera sul piano del mancato conseguimento dell'efficacia, costituendo fatto impeditivo per la produzione dell'effetto ultimo perseguito con la conclusione di entrambi i procedimenti.

A ben vedere il Consenso richiama quanto all'uopo già chiarito in una precedente sentenza (10) ove dopo aver escluso un rapporto di presupposizione tra autorizzazione integrata ambientale e autorizzazione unica, è stato ribadito non solo che quest'ultima non può essere emessa in carenza di preventivo rilascio, per l'appunto dell'AIA, ma anche che i due provvedimenti non sono autonomamente impugnabili.

Da quanto sin qui compiutamente esposto sembra emergere la natura endoprocedimentale dell'autorizzazione unica e ciò assume ancora di più conferma se si considera anche, all'interno della ridetta procedura, la imprescindibile valutazione del Piano energetico ambientale regionale (P.E.A.R.).

A tal proposito, infatti i giudici di seconde cure precisano che il P.E.A.R. contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., poteva e doveva essere assunto quale *conditio sine qua non* in sede di emanazione degli atti pur non ancora posti in essere al momento della sua entrata in vigore e aventi ad oggetto le determinazioni inerenti al progetto di realizzazione dell'impianto, in applicazione del principio *tempus regit actum* (11), secondo cui ogni atto della serie procedimentale trova la sua disciplina nella normativa *in latu sensu*, compresi gli atti generali di pianificazione vigenti al momento in cui è posto in essere.

Il fondamentale richiamo al Piano energetico ambientale regionale, nel caso di specie assume rilevanza in ordine alla problematica del diniego d'intesa espresso dalla Regione (12), per quanto attiene l'onere motivazionale posto alla base della stessa.

In merito al concetto di intesa occorre preliminarmente osservare quanto segue: la necessità di un'intesa (13), quale strumento di concertazione e dialogo tra le amministrazioni interessate è in perfetta sintonia con i principi di semplificazione e di leale collaborazione (14) e può qualificarsi come un modulo di coordinamento orizzontale che assicura la paritaria

codeterminazione del contenuto dell'atto.

In vero, l'art. 1 della citata legge, prevede per l'autorizzazione della costruzione di una centrale elettrica la competenza del Ministero delle attività produttive, oggi Ministero dello sviluppo economico (15), d'intesa con la Regione interessata, all'esito di un procedimento unico, che si snoda all'interno di una conferenza di servizi istruttoria, cui partecipano anche le altre amministrazioni statali e locali interessate.

Tutto ciò peraltro ha valenza pregnante se si tiene conto di quanto precisato dai giudici delle leggi, cioè che essa «va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (16).

Risultano, pertanto, condivisibili le osservazioni esposte dal Supremo Consenso in ordine al diniego d'intesa espresso, nel caso *de quo*, dalla Giunta regionale, ed in particolare in riferimento alla motivazione richiesta ai sensi della legge n. 55/2002, attraverso il richiamo *per relationem* all'atto pianificatorio (come si legge in motivazione «l'intervento non è compatibile con il Piano energetico ambientale regionale), per le seguenti considerazioni:

- in primo luogo, per la natura forte (come *ut supra* osservato) attribuita in capo al concetto d'intesa che essendo espressione di un ampio potere discrezionale politico-amministrativo comporta, di conseguenza, un'attenuazione dell'onere motivazionale;

- ed in secondo luogo, perché al momento della formulazione del diniego d'intesa, non essendo ancora entrata in vigore la modifica apportata all'art. 2, comma 1, d.l. n. 7 del 2002, come convertito dalla legge n. 55 del 2002, dall'art. 27, comma 30, l. 23 luglio 2009, n. 99, che, in caso di rifiuto dell'intesa, impone un onere motivazionale pregnante, opera la disciplina generale della motivazione dei provvedimenti amministrativi (con attenuazione in termini di motivazione), cui prima della citata modifica legislativa l'atto impugnato era assoggettato.

Alla luce delle deduzioni analizzate emerge che il Consiglio di Stato, senza dubbio, con la sentenza in commento, abbia voluto sottolineare ancora una volta come la procedura autorizzativa *de quo* sia strettamente connessa eziologicamente all'acquisizione di atti antecedenti e susseguenti indispensabili, nella misura in cui l'epilogo negativo di uno di essi, preclude, a prescindere del decorso dei termini, la possibilità di realizzazione ed esercizio di un impianto di energia elettrica da parte del richiedente.

Gloria G. Giammarelli

(10) Consiglio di Stato, Sez. VI 10 settembre 2008, n. 4333, cit., ove si legge testualmente: se «l'AIA (...) è "il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti del presente decreto" non è da ciò possibile farne discendere (...) che l'autorizzazione unica non possa essere rilasciata in carenza di preventivo rilascio dell'AIA. Né che tali provvedimenti non siano autonomamente impugnabili. È senz'altro rispondente al vero che debba realizzarsi una compresenza di entrambi tali provvedimenti autorizzatori (oltre che della VIA) affinché l'impianto possa essere operativo (...). È semmai vera, una circostanza tutt'altro diversa: la compresenza di essi ne condiziona efficacia ed operatività. Non si riverbera sulla legittimità o meno dei medesimi, ma giunge da semplice fatto impeditivo per la produzione dell'effetto ultimo perseguito con la contestuale conclusione di entrambi i provvedimenti». In senso conforme sul punto di recente si veda T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 12 giugno 2012, n. 5327, in *www.lexambiente.it*: «Non esiste rapporto di presupposizione tra il procedimento di autorizzazione unica di cui al d.l. 7 febbraio 2002, n. 7 e quello di autorizzazione integrata ambientale, non potendo siffatto legame ricavarsi dal semplice fatto che debba realizzarsi una compresenza di entrambi tali provvedimenti autorizzatori (oltre che della VIA), affinché l'impianto possa essere operativo»; in senso contrario si veda T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *ter* 5 marzo 2008, n. 2121, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 4-5, I, 1185: «Il nesso teleologico sostanziale tra AIA ed autorizzazione all'impianto di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici si traduce in un nesso di presupposizione giuridica, per effetto del quale l'illegittimità dell'atto presupposto (AIA) si estende per rifrazione sull'atto consequenziale - autorizzazione *ex art.* 1 della legge n. 55/2002».

(11) Vedi art. 11, c.c. disp. prel.

(12) Legge n. 55/2002, art. 1, comma 5 *bis*: «L'eventuale rifiuto regionale del-

l'intesa deve essere espresso con provvedimento motivato, che deve specificamente tenere conto delle risultanze dell'istruttoria ed esporre in modo chiaro e dettagliato le ragioni del dissenso dalla proposta ministeriale di intesa».

(13) G. BARONE, *Intesa e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, 2005, 2, 335 e ss.

(14) M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della «codecisione paritaria» evitandone gli effetti perversi*, nota a Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 27, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004. La Suprema Corte chiarisce sul tema il seguente principio: «L'intesa è uno dei possibili strumenti di realizzazione del principio di leale cooperazione, che - per giurisprudenza ormai consolidata - si impone in tutti i casi in cui vi sia connessione, intersezione o reciproca incisione tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti o organi diversi. L'intesa consiste in una «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto», senza che questa possa in alcun modo essere declassata a «mera attività consultiva non vincolante». L'intesa impone l'effettivo svolgimento (all'occorrenza) di «reiterate trattative», volte a superare le eventuali divergenze che impediscano di raggiungere l'accordo tra le parti».

(15) Così Cons. Stato, Sez. VI 11 febbraio 2011, n. 910, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 2, 586, ove testualmente si legge che: «Il procedimento disciplinato dalla legge n. 55/2002 è unico e si conclude con un provvedimento di autorizzazione del Ministero delle attività produttive emanato d'intesa con la Regione interessata: come rilevato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 6 del 13 gennaio 2004), si tratta di «un'intesa forte, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insormontabile alla conclusione del procedimento»».

(16) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, cit.; in senso conforme Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. cost.*, 2005, 5.

Cons. Stato, Sez. VI - 17-9-2012, n. 4926 - Giaccardi, pres.; Taormina, est. - Safer S.p.A. (avv. Villata) c. Comune di Capriano del Colle (avv. Gorlani).

Ambiente - VAS - Area superiore a 40 ettari - Obbligatorietà della VAS - Area inferiore a 40 ettari - Piccola area locale - VAS - Obbligatorietà - Esclusione.

Ambiente - VAS - Autorità procedente - Ente locale di ridotte dimensioni - Autorità procedente e autorità competente - Possono coincidere.

Se, quanto ai limiti dimensionali, la VAS è obbligatoria per aree superiori a 40 ettari, ne deriva di necessità che ciò che è dimensionalmente inferiore rientri nel concetto di «piccola area locale» (per cui non è obbligatoria la predetta procedura di VAS) (1).

L'autorità competente alla VAS non deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di «autorità procedente» anche nel caso in cui quest'ultima consista in un ente locale di ridotte dimensioni con un limitato numero di funzionari a disposizione (2).

(Omissis)

4.3.1. Dalla combinata lettura delle dette disposizioni, ad avviso del Collegio, discende che se, quanto ai limiti dimensionali, la VAS è obbligatoria per aree superiori a 40 ettari, ne deriva di necessità che ciò che è dimensionalmente inferiore rientri nel concetto di «piccola area locale» (per cui non è obbligatoria la predetta procedura di VAS).

Si potrebbe a lungo disquisire sulla felicità della espressione aggettivante «piccola» laddove utilizzata per aree di poco inferiori a 40 ettari e quindi consistentemente estese: ma certo non si potrebbe sostituire per tal via in sede giudiziale il proprio convincimento a quello legislativo, affermando che se un'area è di poco inferiore a 40 ettari essa non è «piccola» e quindi potrebbe essere considerata assoggettata a VAS obbligatoria perché in tal modo si svuoterebbe di contenuto il referente dimensionale richiamato *ex lege*.

4.4. Nel rimarcare che la valutazione ambientale strategica (VAS) di cui alla direttiva CE n. 42/2001 del Parlamento europeo, è volta a garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata (come avviene per la valutazione di impatto ambientale) sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio evidenzia il Collegio che la verifica - svolta a tratti in termini non del tutto condivisibili nella motivazione della impugnata decisione - che avrebbe dovuto essere svolta, in relazione alle censure prospettate appare al Collegio sintetizzabile nei termini che seguono immediatamente.

4.4.1. In primo luogo ci si sarebbe dovuti interrogare in ordine alla riconducibilità dell'intervento al comma 2 dell'art. 6 citato.

Ciò è certamente escluso avuto riguardo al limite dimensionale dell'intervento.

Su tale conclusione a tratti parrebbe concordare anche lo stesso primo giudice: ancorché nel detto capo di decisione non sia espressamente specificato tale convincimento, infatti, ciò pare potersi evincere dal testo della citata decisione [posto che il primo giudice richiama la consistenza territoriale dell'intervento e la colloca sotto al limite di 40 ettari di cui al punto 7, lett. a) dell'allegato IV al decreto citato].

Da tale conclusione (secondo cui l'intervento progettato era normato *ex art.* 6, comma 3) discendeva il corollario per cui la procedura da esperirsi era quella di cui all'art. 12 del citato d.lgs. n. 152/2006.

A questo punto, nel constatare che la detta procedura - quantomeno formalmente - era stata effettivamente esperita, il passaggio successivo demandato al primo giudice sarebbe stato quello di valutare sotto il profilo sostanziale gli esiti di detta valutazione *ex art.* 12 e chiarire perché, eventualmente, non risultava corretta/logica la scelta adottata ai sensi del comma 4 del citato

art. 12 (*id est*: l'esclusione della VAS).

4.4.2. La sentenza impugnata ha seguito un percorso in parte difforme da quello tratteggiato, in quanto è sembrata cumulare due «argomenti» a sostegno della necessità di effettuare la VAS dei quali soltanto uno appare condivisibile.

Essa è infatti pervenuta al convincimento che dovesse essere effettuata la VAS attraverso affermazioni di segno incompatibile, in parte affermando, appunto, che non trattavasi di progetto interessante una «piccola area locale» (e quindi lasciando presupporre che dovesse ricadere nel comma 2 dell'art. 6 - affermazione, quest'ultima della quale si è dimostrata l'erroneità - obliando di fatto il referente normativo dimensionale richiamato).

In parte (e contraddittoriamente rispetto alla negazione che trattavasi di «piccola area a livello locale»), affermando che, comunque, ai sensi dell'ultima parte del comma 3 dell'art. 6 citato «la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».

E ciò anche per le aree locali («piccole» secondo l'aggettivo normativamente utilizzato) inferiori a 40 ettari.

4.4.3. Ritiene il Collegio, invece, che soltanto tale secondo segmento motivazionale sia esatto, dovendosi riconoscere che la procedura seguita, *ex art.* 12 del decreto legislativo citato, avuto riguardo ai limiti dimensionali dell'intervento, era stata formalmente corretta e che neppure - in termini strettamente formali - era accoglibile la doglianza incentrata sull'omesso invito all'ente Parco posto che il perimetro dell'intervento era al di fuori dell'area soggetta a tutela.

(Omissis)

4.5. Ribadita quindi la correttezza procedurale dell'*iter* seguito (e la non sussistenza del vizio di legittimità a cagione dell'omessa convocazione dell'ente parco) il Collegio ritiene che le censure avanzate avverso la parte del percorso motivazionale del primo giudice, dedicata a dimostrare che l'intervento produceva un significativo impatto sull'ambiente e quindi ai sensi del comma 3 dell'art. 6 avrebbe necessitato l'esperimento della VAS, non colgano nel segno e che appaia palese che l'autorità competente abbia errato in sede di procedura *ex art.* 12, a non avere ritenuto che «venissero prodotti significativi effetti sull'ambiente» tali da determinare la necessità di sottoporre il progetto a VAS.

Contrariamente a quanto sostenutosi nell'appello principale della Safer, non si tratta, nel caso di specie, di desumere detto ultimo elemento da elementi congetturali od ipotetici, ma di prendere atto che la consistenza dimensionale del progetto, la necessità di un ampio intervento di natura viabilistica, il coinvolgimento di più Comuni (già *ex se* fonte di problematiche di rilevante complessità, in relazione alle specificità possedute da ciascun territorio comunale), la modifica in senso rilevante della destinazione dell'area comportando la variazione di destinazione urbanistica da zona E - agricola a zona D3 - produttiva rendevano necessario l'esperimento della VAS.

È ben vero, che tale «cambio di destinazione» è insito in ogni variante: non è senza effetto, però, ai fini precauzionali e preventivi che costituiscono la *ratio* della introduzione della VAS nel sistema e che presiedono alla genesi dell'istituto in sede comunitaria, che possa ben essere diversamente apprezzata e ponderata una variante che implichi «nuova» urbanizzazione ed antropizzazione di un'area agricola rispetto a quella che, semplicemente, muti la destinazione di una area già urbanizzata o a tali fini destinata in sede previsionale.

Non coglie nel segno, quindi, la critica appellatoria secondo cui il primo giudice avrebbe immotivatamente sostituito il proprio convincimento a quello dell'organo tecnico deputato a svolgere la verifica di sottoponibilità fondandolo sulle citate circostanze.

4.5.1. L'appello indugia, con indubbia abilità, nell'evidenziare alcune affermazioni della impugnata decisione.

Esso, però, non oppone argomenti sostanziali alla considerazione del primo giudice che ha oggettivamente ravvisato una carenza valutativa, nell'impatto «percentuale» dell'opera sul territorio del Comune di Azzano Mella, che in virtù dell'assentito intervento le aree produttive sarebbero passate dal 26 per cento circa del totale delle aree urbanizzate al 41 per cento delle stesse (la superficie complessiva di Azzano Mella è di circa 10,5 km²) ed evidenzia l'impatto della detta «trasformazione», nella non contestabile constatazione che ogni insediamento di aree produttive (ed *a fortiori* se delle dimensioni di quello per cui è causa) è per sua

natura portatore di un aggravio dei carichi urbanistici.

La verifica preliminare di sottoponibilità a VAS svolta, invece, sebbene dipanatasi in più occasioni (4 marzo e 31 marzo) e con il contributo anche di soggetti estranei al novero di quelli che avrebbero dovuto necessariamente parteciparvi, non appare immune dal (dimostrato, ad avviso del Collegio) vizio di omessa valutazione della possibile incidenza del progetto sull'ambiente (ed i richiami di cui alle pagg. 32 e 33 dell'appello in ordine ai chiarimenti richiesti alla Safer non fanno che rafforzare detta considerazione) tale da implicare l'intrapresa della procedura di VAS.

Il Collegio non può esimersi dal rilevare, che - anche soltanto avuto riguardo alla circostanza che le opere di viabilità necessarie nell'istruttoria di compatibilità svolta dalla Provincia non erano certamente modeste, tanto da rendere necessario trasformare in bretella autostradale la provinciale 19, raddoppiare le corsie della provinciale 9, realizzare una controstrada alla provinciale 9, allargare la provinciale 16, realizzare la variante all'abitato di Dello - la decisione di non pervenire alla VAS escludendola appare frutto di considerazioni in parte insufficienti ed in parte *icto oculi* apodittiche, e senz'altro collidenti con il precetto di cui al comma 3 del più volte citato art. 6 del codice ambiente e che tale parte dell'appello, pertanto, non meriti condivisione.

Ciò anche laddove si consideri che una pluralità di enti pubblici partecipanti a detta procedura di verifica di assoggettabilità avevano richiesto chiarimenti, espresso perplessità e dubbi, manifestato intendimento non favorevole alla scelta di concludere la verifica di assoggettabilità escludendo la VAS, il che rafforza viepiù la convinzione che il provvedimento prot. 1932 in data 8 aprile 2009, recante verifica di esclusione dalla valutazione ambientale strategica (VAS) per la realizzazione di un centro di distribuzione e logistica merci fosse viziato.

4.6. Sebbene i riproposti motivi delle appellate sul punto siano improcedibili stante la conferma in *parte qua* della statuizione demolitoria, per mera aspirazione alla completezza ritiene il Collegio di non doversi sottrarre dall'esprimere il proprio convincimento con riguardo ai motivi di censura assorbiti in primo grado e riproposti dalle parti appellate afferenti alla procedura di VAS relativa al progetto SUAP.

4.6.1. A tale proposito, si rileva che non appariva accoglibile la censura riproposta dal Comune di Capriano del Colle e dal Parco regionale del Monte Netto a pag. 23 della memoria di costituzione e tesa ad affermare la illegittimità della procedura di VAS a cagione del cumulo di funzioni (responsabile del procedimento e autorità competente per la VAS) rivestite dall'architetto Ferrari.

In sede di illustrazione del motivo riproposto parte appellata fa riferimento ad una incompatibilità «logica, prima che giuridica» (pag. 24 della memoria datata 10 febbraio 2012).

Senonché il Collegio non ravvisa ragioni di discostarsi da quanto di recente affermato dalla Sezione nella decisione n. 133/2011 (che pure parte appellata richiama nella propria memoria e che di seguito verrà nuovamente menzionata) secondo cui «Poiché la valutazione ambientale strategica (VAS) non è configurata come un procedimento o un subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione è legittima e anzi quasi fisiologica l'evenienza che l'autorità competente alla VAS sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente».

Da tale principio si è fatto condivisibilmente discendere il corollario per cui l'autorità competente alla VAS non deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di «autorità procedente»; se dalle definizioni di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 risulta infatti chiaro che entrambe le autorità *de quibus* sono sempre «amministra-

zioni» pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente). Tale conclusione appare confortata dalle modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006 dal recentissimo d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, laddove già a livello definitorio si distingue tra il «parere motivato» che conclude la fase di VAS [art. 5, comma 1, lett. *m*)], e il «provvedimento» di VIA [art. 5, comma 1, lett. *p*)] a conferma che solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedimentale logicamente e ontologicamente autonoma.

In sede di confutazione del motivo riproposto, peraltro, l'appellante società ha condivisibilmente evidenziato che avuto riguardo alle dimensioni del Comune procedente (Azzano Mella è abitato da meno di 2000 abitanti) non sarebbe razionale una previsione contraria, avuto riguardo al numero contenuto di funzionari costituenti l'amministrazione comunale della quale è possibile disporre. L'aspirazione alla «assoluta terzietà» che traspare nel motivo di ricorso riproposto non può essere avulsa da valutazioni relative al contesto nell'ambito del quale ci si trova ad operare: in carenza di un regime di incompatibilità normativamente prefissato ovvero evincibile in via interpretativa da disposizioni comunitarie cogenti.

(Omissis)

(1-2) LA VAS PER I PIANI DI «PICCOLE AREE A LIVELLO LOCALE» AL VAGLIO DEL CONSIGLIO DI STATO: CRITERI DIMENSIONALI E AUTORITÀ COMPETENTE.

1. *Premessa.* Con la sentenza in commento, la giurisprudenza è tornata a soffermare l'attenzione sull'ancora giovane istituto procedurale della valutazione ambientale strategica - VAS (1), cogliendo lo spunto per fornire attesi chiarimenti in merito all'*ambito di applicazione* di detta procedura valutativa, con riferimento ai piani che interessano «piccole aree a livello locale» e alla possibilità di individuare l'*«autorità competente»* alla pronuncia (o meglio, ad esprimere il parere) in tema di VAS nella stessa autorità procedente (o, naturalmente, in uno degli organi che la compongono), anche quando si tratti di piccole amministrazioni.

L'occasione per cimentarsi nella lettura di una disciplina (dettata dalla parte II, titoli I e II del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.) che invero non brilla in tutte le sue disposizioni per chiarezza e intelleggibilità - e che per questa ragione è stato oggetto, specie nei primi anni di applicazione, di interpretazioni divergenti da parte delle autorità amministrative e giurisdizionali - è stata offerta ai giudici di Palazzo Spada da una vicenda giudiziale piuttosto articolata, qui di seguito riassunta nei suoi principali passaggi.

Una determinata Società aveva richiesto agli enti territorialmente competenti l'approvazione di un elaborato progettuale (del quale non è dato conoscere, dalla lettura

(1) La valutazione ambientale strategica è stata introdotta nell'ordinamento comunitario nel 2001, dalla direttiva CE n. 2001/42, ma recepita a livello nazionale solo nel 2006, con l'entrata in vigore della parte II, titolo II del d.lgs. n. 152/2006.

Sulla nozione di VAS e sulla sua evoluzione normativa si veda: A. CIMELLARO - A. SCIALÒ, *La valutazione ambientale strategica*, Roma, 2011; M.G. BOCCIA, *Piani e programmi soggetti alla valutazione ambientale strategica: profili di diritto comunitario*, in AA.Vv., *Il terzo decreto correttivo al T.U.A., seconda parte*, in *Ambiente*, 2010, 12, I ss. (Inserito); L. FILIPPUCCHI, *La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (II)*, ivi, 2004, 344; C. BILANZONE, *Valutazione ambientale strategica*, in A. MILONE - C. BILANZONE, *La valutazione di*

impatto ambientale. Disciplina attuale e prospettive, Piacenza, 2003, 325 ss.; E. BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi nell'ordinamento comunitario e nelle prospettive di recepimento nazionale*, in *RivistAmbiente*, 2003, 360; M.R. VITTADINI, *VAS: problemi e opportunità di riforma degli strumenti di valutazione ambientale*, ivi, 2003, 345 ss.; E. BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urb. e app.*, 2002, 1121; J. MULDER, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939; M.L. SCHIAVANO, *Verso la direttiva comunitaria sulla valutazione ambientale strategica: riflessioni sulla posizione comune del Consiglio CE*, in *Dir. reg.*, 2000, 789 ss.

della sentenza in esame, il relativo dettaglio – preliminare o definitivo) per la realizzazione di un centro di distribuzione e logistica nel territorio comunale.

Il Consiglio comunale – nell'ambito dell'*iter* approvato del progetto e, più precisamente, nel corso della procedura di variante semplificata avviata per mutare in «industriale» l'originaria destinazione «agricola» dell'area di ubicazione del polo logistico – deliberava di escludere l'intervento dall'obbligo alla preventiva sottoposizione sia a VAS che a valutazione di impatto ambientale (VIA), ritenendo, in sintesi, che esso non presentasse caratteristiche tali da rientrare nel campo di applicazione delle due suddette procedure «ambientali».

Tale deliberazione consiliare veniva però censurata, unitamente alla successiva delibera di approvazione della variante semplificata, dall'adito Tribunale amministrativo di primo grado, a seguito del ricorso giurisdizionale presentato da un Comune e un Parco regionale, «confinanti» con l'area di ubicazione del centro logistico.

Il T.A.R. lombardo, in particolare, aveva ritenuto di annullare l'impugnato provvedimento perché emanato in violazione delle discipline normative della VAS e della VIA (e, in particolare, dell'art. 6, commi 3 e 5 del T.U. ambiente) che imponevano, ad avviso del Collegio, l'obbligo di assoggettare a dette procedure valutative un intervento edilizio dalle qualità e dimensioni come il polo logistico proposto, che avrebbe comportato un consistente aggravio di carichi urbanistici, bruciando «*in un colpo solo circa 400.000 mq di terreno agricolo*» con il consumo così di «*una parte considerevole del proprio territorio*», e perciò in grado di produrre «effetti molto significativi sull'ambiente».

Avverso la suddetta sentenza, la Società che aveva proposto la realizzazione del centro logistico promuoveva appello, adducendo – tra l'altro – che la normativa in tema di VAS era stata puntualmente rispettata poiché l'intervento edilizio proposto rientrava nel novero dei piani che interessavano piccole aree a livello locale soggette solo a «verifica di assoggettabilità a VAS» (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 152/2006), nella specie puntualmente esperita con esito negativo.

Il Consiglio di Stato, con una motivazione discutibile (di cui si dirà a breve) dichiarava privo di fondatezza tale profilo di impugnazione affermando che pur venendo in rilievo un piano che interessava una piccola area a livello locale, nella specie non potevano dirsi corretti gli esiti della verifica di assoggettabilità a VAS, che non avevano ben considerato l'effettivo impatto ambientale del centro logistico, e conseguentemente rigettava il ricorso proposto dalla Società.

2. *Una preliminare considerazione sulla ricostruzione in fatto della vicenda: l'erronea contestuale esclusione da VAS e VIA per il medesimo elaborato.* Alla luce della vicenda giudiziale dalla quale è scaturita la sentenza in commento – prima di entrare nel vivo del presente contributo esaminando il percorso motivazionale seguito dal Consiglio di Stato – si impone una preliminare considerazione: la fattispecie sottoposta al vaglio dapprima del

T.A.R. Lombardia e poi dei giudici di Palazzo Spada può essere indice dell'approssimazione con la quale – talvolta – operatori e pubbliche amministrazioni si «accostano» alla VAS, confondendo e talvolta assimilando il campo di applicazione di tale istituto con quello della procedura di valutazione di impatto ambientale - VIA.

Ed infatti, a ben leggere la pronuncia dei giudici di prime cure si evince che in relazione al medesimo progetto per la realizzazione di un polo logistico l'autorità amministrativa ha deliberato l'esclusione sia dalla VAS che dalla VIA, senza tener conto che i due istituti – pur essendo entrambi volti ad assicurare una tutela preventiva dell'ambiente dalle attività antropiche potenzialmente nocive – hanno un ambito applicativo ben differenziato; il primo (VAS) ha ad oggetto determinate tipologie di piani e programmi; il secondo (VIA) riguarda specifiche categorie di progetti di opere pubbliche o private.

Pertanto delle due l'una: o l'elaborato relativo al polo logistico, per i suoi contenuti pianificatori e programmatici, costituiva un piano/programma ricadente nell'ambito applicativo della VAS; o si trattava, per il dettaglio delle sue previsioni, di un vero e proprio documento progettuale, da assoggettare, in quanto tale, a VIA.

La contestuale esclusione, per lo stesso elaborato (che anche nella pronuncia del T.A.R. Lombardia, dapprima viene definito «piano» al capo IV, per poi diventare un «progetto» nel successivo capo V) lascia quindi perplessi, perché in contrasto con il vigente quadro normativo in materia di procedure valutative ambientali; ma, a destare ancora più stupore è che né il T.A.R., né il Consiglio di Stato, nella pronuncia in commento, abbiano avvertito l'esigenza di affrontare tale profilo, chiarendo, con la dovuta precisione, se l'oggetto di valutazione ambientale preventiva dovesse qualificarsi come un «piano/programma» o piuttosto come un «progetto».

3. *Quali sono i «piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale» da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VAS? Il Consiglio di Stato non convince.* Ciò premesso, venendo al percorso motivazionale seguito dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, possiamo sin d'ora anticipare come quest'ultimo, seppur suggestivo, non si presenti del tutto convincente proprio in quanto frutto, ad avviso di chi scrive, di un'erronea sovrapposizione dell'ambito applicativo della VAS con quello della VIA, nei termini qui di seguito precisati.

Il Collegio, nella finalità di stabilire se l'elaborato relativo al centro logistico in parola potesse o meno costituire un piano determinante «*l'uso di piccole aree a livello locale*» da sottoporre a VAS solo a seguito di *screening* (verifica di assoggettabilità), ai sensi dell'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., segue un *iter* argomentativo così articolato:

- prende le mosse del suo ragionamento richiamando testualmente le disposizioni del Testo Unico ambientale che disciplinano il campo di applicazione della VAS – vale a dire i commi 2 e 3 dell'art. 6 del T.U. ambiente (2);

- osserva che il concetto di «piccola area di livello locale»

(2) Questo è il testo dei commi 2 e 3 dell'art. 6 citato: «2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di

conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12».

le» di cui al comma 3 cit. si lega al comma 2 del medesimo art. 6 (comma che indica i piani e i programmi oggetto della disciplina), «specificandone/modificandone le prescrizioni»;

- afferma quindi che «poiché nel comma 3 dell'art. 6 non è direttamente definito il concetto opposto di "non piccola area di livello locale" non facendosi riferimento ad alcun dato dimensionale (...) il referente corrispondente va individuato con riguardo alla prescrizione, contenuta sempre al comma 2 della citata disposizione, che richiama gli allegati II, III, IV del decreto». Più precisamente, il Collegio, rileva che «nell'allegato IV, in particolare, al punto 7 ("progetti di infrastrutture") è dato riscontrare il correlativo referente del concetto di "piccole aree a livello locale" mancante nel testo del comma 2 laddove sono stati indicati (quale oggetto di obbligatoria sottoposizione a VAS):

«a) progetti di sviluppo di zone industriali o produttive con una superficie interessata superiore ai 40 ettari;

b) progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari (...)».

Da tali premesse il Collegio lascia poi discendere un principio di diritto (come si vedrà, opinabile) secondo il quale «se, quanto ai limiti dimensionali, la VAS è obbligatoria per aree superiori a 40 ettari, ne deriva di necessità che ciò che è dimensionalmente inferiore rientri nel concetto di "piccola area locale" (per cui non è obbligatoria la predetta procedura di VAS)».

E così, in applicazione di tale principio, il Consiglio di Stato conclude che essendo il centro logistico inferiore, per estensione ai 40 ettari, si ricadeva nella specie in un'ipotesi di un piano che interessava una piccola area a livello locale; ma ciò nonostante la deliberata esclusione del relativo elaborato dalla procedura di VAS doveva ritenersi illegittima in quanto frutto di una verifica di assoggettabilità che non aveva tenuto nella debita considerazione le caratteristiche qualitative e quantitative dell'infrastruttura tali da rendere opportuno l'assoggettamento del piano ad una vera e propria procedura di valutazione ambientale strategica.

Ebbene, nel ragionamento seguito dal Consiglio di Stato a non convincere è l'affermazione secondo la quale per individuare il concetto di «piccole aree locali» di cui all'art. 6, comma 3, del T.U. ambiente, debba prendersi a riferimento l'allegato IV della parte II del T.U.

Si osserva infatti, che tale allegato, costituisce parte integrante, non della normativa in tema di VAS, quanto piuttosto della disciplina della valutazione di impatto ambientale; più precisamente si tratta di un allegato che reca l'elenco delle categorie progettuali da sottoporre alla «verifica di assoggettabilità» a VIA e non già a VAS.

E pertanto, voler chiarire i contorni definitivi di un concetto («piccole aree locali») elaborato dalla normativa in tema di VAS con un «referente normativo» estraneo alla disciplina di tale procedura e relativo piuttosto alla VIA, si rivela una scelta ermeneutica quanto meno discutibile, tenuto conto del diverso campo di applicazione dei due istituti.

In sintesi, l'art. 6, comma 3 del T.U. ambiente, riferisce il concetto di «piccole aree locali» a piani o programmi e non già a progetti, a cui fa riferimento invece l'allegato IV richiamato dal Collegio.

Del resto non sfugge al Consiglio di Stato che «si potrebbe a lungo disquisire sulla felicità della espressione aggettivante "piccola" laddove utilizzata per aree di poco inferiori a 40 ettari e quindi consistentemente estese; ma ciò nonostante nello sforzo, di certo apprezzabile, di ricercare un dato normativo che potesse chiarire il significato della locuzione «piccole aree locali», i giudici di Palazzo

Spada, finiscono per confondere due discipline normative distinte ed autonome a discapito di quella stessa certezza di diritto che avrebbero voluto salvaguardare con la loro pronuncia.

Invero, per chiarire il concetto di piccole aree a livello locale, sarebbe stato ben più proficuo, anche nella finalità di fornire spunti per la successiva evoluzione normativa in materia, tener conto non già della disciplina in tema di VIA, ma delle linee guida fornite dalla Direzione generale ambiente della Commissione europea, per l'attuazione della direttiva CE n. 2001/42, che già aveva delineato alcuni parametri per chiarire il concetto di «piccole aree locali».

Si legge infatti in tale documento che: «per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente».

Il significato di «piccolo» nella frase «piccole aree a livello locale» deve essere definito in modo da prendere in considerazione le differenze tra gli Stati membri e probabilmente sarà necessario decidere caso per caso. L'interpretazione richiede un attento esercizio di giudizio. Il tipo di piano o di programma previsto potrebbe essere un piano edilizio che, per una zona particolare, circoscritta, illustri i dettagli sul modo in cui gli edifici devono essere costruiti, stabilendone, ad esempio, l'altezza, la larghezza o il progetto (...). La frase completa («piccole aree a livello locale») chiarisce che tutta la zona di una autorità locale non potrebbe essere esclusa (a meno che non fosse piccola). In alcuni Stati membri le aree delle autorità locali possono essere veramente molto ampie ed escludere per intero una di tali aree sarebbe una lacuna rilevante nell'ambito di applicazione.

Il criterio chiave per l'applicazione della direttiva, tuttavia, non è la dimensione dell'area contemplata ma la questione se il piano o il programma potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente. Un piano o programma che secondo gli Stati membri potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente deve essere sottoposto a valutazione ambientale anche se determina soltanto l'utilizzo di una piccola zona a livello locale».

Dalle suesposte indicazioni della Commissione europea, si trae che l'individuazione ai fini VAS di aree qualificabili come piccole aree locali, in assenza di una diversa indicazione normativa, deve ritenersi rimessa alle valutazioni degli enti competenti in materia di valutazione ambientale strategica, i quali devono *caso per caso* decidere se assoggettare a VAS o a *screening* un dato piano, valutandone l'effettiva estensione dell'area utilizzata, parametrandola all'estensione dell'intero territorio che fa capo all'autorità procedente.

E così, nell'attuale contesto normativo nazionale, in attesa degli opportuni chiarimenti del legislatore, solo con l'interlocuzione con le competenti autorità in tema di VAS, il soggetto (l'autorità) procedente potrà valutare se il piano, possa essere qualificato come relativo ad una *piccola area a livello locale* e perciò da sottoporre a VAS solo dopo la verifica di assoggettabilità.

Ma v'è di più.

Da un'attenta lettura della disposizione (dalla quale il giudice della vicenda trae la possibilità di individuare nel citato allegato IV il «referente normativo» per il concetto di «piccole aree locali»), emerge un'ulteriore criticità nel percorso argomentativo seguito in sentenza: è ben vero infatti che l'art. 6, comma 2 del T.U. ambiente menziona tra i piani da assoggettare obbligatoriamente a VIA quelli che «definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la

realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto», ma nel caso di specie il polo logistico in quanto inferiore, come osservato dagli stessi giudici, al limite dimensionale dei 40 ettari, non sarebbe rientrato comunque, come progetto, in nessuno degli elenchi di cui agli allegati del T.U. ambiente, ivi compreso l'allegato IV.

E pertanto, nella vicenda dedotta in giudizio non si era, comunque, in presenza di un piano che definiva il quadro di riferimento per l'area di localizzazione di un successivo progetto da sottoporre a VIA (o *screening* di VIA); con la conseguenza che il richiamo all'allegato IV, si presentava non già ancorato «al dato normativo», come sostenuto dal Collegio, ma piuttosto arbitrario e svincolato dalla disciplina vigente e applicabile in tema di VAS.

4. *L'autorità competente alla VAS può essere identificata in un organo o un ufficio interno all'autorità procedente anche qualora quest'ultima si configuri come un ente locale di ridotte dimensioni.* Problematiche applicative si pongono anche su tale punto poiché il Collegio ritiene di non doversi discostare dall'orientamento giurisprudenziale già affermato nella precedente pronuncia n. 133/2011, secondo il quale «poiché la valutazione ambientale strategica (VAS) non è configurata come un procedimento o un subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione è legittima e anzi quasi fisiologica l'evenienza che l'autorità competente alla VAS sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente».

In tale ottica, il corollario per cui l'autorità competente alla VAS non deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di «autorità procedente», può valere anche qualora quest'ultima sia costituita da un ente locale di ridotte dimensioni chiamato ad approvare, per l'appunto, un piano che interessa «piccole aree a livello locale».

A sostegno di tali conclusioni si osserva in sentenza che «se dalle definizioni di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 risulta infatti chiaro che entrambe le autorità *de quibus* sono sempre «amministrazioni» pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa, amministrazione procedente)».

La conclusione suindicata è giustificata dal relatore con le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006 dal recente d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, laddove già a livello definitorio si distingue tra il «parere motivato» che conclude la fase di VAS [art. 5, comma 1, lett. m)], e il «provvedimento» di VIA [art. 5, comma 1, lett. p)] a conferma, secondo il giudice, che solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedimentale «logicamente e ontologicamente autonoma».

Forse sarebbe stata opportuna una più attenta riconsiderazione della questione.

Come si è già avuto modo di osservare commentando la citata sentenza n. 133/2011 (3), sulla scorta di un'attenta lettura della disciplina di cui al d.lgs. n. 152/2006, parte II, titolo II (il c.d. Testo Unico ambientale), che tenga conto dei più recenti approdi dell'evoluzione normativa in materia, vi è spazio per affermare la piena autonomia procedi-

mentale della VAS rispetto alla principale procedura approvativa del piano/programma oggetto di valutazione; autonomia procedimentale dalla quale non può che discendere l'obbligatoria terzietà (formale e sostanziale) dell'autorità competente alla VAS.

Si vuole quindi evidenziare che, a differenza di quanto osservato dal Consiglio di Stato nella pronuncia in esame – e cioè che non sussisterebbe allo stato «un regime di incompatibilità» (a pronunciarsi sulla VAS per organi della stessa autorità procedente) «*normativamente prefissato ovvero evincibile in via interpretativa da disposizioni comunitarie cogenti*» – si impone, invece, il principio della necessaria terzietà dell'autorità competente in tema di valutazione ambientale strategica desumibile in via interpretativa dallo stesso compendio normativo dettato dal vigente Testo Unico ambientale.

A tal proposito, basti qui ripetere l'osservazione che ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. m) *ter* del T.U. ambiente (comma oggi vigente e solo parzialmente richiamato dalla sentenza in commento) il parere conclusivo della VAS, viene sì qualificato come «*parere motivato*» ma il legislatore ha ritenuto di precisare che trattasi di un «*provvedimento obbligatorio con eventuali osservazioni e condizioni che conclude la fase di valutazione di VAS, espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni*».

Si continua invece a non voler prendere atto della scelta legislativa di affidare una sostanziale natura «provvedimentale» alla pronuncia di VAS.

Invero, l'orientamento espresso dall'odierno decidente lascia trasparire una volta ancora la difficile «assimilazione» da parte del nostro ordinamento di un istituto procedurale come la VAS che si prefigge, non già di «approvare» ai fini ambientali una determinata attività antropica, quanto piuttosto di «integrare» le esigenze di tutela ambientale nei processi pianificatori/programmatori della P.A. (e ciò, nell'ottica giudiziale, anche in assenza di terzietà della relativa autorità competente).

Ma a ben vedere, se è vero che la VAS si inserisce (integrandoli) nei percorsi approvativi di piani e programmi, ciò non esclude che tale integrazione (e la conseguente considerazione degli effetti ambientali del piano/programma) possa avvenire solo in presenza di una (effettiva) dialettica tra due soggetti istituzionalmente differenziati e cioè tra autorità competente e autorità procedente facenti parte di due distinte pubbliche amministrazioni.

Solo così e come peraltro osservato anche da autorevole dottrina (4) potrà essere totalmente scongiurato un conflitto tra gli interessi alla tutela ambientale e i contrapposti interessi allo sviluppo economico (declinato, a seconda del piano da approvare, in sviluppo urbanistico, industriale, ecc.) facenti capo alla medesima amministrazione; conflitto che si presenta ancor più probabile qualora l'autorità sia un piccolo ente locale (come nel caso esaminato in sentenza) nel quale, le sue ridotte dimensioni e il numero limitato di funzionari a disposizione, possono essere seriamente d'ostacolo di per sé per il contemporaneo, tra interessi ambientali ed economici, attento, sereno e scevro da condizionamenti di sorta.

Alfredo Scialò

(3) Si veda A. SCIALÒ, *L'individuazione della «autorità competente» alla VAS dopo il d.lgs. n. 128/2010 (il terzo correttivo del Testo Unico ambientale)*, nota a Cons. Stato, Sez. IV 12 gennaio 2011, n. 133, in questa Riv., 2012, 60 e ss.

(4) Si veda E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano:*

modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo, in Urb. e app., 2010, 9, 1108 e ss.; U. FANTIGROSSI, *Autonomia e terzietà per l'Autorità competente in materia di VAS*, in Riv. giur. amb., 2010, 1012 e ss.; Id., *L'Autorità competente in materia di VAS senza terzietà*, ivi, 2011, 3-4, 531.

Cons. Stato, Sez. III - 3-7-2012, n. 3874 - Cirillo, pres.; Spiezia, est. - Gaia (avv.ti Gaia e Soddu) c. AGEA - Agenzia per le erogazioni in agricoltura (ex AIMA) (Avv. gen. Stato).

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebita percezione - Sospensione procedimenti di erogazione degli aiuti disposta da AGEA. (D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 33)

L'art. 33 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 prevede la sospensione degli aiuti comunitari nei confronti di coloro che ne abbiano fatto richiesta quando pervengano, da parte degli enti di accertamento e di controllo, notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario e nazionale, finché non siano definitivamente accertati. Qualora gli organismi pagatori, per esigenze cautelari nei confronti di soggetti sottoposti a procedimenti penali per indebita percezione, decidano di sospendere tali erogazioni è necessario preventivamente accertare le circostanze ed i chiarimenti della parte interessata atteso che la sospensione non ha valenza generica. Nello specifico il contribuente (imprenditore agricolo) aveva chiesto contributi per il miglioramento agro-zootecnico e non quelli «set aside» fuori termine. Per l'organismo pagatore l'indagine avviata da alcune Procure della Repubblica era di per se sufficiente alla sospensione (1).

(Omissis)

2. In diritto la controversia concerne la sospensione (ai sensi del d.lgs. n. 228/2001) da parte dell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) dei procedimenti di erogazione a favore di Giovanna Gaia dei contributi comunitari nel settore sviluppo rurale (assegnati ai sensi del regolamento CE n. 1257/1999) fino alla concorrenza della somma di euro 295.015,38 (oltre gli interessi).

Ad avviso del giudice di primo grado la sospensione dei procedimenti di erogazione sarebbe stata adeguatamente giustificata dalla circostanza che la Procura della Repubblica di Roma, in data 26 gennaio 2010, aveva chiesto il rinvio a giudizio dell'appellante (insieme ad altri 130 indagati) con l'accusa di avere in concorso con altri predisposto falsa documentazione al fine di indurre in errore gli addetti dell'AGEA che avrebbero erogato illecitamente le somme a favore degli imprenditori inseriti nei falsi elenchi.

L'appello va accolto.

2.1. Preliminarmente, per una migliore comprensione della materia del contendere, è utile precisare che negli anni Ottanta, al fine di contenere l'offerta eccedente di cereali, la CEE adottò un regime di aiuti per incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione, emanando il regolamento CEE n. 1272/88 della Commissione del 29 aprile 1988 ed altri successivi.

Tale regime di aiuti, denominati «premi *set aside*», è stato oggetto come si vedrà nel periodo 2008-2010 di indagini dapprima della Procura della Repubblica di Pescara e poi (per competenza) della Procura di Roma nei confronti di circa 130 operatori del settore agro-zootecnico per sospetta percezione fraudolenta di contributi comunitari mediante la preordinata predisposizione di documentazione falsa.

Pertanto tra la fine degli anni '90 ed il 2000, mutato il quadro economico e verificatasi la necessità di sostenere la produzione dei cereali, la Unione europea ha adottato una diversa linea di politica agricola comunitaria - PAC -, introducendo un regime di aiuti al miglioramento delle attrezzature delle aziende agricole, alla diffusione delle tecniche di agricoltura biologica, alla sicurezza alimentare e prevedendo indennità compensative per le situazioni svantaggiate e l'erogazione di premi unici.

Nella controversia all'esame, risultando l'appellante coinvolta in tali indagini sui premi «*set aside*», l'AGEA ha ritenuto che sussistessero i presupposti per sospendere l'erogazione a suo favore dei premi deliberati ma non corrisposti, anche se connessi alle misure di PAC di sostegno all'attività produttiva, e non a quelle di incentivo al ritiro di seminativi dalla produzione.

Ciò premesso, il Collegio procede all'esame dei motivi di appello.

2.2. In primo luogo l'AGEA non ha inviato l'avviso di avvio del procedimento di sospensione delle erogazioni in violazione dell'art. 7, legge n. 241/1990, mentre, proprio in considerazione del fatto che all'appellante venivano addebitate una serie di atti-

vità criminose in relazione a liquidazione di contributi *set aside* fuori termine, sarebbe stato necessario acquisire chiarimenti e giustificazioni adeguatamente dettagliate al fine di confrontarle con gli ulteriori dati in proprio possesso.

Come, infatti, si deduce nell'appello, l'interessato, se fosse stato avvisato, avrebbe potuto rappresentare che tra gli atti contrapposti acquisiti nel giudizio penale non ve ne era nessuno a sua firma e che gli erano state corrisposte somme per contributi «*set aside* fuori termine» e che non aveva mai presentato istanza a tale scopo.

Né le esigenze cautelari avrebbero giustificato (come invece ritiene la sentenza) la deroga all'obbligo di comunicazione, visto che le vicende in questione si riferivano a situazioni processuali penali di definizione non rapida e con esito incerto.

Quanto meno l'AGEA, ove avesse considerato prioritarie le esigenze cautelari, avrebbe potuto differire le erogazioni, eventualmente in scadenza in quel periodo, fino alla acquisizione e valutazione dei chiarimenti forniti dall'interessato, contemperando in tal guisa l'esigenza della partecipazione del privato al procedimento e la necessità di osservare l'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 228/2001, che prescrive la sospensione delle erogazioni in presenza di «notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario o nazionale».

2.3. Sotto il profilo sostanziale, inoltre, la sentenza non appare condivisibile nella misura in cui, in nome delle esigenze cautelari, non ritiene necessaria la sussistenza di un «rapporto tra le erogazioni oggetto delle notizie provenienti dagli organi di controllo e le erogazioni oggetto del provvedimento di sospensione aree» (punto 6.5.).

Appaiono fondate le censure di travisamento dei fatti e di violazione della *ratio* dello stesso art. 33, d.lgs. n. 228/2001.

Infatti, premesso che l'appellante non ha presentato domande per contributi «*set aside* fuori termine» (come comprovato da note ARGEA - Agenzia regionale sostegno agr., 4 ottobre 2010, n. 15677 e C.A.A. - Centro assistenza agricoltori, Nuoro, dir. 15 ottobre 2010), è evidente che, da un lato, la sospensione impugnata non può incidere su procedimenti di erogazione diversi da quelli oggetto delle indagini penali, mentre, dall'altro, non trova riscontro l'assunto che «le erogazioni oggetto delle notizie provenienti dagli organi di controllo» sono state «già percepite dall'interessato» (v. pag. 6 sentenza).

In realtà, come si è detto, la documentazione agli atti comprova che l'appellante non aveva presentato domande per contributi «*set aside* fuori termine»; come si desume dall'attestato del Centro assistenza agricola dell'ottobre 2010, i contributi non ancora erogati all'appellante si riferivano a domande per interventi di miglioramento agrario-zootecnico previsti dalla nuova politica agricola comunitaria e sostenuti dal regime di aiuti introdotto dai regolamenti CEE 17 maggio 1999, n. 1257, CE 29 settembre 2003, n. 1782, CE 20 settembre 2005, n. 1698 e successivi.

Alla luce delle esposte considerazioni vanno accolte, pertanto, le censure di violazione dell'art. 33, d.lgs. n. 228/2001, e di travisamento dei fatti (dedotte con il primo motivo di appello) e quelle di carenza di istruttoria e di avviso di avvio del procedimento (dedotte con il quinto motivo); assorbite per economia di mezzi tutte le altre.

Pertanto, quanto alla domanda di annullamento della sospensione della erogazione di AGEA impugnata, l'appello va accolto, mentre va dichiarato inammissibile *in parte qua* con riguardo alla domanda di condanna dell'AGEA alla liquidazione ed accreditamento dei contributi concessi e non erogati, in quanto domanda nuova proposta solo in appello.

3. Concludendo, alla luce delle esposte considerazioni, l'appello va accolto *in parte qua* nei sensi indicati e per l'effetto, in riforma della sentenza T.A.R. impugnata, va annullata la determinazione 15 febbraio 2010, n. 869 dell'AGEA che ha sospeso i procedimenti di erogazione in corso a favore dell'appellante fino alla concorrenza di complessivi euro 295.015,38; per la restante parte va dichiarato inammissibile; conseguentemente l'AGEA adotterà gli ulteriori provvedimenti di competenza, idonei a consentire l'erogazione all'appellante dei contributi per lo sviluppo rurale, già concessi ed in attesa di liquidazione, sempre che non siano sopravvenuti - nelle more del giudizio di appello - fatti nuovi che impongono nuove motivate valutazioni e nuove determinazioni.

(Omissis)

(1) LA SOSPENSIONE DEGLI AIUTI COMUNITARI NON HA VALENZA GENERICA.

Negli anni Ottanta, al fine di contenere l'offerta eccedente di cereali, la CEE adottò un regime di aiuti per incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione, emanando il reg. CEE della Commissione 29 aprile 1988, n. 1272 ed altri successivi.

Tale regime di aiuti, denominati «premi *set aside*», è stato oggetto nel periodo 2008-2010 di indagini da parte di alcune Procure della Repubblica nei confronti di imprenditori agricoli (operatori del settore agro-zootecnico) per sospetta percezione fraudolenta di contributi comunitari mediante la preordinata predisposizione di documentazione falsa.

Pertanto, tra la fine degli anni '90 ed il 2000, mutato il quadro economico e verificatasi la necessità di sostenere la produzione dei cereali, la Unione europea ha adottato una diversa linea di politica agricola comunitaria (PAC), introducendo un regime di aiuti finalizzato al miglioramento delle attrezzature delle aziende agricole, alla diffusione delle tecniche di agricoltura biologica, alla sicurezza alimentare e prevedendo indennità compensative per le situazioni svantaggiate e l'erogazione di premi unici.

I procedimenti per l'erogazione degli aiuti da parte degli organismi pagatori sono regolati dall'art. 33 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 il quale prevede la sospensione degli stessi nei confronti di coloro che ne abbiano fatto richiesta quando pervengano, da parte degli enti di accertamento e di controllo, notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario e nazionale, finché non siano definitivamente accertati.

Nulla vieta che tali procedimenti di sospensione possano essere riattivati a seguito di presentazione di idonea garanzia da parte dei beneficiari.

In relazione alla citata vicenda ed in ossequio, quindi, di quanto stabilito dall'art. 33 del d.lgs. n. 228 del 2001, l'AGEA ha provveduto, in attesa dell'accertamento dei fatti, a sospendere i procedimenti di erogazione, già deliberati ma non corrisposti, nei confronti dei soggetti indagati.

Contro il provvedimento, alcuni di essi hanno proposto ricorso al T.A.R. che, come nel caso di specie (esaminato dal T.A.R. della Sardegna), è stato respinto ritenendo che la finalità cautelare perseguita dall'art. 33, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, consentiva comunque all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura di procedere alla sospensione dell'erogazione dei contributi comunitari a favore dell'indagato, essendo sufficiente la sussistenza di «notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario o nazionale»; specie a carico del ricorrente.

Ad avviso, infatti, dei giudici del T.A.R. della Sardegna, la sospensione dei procedimenti di erogazione sarebbe stata adeguatamente giustificata dalla circostanza che la Procura della Repubblica di Roma in data 26 gennaio 2010, aveva chiesto il rinvio a giudizio di coloro (compresa la parte ricorrente) che risultavano indagati appunto con l'accusa di avere, in concorso con altri, predisposto falsa documentazione al fine di indurre in errore gli addetti dell'AGEA che avrebbero erogato illecitamente le somme a favore degli imprenditori inseriti nei falsi elenchi.

Tale circostanza era, di per sé, sufficiente, a giudizio dei primi giudici, per sospendere l'erogazione degli aiuti comunitari.

Nel proporre appello al Consiglio di Stato la parte interessata (imprenditore agricolo) chiedeva la riforma della sentenza del T.A.R., rilevando l'opportuno «distinguo» tra la procedura di erogazione dei premi «*set aside*» e quella dei premi della «PAC» (politica agricola comune).

Pertanto, basava la sua tesi difensiva sulla circostanza di non aver mai presentato domande riguardanti procedure di

ritiro di terreni seminativi dalla produzione, cioè «*set aside*», ma solo domande relative a procedure «PAC», per il miglioramento e sviluppo dell'azienda agricola.

L'AGEA riteneva, invece, che risultando l'appellante coinvolto in tali indagini sui premi «*set aside*», sussistessero comunque i presupposti per sospendere l'erogazione dei premi deliberati ma non corrisposti, anche se connessi alle misure di PAC di sostegno all'attività produttiva, e non a quelle di incentivo al ritiro di seminativi dalla produzione.

Nell'esaminare i motivi di appello, il Consiglio di Stato ha rilevato in primo luogo che l'AGEA non aveva inviato l'avviso di avvio del procedimento di sospensione delle erogazioni in violazione dell'art. 7, legge n. 241/1990, mentre, proprio in considerazione del fatto che alla parte interessata erano addebitate una serie di attività criminose in relazione alla liquidazione di contributi «*set aside*» fuori termine, sarebbe stato necessario acquisire chiarimenti e giustificazioni adeguatamente dettagliate al fine di confrontarle con gli ulteriori dati in proprio possesso.

Se l'appellante fosse stato avvisato – osserva il Consiglio di Stato –, avrebbe potuto fare presente che tra gli atti acquisiti nel giudizio penale non ve ne era nessuno a sua firma e che gli erano state corrisposte somme per contributi «*set aside* fuori termine» dei quali non aveva mai presentato istanza a tale scopo.

Né tali esigenze cautelari avrebbero giustificato in ogni caso (come invece ritiene la sentenza) l'omessa comunicazione, atteso che le vicende in questione si riferivano a situazioni processuali penali di definizione non rapida e con esito incerto.

Qualora AGEA avesse considerato prioritarie le esigenze cautelari, avrebbe potuto eventualmente ritardare le erogazioni in scadenza in quel periodo, fino alla acquisizione e valutazione dei chiarimenti forniti dalla parte interessata. In tal modo, oltre a consentire alla parte interessata di partecipare al procedimento a suo carico, sarebbe stato possibile soddisfare anche l'obbligo richiesto dall'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 228/2001, che, come già riportato, impone la sospensione delle erogazioni in presenza di «notizie circostanziate di indebite percezioni di erogazioni a carico del bilancio comunitario o nazionale».

Anche sotto il profilo sostanziale, il Consiglio di Stato non ha ritenuto condivisibile la sentenza del T.A.R. in quanto, sempre per presunte esigenze cautelari, non si è tenuta in debita considerazione la sussistenza di un «rapporto tra le erogazioni oggetto delle notizie provenienti dagli organi di controllo e le erogazioni oggetto del provvedimento di sospensione aree».

Il T.A.R. della Sardegna ha, invece, ritenuto di per sé sufficienti e fondate le censure di travisamento dei fatti e di violazione della *ratio* dello stesso art. 33, d.lgs. n. 228/2001.

Accertato che l'appellante non aveva presentato domande per contributi «*set aside* fuori termine» era evidente che la sospensione non poteva incidere su altri procedimenti riguardanti l'erogazione di altri contributi, diversi da quelli oggetto delle indagini penali.

Dalla documentazione agli atti era possibile accertare, infatti, che la parte interessata non aveva presentato domande per contributi «*set aside* fuori termine» (come desunto dall'attestato del Centro assistenza agricola). I contributi non ancora erogati all'appellante si riferivano a domande per interventi di miglioramento agrario-zootecnico previsti dalla nuova politica agricola comunitaria e sostenuti dal regime di aiuti introdotto dai reg. CEE 17 maggio 1999, n. 1257, CE 29 settembre 2003, n. 1782, CE 20 settembre 2005, n. 1698 e successivi.

Alla luce di quanto sopra il Consiglio di Stato ha ritenuto valide le censure riguardanti «violazione dell'art. 33, d.lgs. n. 228/2001», travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e di avviso di avvio del procedimento.

Conseguentemente, l'appello è stato accolto.

Luigi Cenicola

Cons. Stato, Sez. V - 2-7-2012, n. 3860 - Trovato, pres.; Lotti, est. - Comune di Ceva (avv.ti Sarzotti e Contaldi) c. Provincia di Cuneo (avv.ti Caravita Di Toritto e Collevicchio).

Ambiente - Energia - Parco fotovoltaico - Realizzazione - Giudizio positivo di compatibilità ambientale. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; dir. CE 27 settembre 2001, n. 2001/77)

Il principio di sostenibilità energetica riconosce l'indifferibilità, l'urgenza e l'utilità della realizzazione di impianti di energia a fonti rinnovabili. Per favorire lo sviluppo, l'incremento e la promozione di tali fonti è stata emanata la direttiva CE n. 2001/77 recepita con il d.lgs. n. 387 del 2003. Nell'ambito dell'applicazione dell'art. 12 del decreto, definito dalla Consulta «competenza esclusiva dello Stato», i territori idonei alla installazione degli impianti possono essere individuati solo mediante le disposizioni previste dalle linee guida emanate dalla Conferenza unificata (1).

(Omissis)

Ritiene il Collegio che l'appello sia infondato nel merito, così prescindendosi dall'esame dell'eccezione preliminare di rito formulata dalla controinteressata Piemonte Eguzki 3 s.r.l.

Deve essere premesso, come evidenziato anche in parte narrativa, che il dissenso comunale alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico da parte della società controinteressata si basa sulla delibera di variante al P.R.G. n. 3/2010, in base al quale sui terreni agricoli del Comune di Ceva appartenenti alle classi I, II, III, IV e V era posto un divieto generale di installazione di impianti fotovoltaici.

Tale divieto generale è indubbiamente in contrasto con i principi comunitari e nazionali che regolano la costruzione degli impianti fotovoltaici.

In particolare, il Collegio rileva come la direttiva CE n. 2001/77, adottata per favorire lo sviluppo e l'incremento dell'utilizzo di fonti rinnovabili, ha assegnato, significativi obiettivi agli Stati membri per il raggiungimento di tale finalità; in particolare, l'art. 6 della direttiva, rubricato «procedure amministrative», ha assegnato agli Stati membri il compito di valutare l'attuale quadro legislativo e regolamentare delle procedure di autorizzazione applicabili agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, allo scopo di ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti rinnovabili, razionalizzare ed accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo, garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili.

Lo Stato italiano, recependo tali obiettivi con il d.lgs. n. 387/2003, all'art. 12, così come modificato dalla legge n. 244/2007, ha, infatti, previsto che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica, alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, siano soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela ambientale, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico; a tale fine è convocata una conferenza dei servizi.

Dal quadro generale, rammentato sinteticamente, emerge indubbiamente l'intenzione del legislatore nazionale e comunitario di promuovere ed incentivare al massimo la realizzazione di impianti di generazione di energia da fonte rinnovabile, tanto da rimuovere gli ostacoli normativi che potrebbero ostacolare la realizzazione di tale obiettivo.

È chiaro che un divieto come quello in esame, così generalizzato entra immediatamente in tensione con le esigenze evidenziate.

Pertanto, gli ostacoli posti dal Comune sono ancora più estranei alla logica del sistema delle fonti rinnovabili, in relazione al riparto di competenze normative che la Corte costituzionale è stata chiamata a definire.

In particolare la Consulta ha qualificato la citata norma statale quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, specificando che l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire impianti di energia rinnovabile può avvenire solo a seguito della approvazione delle linee guida nazionali ex art. 12, comma 10 del d.lgs. n. 387/2003, (Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119 e 26 novembre 2010, n. 344).

Dunque, non è consentito alle Regioni e, *a fortiori* nemmeno ai Comuni, in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonoma-

mente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa (Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166).

Come è evidenziato e non contestato in causa, le linee guida nazionali sono state approvate soltanto con il d.m. 10 settembre 2010.

Il Comune di Ceva, dunque, non avrebbe potuto vietare la realizzazione di impianti fotovoltaici sui terreni agricoli del proprio territorio, in assenza delle predette linee guida e delle conseguenti determinazioni regionali, neppure con atti a valenza urbanistica, come la variante parziale al P.R.G., poiché i divieti sarebbero privi del loro presupposto essenziale che ne è fondamento e limite, ovvero le indicazioni delle suddette linee guida.

Con riferimento, invece, al motivo di appello con cui il Comune sostiene che il predetto terreno apparterebbe alla classe II di capacità d'uso e che la predetta classificazione rilevarebbe in quanto i criteri E.R.A. (fissati con d.g.r. 28 settembre 2009, n. 30-1221) escluderebbero i suoli agricoli di maggior pregio (classi I e II) dalla localizzazione degli interventi di impianti fotovoltaici, il Collegio deve evidenziare che la Provincia in sede di conferenza di servizi ha, invece, dato per presupposto l'appartenenza dell'area alla classe III.

Pertanto, si deve premettere che i criteri E.R.A., come emerge dalla suddetta d.g.r., non hanno alcun valore cogente ai fini della classificazione dell'area.

Tale classificazione, invece, è avvenuta in quanto la società controinteressata, con una redazione validata dall'I.P.L.A. (Istituto per le piante da legno e l'ambiente) basata su una classificazione dei suoli aggiornata dalla Regione nel settembre 2009, ha fornito la prova della circostanza che l'area in questione era stata declassata dalla classe II alla classe III, sulla base di accertamenti obiettivi, compiuti in modo omogeneo e con tecniche omogenee, come è evidenziato nella nota della Direzione agricoltura della Regione Piemonte del 12 gennaio 2010, prot. 492 (doc. 8 del fascicolo della controinteressata).

È la stessa Regione, dunque, che ha accertato l'appartenenza del suolo alla classe II e tale accertamento, se non contestato con idonee, specifiche e circostanziate controdeduzioni di tipo tecnico da parte del Comune, nella specie inesistenti, si impone anche agli enti locali territoriali e segnatamente ai Comuni.

Non sussistendo tale tipologia di contestazioni non è neppure ammissibile la c.t.u. richiesta dall'appellante, c.t.u. che non è un mezzo di ricerca della prova, ma un mezzo a disposizione del giudice per valutare sotto il profilo tecnico una prova comunque già acquisita in causa.

Sarebbe, peraltro, incongruo ed illogico ritenere che ogni ente possa, con metodologie autonome e con accertamenti disomogenei, classificare le aree agricole in classi diverse, pur avendo le medesime caratteristiche omogenee, caratteristiche che non possono che essere uniche per tutto il territorio, quantomeno il territorio regionale, come chiarito di recente dalla stessa Regione Piemonte, con nota del 3 agosto 2011, prot. n. 18735 (doc. n. 3 Provincia), che ha stabilito che, ai fini di un'esatta classificazione, risultano indispensabili analisi specifiche e cartografie di dettaglio (in scala 1:50.000), quali quelle utilizzate con l'accertamento 2010 della Regione Piemonte e dell'I.P.L.A., analisi che evidenzino determinate concentrazioni di fertilità e caratteristiche dei terreni, meglio specificate negli atti regionali.

L'appellante, infine, censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che, nel caso di specie, il contratto preliminare di superficie allegato all'istanza di autorizzazione unica fosse titolo idoneo a provare «la disponibilità del suolo» ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003.

Agli atti risulta all'evidenza, in primo luogo, che la Provincia di Cuneo non ha mai chiesto il titolo di proprietà per il rilascio dell'autorizzazione unica, bensì soltanto il titolo di disponibilità che è legittimamente integrato dal contratto preliminare del diritto di superficie.

Pertanto, si deve osservare che, in una logica imprenditoriale un imprenditore, in sede di richiesta di autorizzazioni a carattere edilizio-urbanistico-ambientale, utilizza contratti preliminari anziché definitivi, al fine di verificare preventivamente la possibilità di essere autorizzato dalla pubblica amministrazione alle attività che intende svolgere sul terreno oggetto del preliminare, in modo da riservarsi la possibilità di recedere dal preliminare nel caso in cui l'attività non venga autorizzata in un sistema del tutto condivisibile di efficienza nell'allocazione delle sue risorse.

Pertanto, salvo ovviamente che la legge specificamente non lo richieda espressamente, e nel caso di specie l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 si riferisce soltanto al titolo idoneo a provare «la disponibilità del suolo», non è esigibile da un imprenditore la prova che sia proprietario di un dato terreno su cui deve svolgersi l'attività oggetto di auto-

rizzazione: è invece sufficiente la prova della effettiva disponibilità del terreno.

Pertanto, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto, in quanto infondato.

(Omissis)

(1) INSTALLAZIONE DI IMPIANTI DI ENERGIA RINNOVABILE:
AUTORIZZAZIONE UNICA, CAPACITÀ D'USO DEL SUOLO E
OBBLIGO DI DISPONIBILITÀ DEL SUOLO.

1. *L'idoneità dei suoli all'installazione degli impianti fotovoltaici.* Il settore dell'energia rinnovabile raffigura il binomio tra le esigenze di tutela ambientale e quelle di sviluppo energetico. L'art. 117 della Costituzione prevede che la materia degli impianti fotovoltaici, secondo il contenuto della norma regolatrice, oscilla tra l'essere attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato/Regione in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (1) o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali» (2).

Nel caso di specie la norma che enuncia i principi fondamentali in materia di installazione di impianti di energia rinnovabile è l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (3) qualificata dalla consulta quale espressione della competenza esclusiva dello Stato (4). L'individuazione dei criteri, delle aree e dei siti idonei all'installazione di tale tipologia di impianti può avvenire solo in base alle linee guida emanate dalla Conferenza unificata su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. Le Regioni, in mancanza di linee guida nazionali, non potendo ottemperare alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in tale ambito in ossequio al principio di leale cooperazione, non possono provvedervi autonomamente.

Il Comune di Ceva con delibera di variante al P.R.G. n. 3/2010 ha individuato autonomamente i criteri di inserimento nel paesaggio degli impianti da fonte rinnovabile, sancendo un divieto generale di installazione su tutti i terreni inclusi nelle prime cinque classi di capacità d'uso dei suoli agricoli di sua appartenenza, violando i principi comunitari e nazionali che tendono a favorire l'estensione e il rafforzamento dell'utilizzo di

tali fonti di energia.

2. *Vicenda processuale.* In questa pronuncia il Consiglio di Stato sottolinea i principi comunitari sanciti nella direttiva CE n. 2001/77 successivamente abrogata dalla direttiva CE n. 2009/28 emanata per favorire lo sviluppo, l'incremento e la promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili.

La controversia si fonda sul ricorso proposto dal Comune di Ceva per l'annullamento della delibera della Giunta provinciale che ha espresso parere favorevole alla realizzazione di un impianto fotovoltaico proposto dalla società Piemonte Eguzki 3 s.r.l.

L'amministrazione comunale, mediante la delibera di variante al piano regolatore n. 3/2010, aveva posto il divieto generale di realizzazione di impianti di energia alternativa su tutti i terreni agricoli appartenenti alle capacità d'uso (5) inclusi nelle classi I, II, III, IV e V.

Nella conferenza dei servizi convocata per rilasciare, come previsto dalla normativa vigente, l'autorizzazione unica indispensabile per la costruzione e l'esercizio degli impianti, in contrasto con la variante al piano regolatore comunale l'amministrazione provinciale autorizzava la costruzione dell'impianto, esprimendo giudizio positivo di compatibilità ambientale.

3. *Il principio di proporzionalità e di ragionevolezza nell'individuazione delle aree idonee alla costruzione di impianti di energia alternativa.* Il Consiglio di Stato nel primo motivo del ricorso in appello alla sentenza del T.A.R. Piemonte - Torino, Sez I 4 maggio 2011, n. 451 (6), evidenzia che l'amministrazione comunale con il divieto *tout court* all'installazione degli impianti di energia rinnovabile su tutti i terreni agricoli non avrebbe rispettato la normativa nazionale inserendo ostacoli estranei alla logica imposta a livello comunitario e nazionale del sistema delle fonti rinnovabili. L'organo di giurisdizione sottintende in questa parte del ricorso una violazione dei principi comunitari di ragionevolezza e proporzionalità degli obblighi posti in sede di autorizzazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sancito dall'art. 13 della direttiva CE n. 2009/28 recepita nel nostro ordinamento con d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. La norma in discussione prevede che le procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, siano ispirate a principi di semplificazione e accelerazione e che tale attività sia regolata dal principio di proporzionalità (7). I divieti posti dall'amministrazione comunale, inoltre, sarebbero privi di ogni

(1) Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 5, 774.

(2) La giurisprudenza costituzionale ha stabilito che l'ambiente si configura come «valore» costituzionalmente protetto. In particolare, la sentenza 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, 3, 2012, ha disposto che non tutti gli ambiti materiali specificati nel comma 2 dell'art. 117 possono configurarsi come materie in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più precisamente di competenze del legislatore statale, idonee ad investire una pluralità di materie. È pertanto escluso che la tutela dell'ambiente sia identificabile come una materia in senso tecnico, dal momento che non si configura una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, ma, al contrario, essa si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. La tutela dell'ambiente deve essere intesa come una materia «trasversale» che lascia spazio a competenze diverse, pur spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (Corte cost. 18 novembre 2000, n. 507, in *Giur. it.*, 2001, 1781; 15 febbraio 2000, n. 54, in *Giur. cost.*, 2000, 428; 7 ottobre 1999, n. 382, in *Regioni*, 2000, 163; 17 luglio 1998, n. 273, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 326). La Corte cost. con la sentenza del 26 luglio 2002, n. 407, in questa *Riv.*, 2002, 495, con nota di S. MASINI, ha ribadito questo concetto e, in una vicenda relativa ai limiti massimi di esposizione ai campi elettrici e magnetici, ha ritenuto non incostituzionale una disciplina regionale «specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti».

(3) Norma modificata dall'art. 5 del d.lgs. n. 28/2011 concernente l'autorizzazione «unica» che costituisce titolo unico, necessario e sufficiente per la costruzione e l'esercizio degli impianti a energia derivante da fonti rinnovabili. Tale provvedimento secondo la norma sostituisce tutti i provvedimenti abituali amministrativi inclusi gli atti di programmazione territoriale.

(4) La sentenza Corte cost. 26 novembre 2010, n. 344, in *Giur. cost.*, 2010,

6, 4865, sancisce che «l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire i suddetti impianti può avvenire solo a seguito della approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio da parte della Conferenza unificata ex art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, dovendosi qualificare l'indicata norma quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale».

(5) Strumento fondamentale a livello regionale della pianificazione territoriale in riferimento ai progetti che trasformano l'utilizzo del territorio è la capacità d'uso dei suoli. La capacità d'uso dei suoli valuta le attitudini di un suolo a fini agricoli e forestali, cioè la propensione di quest'ultimo a ospitare e favorire l'accrescimento delle piante coltivate e spontanee. I terreni sono classificati, mediante questo termine di raffronto, in funzione di proprietà che ne permettono l'utilizzazione, individuandone nel contempo i principali fattori limitanti per un uso agro-silvo-pastorale. I criteri per la loro individuazione sono basati sul bilancio energetico (rapporto tra energia utilizzata per la produzione e energia incamerata nel prodotto agrario) connesso alle pratiche colturali. Le classi sono otto e si suddividono in due raggruppamenti principali: il primo comprende le classi I, II, III e IV ed è rappresentato dai suoli adatti alla coltivazione e ad altri usi; il secondo comprende le classi V, VI, VII e VIII, ovvero suoli che sono diffusi in aree non adatte alla coltivazione. I suoli di classe I sono molto fertili e privi o quasi di limitazioni mentre i suoli di classe VIII presentano limitazioni tali da precluderne il loro uso per fini produttivi. I suoli delle prime quattro classi sono adatti per i seminativi, le colture permanenti, i prati permanenti e pascoli e i boschi.

(6) In *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 5, 1473.

(7) L'art. 4, d.lgs. n. 28/2011 stabilisce che la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili «sono disciplinati secondo speciali procedure amministrative semplificate, accelerate, proporzionate e adeguate, sulla base delle specifiche caratteristiche di ogni singola applicazione».

presupposto essenziale in quanto non derivanti dalle indicazioni delle linee guida previste dal comma 10, art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 indispensabili per l'individuazione dei siti e dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti in oggetto.

Guidato dalla conferenza di servizi decisoria, il procedimento delineato dall'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, inteso al rilascio dell'autorizzazione unica ha carattere omnicomprendente ed assorbe ogni altro procedimento previsto dalle leggi regionali ed è volto alla verifica o alla valutazione dell'impatto ambientale. Al fine di non snaturare lo strumento decisorio sussiste «sul punto un ineludibile profilo di discrezionalità amministrativa» (8) da esercitarsi tuttavia nei limiti di ragionevolezza e proporzionalità. L'organo competente al rilascio dell'autorizzazione unica inoltre compie la valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti (9), tenendo conto delle posizioni di dissenso espresse dai partecipanti alla conferenza di servizi (10).

Nel riparto delle competenze essendo la materia potestà esclusiva dello stato, non è consentito alle Regioni né ai Comuni provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti. Nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela ambientale, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico i soggetti abilitati a rilasciare l'autorizzazione unica sono le Regioni o le Province delegate dalla Regione. Nella fattispecie in concreto il dissenso comunale è superato in quanto l'organo abilitato al rilascio dell'autorizzazione unica è la Provincia delegata dalla Regione Piemonte.

4. *Metodologie di classificazione della capacità d'uso del suolo.* In riferimento al declassamento (11) della capacità d'uso del territorio in oggetto dalla classe II alla III contestato in appello dall'amministrazione comunale, il Consiglio di Stato ritiene incongruo ed illogico che ogni ente possa con metodologie autonome classificare i propri terreni agricoli, visto che il Comune di Ceva autonomamente, con criteri E.R.A. (Esclusione, Repulsione, Attrazione) (12) previsti dal d.g.r. 15 febbraio 2010, n. 88-1327 sosteneva che il predetto terreno appartenerrebbe alla classe II di capacità d'uso. In effetti i criteri adottati dal d.g.r. non hanno alcun valore cogente ai fini della classificazione, pertanto la Corte ha ritenuto valida la prova del declassamento presentata dalla società Piemonte Eguski 3 mediante una relazione validata dall'Istituto per le piante da legno e l'ambiente e confermata dalla stessa Regione Piemonte che sulla base di accertamenti obiettivi ha assodato l'appartenenza di tale area alla classe III. Il giudice amministrativo non ritiene ammis-

sibile neppure la consulenza tecnica d'ufficio prevista dall'art. 61 del codice di procedura civile richiesta dall'amministrazione comunale, visto che tale strumento non può intendersi come sostitutiva dell'*onus probandi* che incombe sulle parti, inoltre la consulenza tecnica d'ufficio serve per valutare sotto il profilo tecnico una prova comunque già acquisita in causa con la relazione dell'Istituto per le piante da legno e l'ambiente.

5. *Autorizzazione unica: obbligo di comprovare la disponibilità del suolo.* Per quel che concerne il terzo motivo cioè il provare «la disponibilità del suolo» censurato dal Comune di Ceva, il T.A.R. della Sardegna ha previsto che «Chi ha intenzione di costruire un impianto fotovoltaico deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima del rilascio dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui intende realizzare l'impianto» (13). Il termine «disponibilità» previsto dal comma 4 bis (14) dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 non comporta necessariamente il riferimento al diritto di proprietà, è evidente che ad esso deve essere assegnato un significato giuridico che implichi la possibilità non precaria di uso del bene a mezzo di un titolo giuridico valido ed efficace.

Nel caso di specie è stato utilizzato un contratto preliminare che secondo la Cassazione «non è più visto come un semplice *pactum de contrahendo*, ma come un negozio destinato già a realizzare un assetto di interessi prodromico a quello che sarà compiutamente attuato con il definitivo». Non si tratta solo di un *facere*, derivante dal manifestare successivamente una volontà rigidamente predeterminata quanto alle parti e al contenuto ma anche e soprattutto un futuro dare consistente nella cessione di proprietà (15).

Il Consiglio di Stato in ossequio alla pronuncia della Cassazione evidenzia nel dispositivo della sentenza che tali tipi di contratti nella logica imprenditoriale vengono utilizzati per verificare preventivamente la possibilità di essere autorizzati all'esercizio di cui sopra, ritenendo sufficiente il preliminare stipulato dalla società come prova dell'effettiva disponibilità del suolo. In rafforzamento alla infondatezza dell'appello e in relazione alla previsione di cui all'art. 11 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, la giurisprudenza prevede che è legittimato a richiedere il permesso di costruire non solo il proprietario del suolo ma anche colui che gode di una situazione giuridica assimilabile alla proprietà ed il soggetto che ha una qualificata aspettativa di poter esercitare le prerogative del proprietario su un bene, dunque anche al promissario acquirente di un suolo come nel caso di specie (16).

Biagio Barbato

(8) T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 28 giugno 2012, n. 1323, reperibile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(9) La valutazione dell'amministrazione competente non si esaurisce solo nell'esame del progetto proposto, ma deve tener conto della sua interazione con gli insediamenti preesistenti, pertanto dovrà valutare l'inserimento del nuovo progetto con altri progetti già posti in essere, in particolare se quest'ultimi non siano stati sottoposti ad alcuna verifica ambientale.

(10) Cons. Stato, Sez. VI 22 febbraio 2010, n. 1020, in questa Riv., 2010, 334.

(11) L'allegato per l'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione di impianti fotovoltaici a terra ai sensi del par. 17.3. delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili emanate con il d.m. 10 settembre 2010 prevede che non sono idonei: i terreni classificati dai vigenti P.R.G.C. a destinazione d'uso agricola e naturale ricadenti nella classe I e II di capacità d'uso del suolo per gli impianti che superino il limite di 1 MW; i terreni classificati dai vigenti P.R.G.C. a destinazione d'uso agricola vitati destinati alla produzione di prodotti DOCG e DOC individuati nei decreti ministeriali di approvazione dei disciplinari relativi ad ogni singolo prodotto (d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, *Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'art. 15 della l. 7 luglio 2009, n. 88*); i terreni agricoli irrigati con impianti irrigui a basso consumo idrico realizzati con finanziamento pubblico per l'intero periodo di obbligo di mantenimento di tali impianti secondo le normative in materia.

(12) Nel Manuale operativo previsto dal d.g.r. 15 febbraio 2010, n. 88-1327, sulle norme tecniche per la definizione della classe di capacità d'uso a scala di apprezzamento i criteri E.R.A. vengono così definiti: nell'area *Espulsione* si collocano gli aeroporti, i siti UNESCO, zone DOCG, frane e conoidi attive, parchi nazionali, terreni ad uso agricolo in classe I e II di capacità d'uso ecc., nell'ambito della *Repulsione* i beni paesaggistici, culturali, ZPS, SIC, aree boscate, terreni ad uso agricolo in classe III di capacità d'uso, ecc., nel settore dell'*Attrazione* le discariche, ex cave, aree produttive, aree industriali, piazzali.

(13) T.A.R. Sardegna, Sez. I 20 febbraio 2012, n. 135, reperibile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(14) Norma introdotta dal comma 42, art. 27 della legge n. 99/2009 che sancisce: «Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto».

(15) Cass. Sez. Un. Civ. 18 maggio 2006, n. 11624, in *Foro it.*, 2006, 7-8, 2009.

(16) T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 29 luglio 2010, n. 1834, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 7-8, 2626; Cons. Stato, Sez. IV 27 ottobre 2009, n. 6545, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 10, 2307; Cons. Stato, Sez. VI 3 dicembre 2004, n. 7847, *ivi*, 2004, 12, 3599.

Cons. Stato, Sez. IV - 20-6-2012, n. 3623 - Trotta, pres.; Greco, est. - Consorzio agrario Salento agricolo (avv.ti de Vergottini, Pellegrino e Ancora) c. Comune di Veglie (avv.ti Quinto e Vantaggiato) ed a.

Edilizia e urbanistica - Permesso di costruire in sanatoria - Impianto di trattamento di sansa vergine - Ristrutturazione e riconversione di un immobile dismesso già adibito a pomodorificio - Diniego.

Un impianto di trattamento di sansa realizzato mediante ristrutturazione e riconversione di un immobile dismesso già adibito a pomodorificio non può essere considerato attività connessa a quella agricola se manca il requisito soggettivo della qualifica di imprenditore agricolo e quello oggettivo della «prevalenza» della lavorazione del prodotto proprio e della «connessione» oggettiva ad un ciclo biologico (1).

(Omissis)

2. - Tutto ciò premesso, occorre preliminarmente esaminare l'eccezione, proposta dall'amministrazione appellata, relativa alla inammissibilità del ricorso per violazione del precedente giudicato.

Tale eccezione, pur se sollevata per la prima volta in appello, ha ad oggetto una questione - la violazione del *ne bis in idem* - rilevabile anche d'ufficio, e deve, pertanto, ritenersi ammissibile, ai sensi dell'art. 104, comma 1, c.p.a., nonché fondata, essendo, effettivamente, l'oggetto del giudizio coperto dal giudicato riveniente dalle sentenze di questa Sezione nn. 885, 887 e 888 del 2010.

2.1. - Come è noto, l'art. 2909 c.c., nel disciplinare il fenomeno della c.d. cosa giudicata sostanziale, prevede - per quanto qui rileva - dal lato soggettivo, la limitazione dell'operatività del giudicato nei confronti delle sole parti, dei loro eredi o aventi causa.

Non v'è dubbio che il Consorzio, attuale appellante, avendo ottenuto in locazione l'immobile della cui regolarità si discuteva nei giudizi definiti con le sentenze di questo Collegio suindicate (oltre che nel presente giudizio), sia tecnicamente «avente causa» della proprietaria dell'immobile medesimo, Oil Salento s.r.l., che è stata parte dei precedenti giudizi, e che, quindi, ad esso si applichi il giudicato sostanziale ai sensi dell'art. 2909 c.c., con riferimento alle questioni di fatto e di diritto esaminate in detti giudizi; il rapporto di locazione, infatti, costituisce in capo al locatario un diritto non certo autonomo e originario (per il quale, alla stregua della prevalente giurisprudenza, sarebbe esclusa l'operatività del giudicato: cfr. Cass. Sez. II Civ. 27 marzo 2007, n. 7523; Cass. Sez. I Civ. 22 dicembre 2006, n. 27500; Cass. Sez. I Civ. 11 marzo 2005, n. 5381), ma direttamente dipendente da quello del proprietario, di modo che il conduttore non può affermare che il giudicato intervenuto relativamente al proprietario del medesimo bene sia *res inter alios judicata*.

In altri termini, ai sensi del citato art. 2909 c.c. è avente causa, e quindi vincolato dal giudicato, non soltanto chi abbia acquisito a titolo derivativo il medesimo diritto oggetto della precedente controversia, ma anche chi abbia acquisito un diritto dipendente dal rapporto dedotto in controversia: nel precedente giudizio, il rapporto dedotto era quello tra proprietario e Comune, in virtù del quale il primo era legittimato a chiedere il titolo *ad aedificandum* sanatoria; in seguito, attraverso il contratto di locazione, è stata trasferita al conduttore la disponibilità dell'immobile, e quindi la legittimazione sostanziale a chiedere al Comune il predetto titolo.

D'altronde, a tale conclusione sembra implicitamente aderire anche lo stesso Consorzio appellante, nel momento in cui, nel ripercorrere la vicenda contrattuale tra lo stesso e la Oil Salento s.r.l., afferma che «*insieme con i beni materiali costituenti l'impianto, emerge con chiarezza dall'esame del contratto d'affitto di cui sopra che elemento inscindibile dall'impianto, e quindi oggetto del vincolo contrattuale tra i due soggetti, è la possibilità di ottenere tutti i titoli amministrativi necessari all'esercizio dell'impianto*» (pagg. 14-15 del ricorso in appello).

Sulla scorta di quanto si è venuto affermando, deve, quindi, riconoscersi al Consorzio agrario Salento agricolo la natura di avente causa della Oil Salento s.r.l., con la conseguenza di ritenere ad esso senz'altro applicabile la disposizione di cui all'art. 2909 c.c. relativa al giudicato sostanziale.

2.2. - Bisogna, a questo punto, ripercorrere il contenuto delle ricordate sentenze di questo Collegio nn. 885, 887 e 888 del 2010, al fine di illustrare in quali termini l'oggetto del presente giudizio possa definirsi già coperto dal giudicato.

Orbene, da una piana lettura delle summenzionate pronunce si evince che uno dei punti centrali del *thema decidendum* in tale sede è stato costituito proprio dall'individuazione della corretta qualificazione delle sanse vergini; più specificamente, la Sezione, pur respingendo la prospettazione dei ricorrenti in primo grado secondo cui le stesse sarebbero state rifiuti veri e propri e accogliendone, invece, la qualificazione come sottoprodotti, ha però ritenuto che ciò non fosse sufficiente a ritenere che la loro lavorazione mediante essiccazione costituisca atti-

vità «connessa» alla attività agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c.

Si è rilevato, in particolare, che, «come risulta dai provvedimenti impugnati, il progetto in questione riguarda (dopo il suo ridimensionamento) la ristrutturazione edilizia e la riconversione dei fabbricati esistenti in uno stabilimento industriale precedentemente adibito a pomodorificio, per destinarlo a produzione e commercializzazione di nocciolino di sansa, tramite sua essiccazione».

L'impianto di essiccazione, che viene incontestatamente considerato fra i più grandi d'Europa, è in grado di lavorare circa 13.000 quintali al giorno di sansa (ancorché su base stagionale, essendo legato al periodo di lavorazione dell'oliva) il che fa supporre la necessità di approvvigionamenti corposi sul territorio, anche a notevole distanza dalla localizzazione dell'impianto.

La caratteristica principale dell'attività consiste, dunque, in una lavorazione di prodotti di terzi mediante una tecnologia che non è, di per sé, espressione di tipica attività di trasformazione agricola, in cui normalmente dal prodotto grezzo, attraverso la conoscenza dei processi chimici e biodinamici e con l'applicazione di adeguate tecnologie di trasformazione, si passa a prodotti più definiti, specificamente finalizzati all'utilizzazione umana od animale.

A tale ambito di attività di trasformazione è, infatti, estranea l'attività di smaltimento dei residui di precedenti lavorazioni agricole, ancorché finalizzata, come nella fattispecie, a produzioni alternative.

Nella fattispecie, come si è già detto, viene infatti in considerazione un impianto per la lavorazione di sanse vergini, il cui processo tecnologico consiste nella estrazione, mediante particolari strutture di essiccazione ad aria calda, del nocciolino di sansa da utilizzare come combustibile.

Non si è, pertanto, in presenza di una attività strettamente connessa alla trasformazione di prodotti agricoli, bensì di una vera e propria attività industriale di secondo livello, che utilizza residui derivanti dalla lavorazione dell'oliva provenienti da opifici operanti su una vasta area territoriale e in cui la precedente lavorazione ne ha spezzato la diretta derivazione dalla produzione agricola in quanto tale.

Invero, in tanto un impianto può essere considerato strettamente connesso con la trasformazione di prodotti agricoli in quanto l'aspetto industriale di trasformazione sia, per un verso, connesso alla chiusura del ciclo produttivo agricolo e, per altro verso, non sia prevalente, per modalità di approvvigionamento o di trasformazione, rispetto all'attività agricola in quanto tale».

Ne è derivata la affermazione dell'incompatibilità dell'attività *de qua* con la destinazione agricola dell'area su cui l'immobile insiste: in altri termini, e contrariamente a quanto si assume da parte dell'odierno appellante, la preclusione «oggettiva» alla compatibilità dell'intervento con la disciplina urbanistica di zona è stata individuata non solo nel dato estrinseco della provenienza delle sanse vegetali da lavorare (aspetto che, nella prospettazione dell'istante, sarebbe superato con la costituzione di un consorzio destinato a smaltire i prodotti dell'attività degli stessi consorziati) ma, prima ancora, nelle caratteristiche intrinseche della lavorazione condotta all'interno dell'impianto.

Orbene, la condivisibilità o meno di tale conclusione è manifestamente questione che non può essere affrontata in questa sede, non potendo disconoscersi come sul punto - che, lo si ribadisce, era questione centrale della controversia - si sia formato il giudicato.

Di quanto sopra è evidentemente ben consapevole l'odierna appellante, al punto da proporre una diversa qualificazione giuridica delle sanse come «*prodotti agricoli*» (cfr. le pagg. 22-29 dell'appello).

Tale prospettazione, tuttavia, appare a sua volta in contrasto con il precedente giudicato che - come detto - ha qualificato la sansa come sottoprodotto, rappresentando, inoltre, come correttamente eccepito dal Comune, una palese violazione del divieto di *jus novorum*, in quanto tale impostazione non trova alcun riscontro nel giudizio di primo grado, risultando articolata per la prima volta in grado di appello.

2.3. - Alla luce di quanto appena evidenziato, deve concludersi che l'«*accertamento*» compiuto sui punti suindicati nel precedente giudizio fa stato anche nella presente sede processuale: ciò che consente di replicare alla possibile obiezione basata sulla formale diversità di oggetto fra il rapporto per cui è causa e quello di cui al precedente giudizio (in quel caso, l'annullamento di permessi già rilasciati, oggi il diniego opposto a una istanza intesa a ottenere una nuova sanatoria), atteso che a mente dell'art. 2909 c.c. il giudicato si forma - appunto - sull'«*accertamento*» compiuto dal giudice, e non potendo negarsi la perfetta identità delle questioni di fatto e di diritto dedotte nel presente giudizio rispetto a quelle coperte dal richiamato giudicato.

2.4. - Privi di pregio risultano essere, poi, gli opposti rilievi formulati dall'appellante a fronte dell'eccezione di violazione del *ne bis in idem*.

Rileva, infatti, il Consorzio come il T.A.R. non abbia fatto alcun riferimento al precedente giudicato siccome preclusivo di una decisione nel merito e come non sia congruo invocare il *ne bis in idem* con riferimento ad una questione di interpretazione giuridica, quale indub-

biamente è quella della qualificazione da dare alle sanse vergini, in quanto ciò comporterebbe un'impropria introduzione di una sorta di *stare decisis*, del tutto estraneo all'ordinamento processuale vigente.

Quanto al primo argomento, può agevolmente replicarsi che, sebbene il T.A.R. non si sia soffermato sulla qualità di avente causa dalla Oil Salento s.r.l., e quindi di «terzo interessato», rivestita dalla parte ricorrente, considerandola soggetto genericamente terzo (e quindi ritenendo ad essa non applicabile l'art. 2909 c.c.), è pur vero, tuttavia, che nella sostanza il primo giudice ha comunque richiamato il *decisum* delle precedenti sentenze, ritenendolo oggettivamente vincolante quanto alla questione controversa.

E, in ogni caso, come già si è evidenziato, la questione di inammissibilità del ricorso introduttivo per violazione del divieto di *bis in idem*, essendo rilevabile anche d'ufficio, poteva pacificamente essere introdotta per la prima volta in grado d'appello.

Quanto al secondo rilievo, innanzi tutto non è corretto sostenere, come parte appellante fa, che il giudicato si sarebbe formato su una mera questione giuridica, in quanto lo stesso investe la qualificazione delle sanse vergini e del relativo processo produttivo non in termini astratti e teorici, bensì con specifico riferimento al processo destinato a svolgersi nell'impianto per cui è causa (in questo senso trattandosi di questione di diritto strettamente intrecciata a questione di fatto, proprio come richiesto dal citato art. 2909 c.c.); inoltre, è fuori luogo paventare una sorta di *stare decisis*, in quanto in questo caso il giudicato non è destinato affatto a spiegare i propri effetti nei confronti di terzi estranei al giudizio, proprio perché - come si è visto - tale non è l'odierno appellante (avente causa dalla ricorrente nei precedenti giudizi).

3. - Discende da tutto quanto sopra esposto l'accoglimento dell'eccezione di violazione del giudicato sollevata dal Comune di Veglie, con conseguente declaratoria della inammissibilità del ricorso di primo grado e assorbimento di ogni ulteriore questione sollevata dalle parti nel presente giudizio.

(Omissis)

(1) LE DERIVAZIONI DALLA ATTIVITÀ AGRICOLA E L'ESTENSIONE DEL GIUDICATO.

Non si pensi ad un difetto di coordinamento dei temi indicati nel titolo del presente contributo; la connessione è relativa alle due principali questioni della segnalata sentenza del Consiglio di Stato.

L'utilizzo di un'area agricola ed i limiti dell'estensione del giudicato tra le parti, eredi ed aventi causa costituiscono, infatti, i due temi centrali attorno ai quali ruota la decisione n. 3623 dello scorso 20 giugno della Sezione IV del Consiglio di Stato che si sofferma su alcuni aspetti direttamente connessi all'uso del territorio ma non solo.

Il caso riguardava un immobile sito in zona agricola originariamente adibito a pomodorificio ed, in seguito, oggetto di lavori per la sua trasformazione in impianto destinato al trattamento della sansa vergine.

Per la realizzazione del programmato intervento la società interessata presentava richiesta specifica di permesso di costruire in sanatoria al fine di destinare il bene a produzione e commercializzazione di nocciolino tratto dalla essiccazione di sansa; il rigetto dell'istanza comportava l'avvio di un primo contenzioso connesso con quello oggetto della presente nota, risultato determinante quanto ad estensione del giudicato.

L'intervento programmato ricadeva in una zona agricola qualificata come ambito territoriale esteso di valore «C», all'interno di un'area destinata alla coltivazione.

In particolare le norme tecniche di attuazione al piano regolatore generale del Comune interessato classificavano la zona in cui ricadeva l'impianto come residuale E2, nella quale, oltre alla destinazione agricola e connesse, erano consentite tutte le destinazioni d'uso compatibili con l'attività agricola.

È quest'ultimo aspetto il vero perno, nel merito ed al di là degli aspetti più propriamente processuali, attorno al quale ruota il *decisum* dei giudici di Palazzo Spada: la individuazione dei tipi di interventi possibili in quanto connessi con la trasformazione di prodotti agricoli e di opifici industriali.

Il tema non è di poco conto.

In concreto il Consiglio di Stato si è soffermato sul concetto di «attività connesse» con l'agricoltura, concludendo nel senso della irriducibilità delle attività cui sarebbe stato destinato

l'impianto di cui era causa tra quelle «strettamente connesse con la trasformazione dei prodotti agricoli e con la zootecnica» e, conseguentemente, riconoscendo l'incompatibilità dell'intervento con la disciplina di zona.

La necessaria connessione all'attività agricola, difatti, avrebbe richiesto obbligatoriamente, dal lato soggettivo la qualifica di imprenditore agricolo (nella specie non esistente) e da quello oggettivo la «prevalenza» della lavorazione del prodotto proprio (essendo approvvigionato da terzi) nonché la «connessione» oggettiva ad un ciclo biologico.

Nella specie il prodotto trattato nell'impianto, la sansa vergine, portava ad un residuo derivante dalla lavorazione dell'oliva proveniente da opifici operanti su una vasta area territoriale ed in cui la precedente lavorazione ne spezzava la diretta derivazione dalla produzione agricola in quanto tale.

La fattispecie concreta prevedeva un precedente contenzioso all'esito del quale il Consiglio di Stato si era pronunciato nei termini che precedono ed un nuovo intervento della società interessata che, avendo provveduto a garantire la presenza dell'elemento soggettivo di imprenditore agricolo e di quello relativo alla prevalenza dell'approvvigionamento interno avrebbe, ad avviso dei ricorrenti, consentito di qualificare l'esercizio dell'impianto come attività agricola connessa ai sensi di legge e quindi di garantire il rispetto dello strumento di pianificazione del Comune.

In primo grado, a seguito del rigetto dell'istanza di sanatoria, il T.A.R. respingeva il presentato ricorso poiché l'impianto, avendo ad oggetto la sansa, avrebbe interessato, di fatto, un sottoprodotto proveniente da una lavorazione che ne aveva spezzato la diretta derivazione dalla produzione agricola in quanto tale; le attività connesse all'agricoltura, difatti, avrebbero dovuto avere ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, giusto quanto disposto dall'art. 2135 c.c.

Sotto altro profilo il ricorso in primo grado veniva rigettato in quanto l'impianto interessato prevedeva l'utilizzo di una tecnologia che non era, di per sé, espressione dell'attività di trasformazione agricola, in cui dal prodotto grezzo, e non dai residui di precedenti lavorazioni, si sarebbe dovuti passare a prodotti più definiti e perché la lavorazione si svolgeva in uno dei più grandi impianti di produzione di nocciolino d'Europa tanto che l'attività della cui connessione si discuteva, in concreto, assumeva dimensioni tali da renderla principale rispetto a quella agricola.

La questione centrale della derivazione o connessione con l'attività agricola, dunque, già decisa in precedente giudizio amministrativo che aveva interessato il Comune resistente e la società dante causa dell'appellante coinvolta nel caso trattato dalla sentenza in rassegna, si unisce ad aspetti, di natura più propriamente processuale e pregiudiziale, che sono affrontati compiutamente nella specie.

In particolare, la vicenda trattata, dunque direttamente il giudizio concluso con la sentenza n. 3623 del Consiglio di Stato, viene pregiudizialmente risolta dai giudici di Palazzo Spada basandosi esclusivamente sull'applicabilità, nella specie, di quanto indicato dall'art. 2909 c.c. quanto all'estensione del giudicato tra le parti, loro eredi ed aventi causa.

Difatti l'indicato pronunciamento ha interessato una società avente causa di precedente che già era stata ricorrente in giudizio amministrativo concluso con sentenza passata in giudicato; il chiaro disposto dell'art. 2909 c.c., nella specie, impediva al Consiglio di Stato di pronunciarsi diversamente, obbligandolo ad attenersi al precedente giudicato formato tra la medesima amministrazione appellata ed il ricorrente dante causa.

La sentenza segnalata, dunque, oltre che per il contenuto nel merito, è degna di considerazione per il risolto direttamente processuale che l'ha interessata con la necessità di ritenere applicabile una norma processual-civilistica, ma ugualmente utilizzabile nel processo amministrativo.

A volte i giudizi si chiudono pure così: attenzione ai precedenti in termini riguardanti le stesse parti, eredi ed aventi causa, a volte costituiscono la definizione diretta di un contenzioso senza necessità di dilungarsi nel merito.

Marco Morelli

Cons. Stato, Sez. VI - 29-5-2012, n. 3195 - Severini, pres.; Meschino, est. - A.S.L. n. 4 «Chiavarese» (avv.ti Cocchi e Pafundi) c. Ditta L.G. (avv.ti Corradino e Leoni) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Cave e torbiere - Autorizzazione alle emissioni in atmosfera - Diniego - Legittimità - Regioni.

In materia di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, l'A.R.P.A.L. non è l'organo tecnico istruttorio esclusivamente competente, dovendosi considerare che la competenza dell'A.S.L. non riguarda la mera tutela e igiene dei lavoratori di uno stabilimento, ma si estende a ciò che concerne la tutela dagli effetti potenzialmente nocivi dell'inquinamento per la salute della collettività; correttamente, quindi, la Provincia ha negato l'autorizzazione delle emissioni in atmosfera sulla base della motivata relazione dell'A.S.L. sorretta anche da una consulenza tecnica (1).

(Omissis)

5. Le censure dedotte in appello, riguardo alla individuazione da parte del primo giudice delle competenze dell'A.S.L. e dell'A.R.P.A.L. nel caso di specie ed alla rispettiva efficacia sulle determinazioni della Provincia, sono fondate.

5.1. Per l'esame della controversia si premette che: il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione al nuovo impianto per cui è causa è disciplinato, *ratione temporis*, dal d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (*Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 in materia di qualità dell'aria, per specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183*), per il cui art. 6, comma 1, «in attesa di una riforma organica delle competenze per il rilascio delle autorizzazioni da parte dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, (...) per la costruzione di un nuovo impianto deve essere presentata domanda di autorizzazione alla Regione o alla Provincia autonoma competente», e, per il cui art. 7, comma 2, l'ente competente si pronuncia sulla domanda «sentito il Comune o i Comuni ove è localizzato l'impianto», essendo tutto ciò, ai sensi del comma 1 dell'ora citato art. 7, volto alla «prevenzione dell'inquinamento atmosferico» provocato dagli impianti; questo procedimento è stato applicato nella specie, avendo la ditta L.G., in data 18 luglio 2005, presentato la relativa domanda alla Provincia di Genova, competente al rilascio dell'autorizzazione ai sensi della legislazione regionale in materia, ed avendo quindi la Provincia chiesto il parere del Comune di Casarza Ligure che, a sua volta, si è avvalso della A.S.L. n. 4 «Chiavarese» oltre ad avere chiesto una consulenza all'Università di Genova; il Comune, acquisiti il parere contrario della A.S.L. (nota n. 16290 del 2006) e le conclusioni della consulenza, ha reso parere contrario, pervenuto alla Provincia di Genova il 9 maggio 2006, la quale, rilevato di non avere «elementi per disattendere il parere obbligatorio espresso dal Comune di Casarza Ligure», ha negato l'autorizzazione con il provvedimento n. 3443 del 2006 impugnato in primo grado; nella motivazione del provvedimento di diniego è anche indicato che agli esiti delle «indagini di carattere geologico-petrografico e del campionamento del materiale oggetto di coltivazione», svolte dall'A.R.P.A.L. in data 20 dicembre 2005, nella cava *de qua* «risulta - tra l'altro - che l'indice di rilascio del materiale oggetto di analisi è inferiore ai limiti previsti dal d.m. 14 maggio 1996 attestando la non pericolosità del suddetto materiale».

5.2. Ciò richiamato si deve osservare che nella specie non risulta convincente la netta distinzione delle competenze tracciata dal primo giudice tra quelle dell'A.R.P.A.L., da un lato, e della A.S.L., dall'altro, per cui le valutazioni sull'inquinamento atmosferico per la tutela dell'interesse primario alla salubrità dell'aria spetterebbero soltanto alla prima e non alla seconda, cui spetterebbe soltanto la tutela della salubrità dei luoghi di lavoro.

Infatti:

a) l'A.R.P.A.L. è di certo specificamente competente allo svolgimento di funzioni di accertamento e verifica dell'inquinamento dell'aria, poiché: la legislazione nazionale ha individuato le attività tecnico-scientifiche per la protezione dell'ambiente come distinte e ha istituito per il loro svolgimento il sistema specializzato delle Agenzie regionali e, con esse, dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (A.N.P.A., oggi confluita nell'I.S.P.R.A.), con la devoluzione alle Province delle funzioni amministrative in materia ambientale (d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, recante «Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente», convertito dalla l. 21 gennaio 1994, n. 61), includendo tra le dette attività i «controlli di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo, ivi compresi quelli sull'igiene dell'ambiente» [art. 1, comma 1, lett. b)];

la Regione Liguria ha provveduto, in questo quadro, all'istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure - A.R.P.A.L. (l.r. 27 aprile 1995, n. 39, 21 giugno 1999, n. 18 e 4 agosto 2006, n. 20) e all'attribuzione alle Province del «controllo ambientale» (artt. 5 e 3 delle l.r., rispettivamente, n. 39 del 1995 e n. 18 del 1999), disponendo che le Province e gli altri enti locali si avvalgono dell'Agenzia regionale per l'esercizio delle loro funzioni (art. 5 della l.r. n. 39 del 1995 e art. 9 della l.r. n. 20 del 2006), quando si tratti dell'istruttoria tecnica delle autorizzazioni e dei progetti, al controllo delle emissioni ed immissioni, al monitoraggio ed alla gestione dei dati, al controllo dell'osservanza delle prescrizioni relative all'inquinamento ambientale» (art. 6 della l.r. n. 18 del 1999);

b) questa necessità di «istruttoria tecnica» non esclude, però, che vi possa essere anche una competenza dell'A.S.L. ad esprimere il parere al riguardo; il controllo dell'inquinamento dell'aria è infatti, in accordo anche nell'art. 1 del d.p.r. n. 203 del 1988 (che esordisce, in apertura di questa nuova normativa generale sull'inquinamento atmosferico industriale, affermando che la tutela della qualità dell'aria che prevede è «ai fini della protezione della salute e dell'ambiente»), un'attività strumentale alla tutela della salute degli individui in genere e della collettività, e non soltanto di coloro che si trovano in una posizione socialmente qualificata (es. lavoratori di un dato stabilimento). Questo scopo ultimo ha valore primario nel rapporto con altri interessi, corrisponde a quello istituzionalmente perseguito dal servizio sanitario nazionale ed è proprio, quindi, delle aziende sanitarie locali; e resta poi all'autorità competente alla decisione sullo svolgimento di attività potenzialmente pericolose l'apprezzamento dei pareri acquisiti, sia da parte dell'A.S.L. che delle Agenzie regionali, al fine della migliore tutela della salute pubblica nei singoli casi.

È dunque da non condividere l'affermazione del primo giudice circa l'esclusività della competenza istruttoria dell'A.R.P.A.L., e si deve invece considerare che la competenza dell'A.S.L. non riguarda la mera tutela della sicurezza e igiene dei lavoratori della cava, ma si estende a ciò che concerne la tutela dagli effetti potenzialmente nocivi per la salute dell'inquinamento dell'aria verso chiunque. Ne consegue che l'A.R.P.A.L., per quanto necessario a questi fini, non è in via esclusiva l'organo tecnico istruttorio competente in materia di emissioni nell'atmosfera.

5.3. Nel caso in esame perciò correttamente, da una lato, il Comune per l'espressione del parere obbligatorio di competenza si è avvalso dell'A.S.L. e, dall'altro, la Provincia ha fatto riferimento a tali pareri, insieme con quello dell'A.R.P.A.L., per la propria decisione finale.

Né questa decisione può dirsi viziata perché fondata sul parere comunale, a sua volta sorretto da quello dell'A.S.L. con il supporto anche della consulenza universitaria, e non su quello dell'A.R.P.A.L., essendo nella discrezionalità della Provincia apprezzare la rilevanza dei pareri per il rilascio dell'autorizzazione, purché si tratti di apprezzamento motivato, non illogico né irragionevole ovvero basato su fatti travisati.

Al riguardo si deve osservare che il parere contrario della A.S.L., cui il provvedimento impugnato si correla *per relationem*, è analiticamente motivato poiché tiene conto di tutte le relazioni tecniche prodotte (da parte dell'istante, dell'A.R.P.A.L. e dal consulente dell'Università di Genova), espone il quadro scientifico, con gli effetti dell'amianto sulla salute, quello normativo, la caratterizzazione geologica della cava in questione, il commento ai risultati analitici, la valutazione degli effetti dell'emissione nell'atmosfera e l'analisi puntuale dei rischi rinvenibili in concreto, a fronte della concentrazione di amianto nella cava, alle modalità di coltivazione e frantumazione del materiale e alla connessa esposizione all'emissione in atmosfera e diffusione di fibre di amianto per gli abitanti degli edifici circostanti, considerato che «la cava dista circa 500 metri dal centro dell'abitato di Borgognasco ed esistono vari edifici di civile abitazione sparsi, che distano meno di 200 metri», mettendo in luce in questo quadro (in particolare sulla base della consulenza tecnica di fonte universitaria) che «la determinazione dell'indice di rilascio non è, e non può essere, l'unico elemento per valutare la pericolosità dell'estrazione di materiali contenenti amianto, in particolare in casi complessi, come quello in esame, in cui «il contenuto di amianto della cava di Borgognasco è da considerare rilevante».

Ne consegue che la decisione della Provincia di fare riferimento al parere del Comune, e quindi dell'A.S.L., non è incongrua poiché, ferma la necessaria considerazione della relazione tecnica dell'A.R.P.A.L., da questa redatta con i criteri di cui al d.m. 14 maggio 1996, non è illogico, né irragionevole ovvero effetto di travisamento dei fatti, che la valutazione discrezionale sia stata esercitata sulla base della complessiva esposizione dei rischi presentata dalla A.S.L., sorretta anche da una consulenza tecnica; è infatti giustificato che a tutela del primario interesse alla tutela della salute pubblica non ci si limiti alla stretta considerazione del superamento di un limite formale delle emissioni (che rappresenti un indicatore di sicura nocività), ma si operi anche in concreto, secondo i principi comunitari della precau-

zione e dell'azione preventiva quando vi siano motivi ragionevoli per ipotizzare comunque effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, tanto più rilevanti, nella specie, per la vicinanza dell'abitato pur se la cava insista su zona boschiva.

6. Le censure dedotte in appello, relative al capo della sentenza impugnata con cui sono stati accolti i motivi aggiunti avverso i provvedimenti di revoca della concessione demaniale di guado e l'assegnazione al Comune di Casarza Ligure, vanno accolte per quanto attiene alla insussistenza della carenza di motivazione dei provvedimenti ritenuta dal primo giudice, ferme la giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi nella specie dell'esercizio di un potere di autotutela, espresso nella revoca di un precedente titolo concessorio, e l'ammissibilità dei detti motivi aggiunti, per la connessione tra i provvedimenti impugnati in quanto incidenti sul medesimo bene della vita (lo svolgimento dell'attività imprenditoriale dell'appellato).

Con riguardo alla motivazione della revoca si osserva che nella comunicazione di avvio del procedimento di estinzione della concessione, indirizzata dalla Provincia alla ditta L.G. il 29 novembre 2005 (prot. n. 19218) è indicato che il Comune di Casarza Ligure ha chiesto il subentro nella concessione e la contestuale «formalizzazione dell'uso pubblico del guado» e che si procederà di conseguenza «secondo quanto riportato al punto 4 del disciplinare di concessione», venendo quindi conformemente motivato il provvedimento di revoca (n. 4286 del 4 agosto 2006).

Il citato art. 4 del disciplinare di concessione, firmato dal sig. L.G., concessionario, stabilisce che «La Provincia potrà sospendere, modificare o revocare, anche parzialmente, in qualunque momento la concessione, qualora intervengano ragioni di (...) pubblica utilità», non potendo il concessionario «pretendere alcun compenso o risarcimento dei danni o altro, ove la Provincia eserciti il diritto di cui sopra».

Si deve perciò concludere per l'adequatezza della motivazione dell'impugnato provvedimento di revoca della concessione, in quanto basato sull'applicazione di una clausola del disciplinare espressamente accettata dal concessionario, e sulla verificata circostanza di una delle previste cause di revoca consistente nell'uso pubblico del guado richiesto dal Comune.

7. Per le ragioni che precedono gli appelli sono fondati e devono essere perciò accolti.

(Omissis)

(1) IMPIANTO PER SFRUTTAMENTO DI CAVA ED EMISSIONI IN ATMOSFERA.

Con la decisione in rassegna, il Consiglio di Stato è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso avverso la sentenza del T.A.R. Liguria che aveva annullato il provvedimento della Provincia di Genova di diniego del rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per l'installazione di un nuovo impianto nella cava di serpentino a cielo aperto.

In proposito occorre osservare che l'inquinamento atmosferico di origine industriale o civile prodotto dalle attività umane può provocare effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente; al fine di evitare o almeno limitare tali effetti, il legislatore nazionale ha recepito, con il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, recante norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, le direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203, in materia.

L'anzidetto d.p.r. n. 203/1998 ha rappresentato fino al 2006 la disciplina di riferimento per l'inquinamento atmosferico nel nostro Paese, successivamente, è stato abrogato e sostituito dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), la cui parte V è dedicata alla tutela dell'aria e alle riduzioni delle emissioni in atmosfera.

In particolare, il d.p.r. n. 203/1988, si occupava, esclusivamente, della disciplina delle sorgenti (industriali e civili) fisse di inquinamento atmosferico, con la finalità generale della tutela della qualità dell'aria e con l'obiettivo di proteggere la salute umana e l'ambiente. Tale decreto prevedeva per la realizzazione degli impianti industriali dai quali poteva derivare un inquinamento atmosferico significativo, l'obbligo della preventiva

autorizzazione. Pertanto, ne discendeva che l'oggetto principale dell'autorizzazione alle emissioni doveva essere considerato l'impianto».

Il legislatore, in tema di inquinamento atmosferico, con il citato d.p.r. n. 203/1988, non ha inteso limitare la salubrità dell'aria ed il controllo delle emissioni atmosferiche ai soli impianti qualificabili come industriali a norma dell'art. 2195 c.c. ma ha fatto riferimento a qualsiasi impianto che può dare luogo ad emissione in atmosfera, come risulta dal chiaro tenore letterale dell'art. 1 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (1).

Il decreto, poi, all'art. 4 prevedeva la competenza delle Regioni in merito alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico ed assegnava alle stesse il compito di formulare i piani di rilevamento, prevenzione, conservazione e risanamento del territorio, di fissare i valori di emissione degli impianti, di adottare valori limite di qualità dell'aria nonché quelli di emissione degli impianti, di adottare valori limite delle emissioni più restrittivi per le zone di speciale protezione dell'ambiente; alle Regioni spettava altresì di esercitare l'indirizzo ed il coordinamento dei sistemi di controllo e di rilevazione degli inquinanti atmosferici e l'organizzazione dell'inventario regionale delle emissioni e di predisporre le relazioni annuali sulla qualità dell'aria da trasmettere ai Ministeri dell'ambiente e della sanità.

Infine, relativamente alle funzioni tecniche di vigilanza e controllo, si stabiliva che le medesime rientravano in via generale nella competenza delle A.S.L.; però, l'art. 9 prevedeva che l'autorità competente potesse avvalersi discrezionalmente per il controllo e le ispezioni ai fini dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera degli impianti, di tutto quanto ritenesse necessario per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione delle emissioni, prevedendo, perciò, anche l'ipotesi dell'avvalimento delle strutture tecniche delle A.R.P.A.

Il Codice dell'ambiente stabilisce, ora, agli artt. 268 e 269, la competenza dell'A.R.P.A., con possibilità di delegare il controllo e la vigilanza su disposizione delle autorità competenti in sede amministrativa e regolamentare, prevedendo, all'art. 269, comma 9, in particolare, il potere di effettuare presso gli impianti tutte le ispezioni che siano necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione.

Ritornando alla pronuncia in commento, nella presente fattispecie è stato seguito il procedimento previsto dai dettami normativi sopra richiamati; infatti, l'impugnato provvedimento di diniego dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per l'installazione del nuovo impianto si basa sul parere del Comune, dell'A.S.L., sulla relazione tecnica dell'A.R.P.A.L., nonché sulla consulenza tecnica dell'Università di Genova, in quanto rientra nella discrezionalità della Provincia apprezzare la rilevanza dei pareri per il rilascio dell'autorizzazione, purché si tratti di apprezzamento motivato, non illogico né irragionevole ovvero basato su fatti travisati.

Al riguardo, occorre evidenziare come il parere contrario della A.S.L. cui il provvedimento impugnato si correla risulta analiticamente motivato, poiché tiene conto di tutte le relazioni tecniche prodotte (da parte dell'istante, dell'A.R.P.A.L. e del consulente dell'Università di Genova); espone altresì, dettagliatamente, il quadro scientifico con gli effetti dell'amianto sulla salute, quello normativo, la caratterizzazione geologica della cava in questione, il commento ai risultati analitici, la valutazione degli effetti dell'emissione nell'atmosfera e l'analisi puntuale dei rischi rinvenibili in concreto, sugli abitanti degli edifici circostanti la cava, nella quale, il contenuto di amianto è stato considerato rilevante.

In tale situazione, alla luce dei principi sopra esposti, la decisione del Consiglio di Stato merita adesione.

Vincenzo Perillo

(1) V. Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 2005, n. 40944, Belcastro, rv.

232.361, in www.industrieambiente.it.

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *ter* - 7-2-2013, n. 1369 - Sandulli, pres.; Mangia, est. - Anzuini (avv. Verlezza) c. Regione Lazio (avv. gen. Stato) ed a.

Usi civici - Terreni gravati da usi civici - Alienazione di terreni di demanio collettivo - Obbligo per la P.A. di comunicare l'avvio del procedimento ai proprietari interessati - Insussistenza. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7; l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 12)

Non vi è obbligo per la Regione di comunicare l'avvio del procedimento di autorizzazione dell'alienazione di terreni in proprietà collettiva a coloro che asseriscono di essere proprietari alloctali di alcune particelle di tali terre (1).

(Omissis)

FATTO. - Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 15 dicembre 2005 e depositato il successivo 12 gennaio 2006, i ricorrenti impugnano la determinazione n. c 1590 con cui, in data 6 novembre 2003, la Regione Lazio ha autorizzato l'Università agraria di Nettuno «alla alienazione di terreni di demanio collettivo a favore del Comune di Nettuno», tra cui rientrano anche i terreni distinti in catasto al fg. 33, p.lle 737 e 732, rispettivamente di mq 396 e mq 1544, chiedendone l'annullamento.

In particolare, i ricorrenti espongono quanto segue:

- di essere eredi per successione testamentaria del sig. Zaino Luciano, deceduto in data 17 luglio 1994, il quale era proprietario e/o possessore dei su indicati appezzamenti di terreno;

- la proprietà e/o il possesso sono attestati, tra l'altro, dalla sentenza n. 396 del 1980 del Tribunale di Velletri, con cui la madre del sig. Zaino si vide riconosciuto il diritto di proprietà e/o l'utile dominio nei confronti degli eredi del sig. Di Lelio Domenico, regolarmente trascritta alla Conservatoria dei RR.II. di Roma, come - del resto - risulta trascritta la donazione del terreno al sig. Zaino il successivo 4 luglio 1984;

- in tal senso depone anche l'avvio da parte del Comune di Nettuno del «procedimento di espropriazione per pubblica utilità» dei medesimi terreni nel 2001;

- in occasione dell'invito da parte del predetto Comune alla stipula dell'atto di cessione volontaria, fissata per il giorno 30 settembre 2004, apprendevano «che detti appezzamenti di terreno erano gravati da un imprecisato diritto di uso civico in favore dell'Università agraria di Nettuno», tanto che il notaio riteneva impossibile la stipulazione dell'atto;

- in tale occasione ricevevano, tra l'altro, l'invito a provvedere alla «legittimazione» del terreno, ai sensi della legge n. 1766 del 1927;

- in conseguenza di tali circostanze, richiedevano dapprima l'intervento del «difensore civico» presso la Regione Lazio; in seguito e precisamente in data 31 maggio 2005, inoltravano «istanza di legittimazione»;

- avendo appreso dal difensore civico che i terreni in questione «sarebbero stati di proprietà dell'Università agraria di Nettuno», in data 20 luglio 2005 inoltravano richiesta di accesso agli atti, in esito alla quale in data 20 ottobre 2005 ricevevano la notificazione del testo integrale della deliberazione in epigrafe.

Avverso tale deliberazione i ricorrenti insorgono deducendo i seguenti motivi di diritto:

Violazione di legge ed eccesso di potere. Il procedimento è nullo per violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990. Considerata la posizione dei ricorrenti, è, infatti, evidente che i predetti avrebbero dovuto essere informati del procedimento che ha dato luogo al provvedimento impugnato.

Allo stato, peraltro, non è dato conoscere l'effettiva sussistenza dell'uso civico. Anche nell'eventualità l'Università agraria fosse titolare del diritto dominicale, è da precisare che sussistono le condizioni per ottenere la «legittimazione» ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, avendo gli istanti apportato migliorie al fondo. È, poi, da osservare che terreni adiacenti sono stati palesemente «legittimati» sulla base degli stessi presupposti da altri soggetti, «con evidente disparità di trattamento». Ciò lo dimostra un contratto di vendita tra il sig. Zaino Giorgio e la sig.ra Canini Maria Rita, risalente al 1991, e l'inserimento di un'area adiacente in zona turistico-ricettiva, in virtù di una variante al P.R.G.

Con atto depositato in data 24 gennaio 2006 si è costituita la Regione Lazio.

Con ordinanza n. 232 del 9 febbraio 2006 il Tribunale ha chiesto chiarimenti al Comune di Nettuno.

Con atto depositato in data 5 aprile 2006 si è costituito il Comune di Nettuno, il quale - nel contempo - ha rilevato che il Tribunale di Velletri, con la sent. n. 396 del 1980, ha semplicemente statuito in ordine alla validità ed efficacia di una scrittura privata che vedeva interessati il sig. De Lelio Oreste e la sig.ra Fiori ma nulla poteva - in tale occasione - essere trasferito, atteso che il sig. De Lelio non era proprietario dei terreni. In particolare, ha posto in evidenza che i terreni erano stati assegnati nel possesso del sig. De Lelio Rolando ed altri nel 1879 ma «a seguito del progetto di legittimazione del 1963 erano stati stralciati dall'elenco delle ditte interessate alla legittimazione, in quanto vi era contestazione sul possesso degli stessi». Ciò detto, il Comune di Nettuno contesta le censure formulate, affermando che alcuna comunicazione di avvio del procedimento doveva essere effettuata nei confronti dei ricorrenti e, comunque, opererebbe l'art. 21 *octies*.

Con ordinanza n. 2054 del 6 aprile 2006 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare.

In data 21 maggio 2007 ed in data 22 giugno 2007 svariate società hanno depositato atti di intervento *ad opponendum*, contestando la ricevibilità e l'ammissibilità del ricorso e chiedendo, tra l'altro, il riesame dell'istanza cautelare.

In data 10 luglio 2007 la Regione Lazio ha prodotto copia del provvedimento con cui, in data 5 luglio 2007, l'istanza di legittimazione dei ricorrenti è stata respinta.

In medesima data l'interveniente S.A.E. Società appalti edili a r.l. ha prodotto una memoria.

Con scritto difensivo prodotto il successivo 11 luglio 2007 i ricorrenti hanno contestato la legittimazione degli intervenienti e le argomentazioni dagli stessi formulate, insistendo - in particolare - sulla possibilità di ottenere la legittimazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, stante la cognizione del giudice in ordine all'accertamento di tali circostanze «come anche (...) della demanialità».

Con ordinanza n. 3485 del 12 luglio 2007 la Sezione ha respinto l'istanza di riesame.

In data 25 luglio 2012 ha depositato atto di intervento il Consorzio cooperative Nettuno 2004, per poi produrre memoria il successivo 14 dicembre 2012.

In data 28 dicembre 2012 i ricorrenti hanno prodotto una memoria con cui hanno posto in evidenza la necessità di accertare «se i terreni oggetto di causa siano o meno gravati da uso civico a favore dell'Università agraria di Nettuno, e quale eventualmente esso sia», con l'aggiunta che «nel caso fosse accertata l'esistenza di un uso civico gravante sui terreni, sarebbe necessario accertare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 9 della l. 16 giugno 1927, n. 1766» tramite c.t.u., di cui si chiede formalmente l'ammissione.

All'udienza pubblica del 17 gennaio 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO. - 1. Il Collegio ritiene di poter soprassedere sulle numerose eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti, atteso che il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto.

1.1. Come esposto nella narrativa che precede, i ricorrenti si dolgono - *in primis* - della violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 in quanto affermano che - in qualità di «soggetti interessati e direttamente coinvolti» - «avrebbero dovuto essere informati dell'avvio del provvedimento».

Il Collegio - *re melius perpensa* rispetto alla fase cautelare - ritiene che tale censura non sia condivisibile per le seguenti considerazioni:

- nel caso in esame, si tratta di terreni gravati da diritto di uso civico in favore dell'Università agraria di Nettuno;

- tale circostanza - ritenuta ostativa dal notaio alla stipula dell'atto di cessione volontaria, alla quale il Comune di Nettuno ed i ricorrenti avrebbero dovuto procedere in occasione dell'incontro organizzato in data 30 settembre 2004 - non è posta in discussione dai ricorrenti ed, anzi, può ritenersi implicitamente ammessa e riconosciuta da quest'ultimi, posto che gli stessi - oltre a qualificarsi ripetutamente nell'atto introduttivo del giudizio genericamente «proprietari e/o possessori» - espressamente affermano di aver presentato «istanza di legittimazione» in data 31 maggio 2005 ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 (riguardante formalmente gli «occupatori» di terre di uso civico), di cui allegano, tra l'altro, copia;

- in ragione di quanto premesso, deve riconoscersi la soggezione delle aree interessate dalla presente controversia al regime

giuridico caratterizzato dai requisiti della inalienabilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità;

- come noto, tale regime necessariamente comporta la nullità di qualsiasi ipotesi di trasferimento che veda coinvolti soggetti privati, e ciò indipendentemente dalla circostanza che la stessa risulti riconosciuta in pronunce emesse da organi giudiziari ordinari. Come ripetutamente affermato in giurisprudenza, i beni aggravati da usi civici debbono essere, infatti, assimilati ai beni demaniali. La particolarità del regime a cui sono sottoposti i beni in esame determina che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza del pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico ne vieta ogni circolazione (cfr., in tal senso, Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792; T.R.G.A. 17 ottobre 2005, n. 284) e, pertanto, ogni atto di cessione tra privati di un tale bene - pur se riconosciuto come intervenuto - è affetto da nullità (Cass. Sez. III Civ. 3 febbraio 2004, n. 1940). In altre parole, in materia di terreni soggetti ad uso civico non possono costituirsi proprietà private senza un titolo proveniente dall'autorità che ha il potere di disporre (principio questo a cui si riconnette, tra l'altro, anche l'irrelevanza di stati di prolungato possesso - Trib. Cassino 7 aprile 2010; App. Roma, Sez. IV 8 novembre 2006);

- tenuto conto di quanto detto, è, pertanto, da escludere che sulle amministrazioni pubbliche, titolari del potere di disporre in ordine a beni gravati da uso civico, gravi l'onere di effettuare indagini nei registri immobiliari per verificare le risultanze nei predetti riportate in ordine ai beni de *quibus*, soggetti - come già precisato - ad incommerciabilità;

- nel contempo, è da escludere che, in presenza di provvedimenti del tipo di quello impugnato, chiunque si ritenga titolare - come i ricorrenti - di diritti reali sui beni in virtù di atti di disposizioni tra privati, donazioni da parte di privati o, ancora, di pronunce giudiziarie dirimenti controversie tra privati possa vantare la posizione di «soggetto nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti» o di soggetto a cui deriva un pregiudizio «individuato o facilmente individuabile, diverso dai diretti destinatari», ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 241 del 1990;

- per completezza, appare poi opportuno aggiungere che - come ormai riconosciuto a livello legislativo dall'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990 - l'obbligo di dare comunicazione di avvio del procedimento amministrativo è preordinato non solo ad una funzione difensiva in favore del destinatario dell'atto conclusivo, ma anche alla formazione di una completa e meditata volontà dell'amministrazione (cfr., tra le altre, T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 6 dicembre 2012, n. 1961), sicché la violazione di un tale obbligo assume carattere invalidante solo nei casi in cui non risulti dimostrato dall'amministrazione - in caso di provvedimenti a contenuto non vincolato - che, anche in caso di partecipazione degli interessati, il provvedimento avrebbe avuto lo stesso contenuto, ovvero che nessun risultato a sé favorevole avrebbe conseguito l'interessato in virtù del suo apporto partecipativo (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III 1° ottobre 2012, n. 5168; Cons. Stato, Sez. VI 24 settembre 2012, n. 5071; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 17 ottobre 2012, n. 1850; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 21 settembre 2012, n. 7669);

- orbene, nel caso in esame risulta adeguatamente dimostrato dalle amministrazioni resistenti che la partecipazione dei ricorrenti non avrebbe condotto all'adozione di un provvedimento con un diverso contenuto;

- al riguardo vale, infatti, quanto già affermato circa l'irrelevanza dell'intervento di sentenze del giudice civile di risoluzione di controversie sulla validità di accordi intercorsi tra privati o, comunque, sulla titolarità di un bene, mentre alcun effetto può certo essere riconosciuto alla istanza di legittimazione, atteso che la stessa - essendo stata presentata in data 31 maggio 2005 - risale ad epoca di molto successiva a quella di adozione del provvedimento impugnato.

In sintesi ma più compiutamente, si perviene alla conclusione che alcuna violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 può essere ravvisata, atteso che:

- preso atto del regime dei beni assoggettati ad uso civico, i ricorrenti - rispetto ai quali non risulta espletata alcuna procedura amministrativa idonea a determinare l'acquisto della titolarità di diritti reali sui beni in contestazione - non possono essere qualificati come «soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti» o di soggetti «individuati o facilmente

te individuabili» a cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento impugnato;

- a tale fine, di alcun ausilio si presenta l'istanza di legittimazione, atteso che quest'ultima risale a molto tempo dopo la data di adozione del provvedimento *de quo*;

- la sussistenza già all'epoca di adozione del provvedimento impugnato di un eventuale regime di «occupazione» utile o, comunque, rilevante ai fini della «legittimazione» ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 è stata, poi, completamente disconosciuta con l'adozione in data 5 luglio 2007 del provvedimento di diniego opposto alla sopra indicata istanza, rispetto al quale non risulta, tra l'altro, proposto gravame;

- a ulteriore conferma di quanto affermato in ordine alla posizione dei ricorrenti rispetto al provvedimento impugnato depone anche la circostanza che, dal 16 giugno 2000 all'11 luglio 2000, è risultata affissa all'albo pretorio una relazione demaniale, unitamente alla delibera c.c. n. 48 del 2000, attestante l'appartenenza dei beni in contestazione al demanio civico dell'Università agraria di Nettuno, e, ancora, in data 22 aprile 2002 la Direzione regionale sviluppo agricolo e mondo rurale aveva già adottato una determinazione di autorizzazione dell'Università agraria di Nettuno alla alienazione del terreno di demanio collettivo identificato anche al fg. 33 p.lle 732 2 737, le quali non sono state oggetto di impugnativa;

- in ragione di tali premesse, sovviene anche l'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, tenuto conto che risulta adeguatamente dimostrato dalle amministrazioni resistenti che la partecipazione dei ricorrenti al procedimento non avrebbe determinato l'adozione di un provvedimento finale caratterizzato da un diverso contenuto.

In definitiva, la censura *de qua* è infondata.

1.2. I ricorrenti si dolgono, ancora, della singolarità della posizione del Comune di Nettuno, il quale «riconosce il diritto dominicale degli istanti (...) salvo poi trattare con l'Università agraria per l'acquisto dei medesimi immobili».

Anche tale censura è priva di giuridico pregio.

Al riguardo appare sufficiente osservare che alcuna incidenza può rivestire - al fine del decidere la questione in trattazione - il comportamento dell'amministrazione comunale.

La determinazione impugnata - prospettata come lesiva e, dunque, di rilievo in questa sede - consiste nell'autorizzazione resa dalla Regione all'Università agraria di Nettuno per la vendita di determinati terreni, rispetto ai quali i ricorrenti ritengono di potersi porre come soggetti titolari di una posizione differenziata.

In ragione di tale premessa, si osserva che:

- ciò che veramente rileva è l'autorizzazione all'alienazione dei terreni, la quale coinvolge - in termini specifici - esclusivamente la Regione Lazio e l'Università agraria di Nettuno;

- a fronte di tale constatazione, la circostanza che l'alienazione avvenga nei confronti del Comune di Nettuno - e non nei confronti di un diverso soggetto - ha carattere chiaramente secondario o, meglio, va ritenuta irrilevante rispetto all'interesse sotteso, perseguito dai ricorrenti.

Per gli esposti motivi, il comportamento assunto dal Comune di Nettuno è da ritenere del tutto ininfluenza per la valutazione della legittimità o meno del provvedimento impugnato.

In ogni caso, può essere utile segnalare che, con nota del 28 luglio 2003, il Comune di Nettuno ha chiesto alla sig. Sandra Zaino di produrre documenti e atti notarili comprovanti la titolarità del diritto di proprietà degli immobili.

Come risulta dalla precedente nota del 16 giugno 2003, l'individuazione del soggetto destinatario della procedura di esproprio era stata effettuata esclusivamente sulla base delle risultanze catastali.

Orbene, tale circostanza rivela inequivocabilmente che - ai fini di procedere all'esproprio - il Comune di Nettuno non aveva proceduto ad alcuna specifica verifica in ordine al regime dei beni.

1.3. In ultimo, i ricorrenti denunciano disparità di trattamento.

Anche tale censura non è meritevole di condivisione.

Al riguardo appare sufficiente rilevare che la censura in questione risulta supportata da un mero atto di trasferimento tra privati e da un certificato rilasciato dal Comune di Nettuno, i quali si rivelano del tutto inidonei a comprovare una differente regolamentazione da parte dell'amministrazione regionale di situazioni identiche, tanto più ove si consideri che la delibera impugnata ricomprende anche i terreni oggetto degli atti di cui sopra.

1.4. Per mera completezza, si aggiunge, poi, che il Collegio non ravvisa alcuna necessità di procedere alla nomina di un c.t.u., richiesto dai ricorrenti nella memoria depositata il 29 dicembre 2012 per verificare «se i terreni oggetto di causa siano o meno gravati da uso civico in favore dell'Università agraria di Nettuno» e, in caso di esito positivo, se sussistano o meno le condizioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927.

Sopraesedendo in ordine a profili riguardanti la giurisdizione in materia di accertamento della soggezione di un terreno ad uso civico (generalmente riconosciuta al Commissario regionale degli usi civici - cfr., tra le altre, Cass. Sez. Un. Civ. 28 dicembre 2007, n. 27181), il Collegio ritiene, infatti, che si tratti di questioni avulse dalla materia del contendere del presente ricorso, tenuto conto che:

- come già detto, nell'atto introduttivo del presente giudizio i ricorrenti non adducono l'insussistenza dell'uso civico [ed, anzi, affermano di aver appreso «che i terreni (...) sarebbero stati di proprietà dell'Università agraria di Nettuno, come da deduzioni inviate dal Presidente» della Regione Lazio all'ufficio del difensore civico];

- questioni riguardanti la sussistenza delle condizioni del citato art. 9, utili per la «legittimazione», dovevano essere proposte - eventualmente - in sede di impugnativa del provvedimento di cui alla nota prot. n. 90809/D373D/03, di rigetto dell'istanza a suo tempo presentata dai ricorrenti.

2. Per le ragioni sopra esposte, il ricorso va respinto.

(Omissis)

(1) USI CIVICI E SOGGETTI INTERESSATI AL PROCEDIMENTO DI ALIENAZIONE DEI TERRENI DI PROPRIETÀ COLLETTIVA.

1. L'oggetto della controversia, complicato nella scansione temporale dei vari fatti che l'hanno costituito, può essere riassunto così. Una Università agraria - e, più precisamente, quella di Nettuno - decide di alienare alcune sue terre di proprietà collettiva - nella specie, al Comune di Nettuno - e chiede l'autorizzazione alla Regione Lazio. Inizia in tal modo il procedimento disciplinato dall'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, procedimento che si conclude con la delibera regionale di autorizzazione. Fra le terre da alienare vi sono alcune particelle che determinate persone assumono essere nella loro proprietà e/o possesso, e perciò si lamentano di non essere state avvisate dell'avvio del procedimento autorizzatorio, invocando il diritto riconosciuto dall'art. 7, comma 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241, a coloro che vantano la posizione di «soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti» o di soggetti a cui deriva un pregiudizio «individuato o facilmente individuabile, diverso dai diretti destinatari». A norma della legge n. 241/1990 il procedimento sarebbe viziato e perciò quelle persone hanno chiesto al T.A.R. del Lazio la declaratoria di nullità della deliberazione con cui la Regione ha autorizzato l'Università agraria di Nettuno a vendere al Comune di Nettuno alcune terre in proprietà collettiva.

2. È ovvio che la legittimazione al ricorso si basa sull'asserzione che i ricorrenti hanno, su alcune particelle delle terre di cui al provvedimento regionale, un diritto di proprietà e/o di possesso, in assoluto conflitto con la pretesa dell'Università agraria secondo cui, invece, trattasi di terre collettive, ovverosia di terre gravate da usi civici. D'altronde,

de, l'Università agraria di Nettuno aveva invocato, dalla Regione, il provvedimento autorizzatorio, proprio per la natura collettiva delle terre in questione, mentre i ricorrenti contestano tale *qualitas soli*, o quanto meno la riconoscono, ma presentano, alla stessa Regione Lazio, istanza di legittimazione, ex art. 9 della legge n. 1766/1927, che però viene respinta senza gravame.

3. Non è il caso di approfondire qui l'oggetto della legge n. 241/1990 sui procedimenti amministrativi e sull'obbligo di colui che governa il procedimento a dare comunicazione del suo avvio a tutti gli interessati, onde si abbia un processo «preordinato non solo ad una funzione difensiva a favore del destinatario dell'atto conclusivo, ma anche alla formazione di una completa e meditata volontà dell'amministrazione» (1). Basta richiamare in nota la dottrina che si è formata in proposito (2), aggiungendo che l'omessa comunicazione, allorché risulti necessitata perché il provvedimento non avrebbe avuto lo stesso contenuto se l'interessato fosse stato messo in condizione di svolgere il suo apporto partecipativo, ha carattere invalidante.

Dunque, nel caso di specie vi è una terra collettiva in proprietà dell'Università agraria di Nettuno. Vi sono persone che contestano, per alcune particelle, tale *qualitas soli*. Vi è in corso la richiesta dell'Università agraria alla Regione di essere autorizzata ad alienare, al Comune, una porzione di tali sue terre collettive. Aveva la Regione l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento autorizzatorio a coloro che vantavano diritti proprietari *uti singuli* su queste terre?

4. La risposta è stata negativa. Essa parte dalla premessa che il regime giuridico delle terre in proprietà collettiva è caratterizzato dai requisiti della inalienabilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità, in sostanza una sorta di regime demaniale o, *melius*, un regime parademiale. Ne consegue che non si può sostenere che l'amministrazione pubblica - nel caso di specie la Regione Lazio - abbia l'obbligo di effettuare indagini per verificare se le risultanze riportate nei registri immobiliari - nella specie, terre imputate all'Università agraria di Nettuno - siano complete, dato che si deve escludere, per regola e per principio, la possibilità che tali terre possano essere state alienate, stante la loro soggezione al vincolo dell'incommerciabilità. L'ulteriore conseguenza è che non vi possano essere, *a priori*, soggetti «nei confronti dei quali il provvedimento [amministrativo] finale è destinato a produrre effetti diretti» e, quindi, soggetti da individuare e ai quali si debba dare comunicazione dell'avvio del procedimento.

5. Questo non esclude che coloro, che asseriscono di vantare diritti di proprietà sulle terre in questione negando la qualità collettiva, possano partecipare al procedimento amministrativo di cui siano venuti a conoscenza *aliunde*. Possibilità che sostanzialmente si ricava da quel passo della sentenza del T.A.R. del Lazio in cui si richiama l'affissione, all'albo pretorio del Comune di Nettuno, di una relazione demaniale, unitamente alla delibera del Consiglio comunale attestante l'appartenenza dei beni in questione al demanio civico dell'Università agraria di Nettuno. Affissione che, nella specie, sarebbe stata sufficiente a dare notizia dell'avvio del procedimento che si è concluso con l'autorizzazione regionale di alienazione ex art. 12 della legge n. 1766/1927.

Alberto Germanò

(1) Così la sentenza del T.A.R. del Lazio in commento; ma v. anche T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 6 dicembre 2012, n. 1961, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(2) Cfr. L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 247-278; F. CARINGELLA - M. PROTTO (a cura di), *Il nuovo procedimento amministrativo: commento organico alla legge 18 giugno 2009, n. 69, di modifica della legge n. 241/1990*, Roma, 2009; V.

CERULLI IRELLI - L. DE LUCIA (a cura di), *L'invalidità amministrativa*, Torino, 2009; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo: il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2009; A. DE ROBERTO, *L'attività pubblicistica dell'amministrazione: la disciplina della legge generale sull'azione amministrativa 7 agosto 1990, n. 241 fino alle ultime innovazioni introdotte dalla legge 18 giugno 2009, n. 69*, Torino, 2010.

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I - 17-12-2012, n. 490 - Zuballi, pres.; Di Sciascio, est. - Riserva di Caccia di Manzano (avv.ti Sedrani e Celledoni) c. Provincia di Udine (avv.ti Asquini e Marche) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Regolamento per la disciplina delle aziende faunistico-venatorie e delle aziende agri-turistico-venatorie - Sottrazione di territorio venabile.

Una azienda faunistico-venatoria può essere autorizzata dalla Provincia nel rispetto dei criteri indicati nel piano faunistico regionale che possono essere anche quelli del piano faunistico (soltanto) adottato (1).

(Omissis)

Il primo motivo di ricorso è infondato.

Fondamentalmente esso nega il potere delle Province nel Friuli-Venezia Giulia di autorizzare la costituzione di aziende faunistico-venatorie nelle more dell'approvazione del piano faunistico-venatorio regionale.

Tale prospettazione dev'essere disattesa.

Secondo la Provincia, gli artt. 5, comma 2, e 22, commi 2 e 3 della l.r. n. 6 del 2008 autorizzano la Provincia a provvedere a dette autorizzazioni anche prima dell'approvazione del piano.

Il Collegio non condivide pienamente tale avviso, dato che gli invocati artt. 5, comma 2 e 22, comma 2 non sembrano contenere disposizioni che, in maniera indiscutibile, si indirizzino a dette aziende prima dell'approvazione del suddetto strumento programmatico.

È invece indiscutibilmente destinato a disciplinare le aziende in parola prima dell'approvazione del P.F.R. l'art. 22, comma 3, della l.r. n. 6/2008 che recita:

«Sino all'adozione del P.F.R. le aziende venatorie devono destinare:

a) una superficie non inferiore al 22 per cento del comprensorio dell'azienda a spazi naturali permanenti in pianura;

b) una superficie non inferiore al 5 per cento del comprensorio dell'azienda a prato, ovvero a prato pascolo in zona montana».

Queste scarne disposizioni sono, ad avviso del Collegio, sufficienti a dimostrare:

- che una azienda faunistico-venatoria può esistere prima dell'approvazione del P.F.R., altrimenti non sarebbe destinataria di disposizioni normative;

- che, se può esistere, dev'essere costituita e può esserlo prima dell'approvazione del P.F.R.;

- che il potere di autorizzarla e le relative condizioni non può che spettare alla Provincia, in base all'art. 22, commi 1 e 9, «nel rispetto dei criteri indicati nel P.F.R.» che quindi ben possono essere quelli del P.F.R. adottato.

Costituisce invece una censura di merito quella, dedotta con il secondo motivo, relativa alla conformazione dell'azienda controinteressata, dato che i terreni che la costituiscono, per la stessa ammissione della ricorrente, rispettano il criterio normativo, di cui all'art. 22, lett. c) della l.r. n. 6 del 2008, riguardo alla contiguità. Per il resto si tratta di questioni di opportunità, su cui questo giudice non può essere chiamato a pronunciarsi, ricordando soltanto che gli organi consultivi competenti hanno espresso, pur con osservazioni, parere favorevole.

Il ricorso va pertanto rigettato.

(Omissis)

(1) LA LEGGE FRIULANA E LE AZIENDE FAUNISTICO-VENATORIE.

1. Con la sentenza in commento il T.A.R. Trieste ha risolto la *querelle* sollevata da una riserva di caccia circa la

legittimità dell'atto provinciale istitutivo di una azienda faunistico-venatoria che le sottrae una porzione di territorio venabile. Lo ha fatto districando la matassa della legge friulana n. 6 del 2008, ma qualche motivo di (ragionevole) dubbio è giustificato.

Cominciamo con il rilevare che l'azienda non è istituto nuovo: era già prevista nella legge quadro n. 968/77, ma la legge n. 157/92 ha ammesso una gestione privata della caccia individuando due tipologie: l'azienda faunistico-venatoria [lett. a)] e l'azienda agri-turistico-venatoria [lett. b)] dell'art. 16 (1). La principale connotazione della prima sta nelle «prevalenti finalità naturalistiche e faunistiche attraverso programmi di conservazione e di ripristino ambientale», mentre la seconda è una impresa agricola in cui è possibile l'immissione e l'abbattimento di fauna selvatica da allevamento per tutta la stagione venatoria (2).

Il riconoscimento di una gestione privata dell'attività venatoria rimarca la funzione integrativa dell'impianto pubblicistico della *caccia programmata* mediante l'individuazione di uno spazio significativo dal punto di vista territoriale, posto che il piano faunistico-venatorio può riservarle fino al 15 per cento del territorio agro-silvo-pastorale (art. 10, comma 5, della stessa legge); ma non si dà il caso di una gestione avulsa dalle finalità proprie degli istituti della pianificazione e programmazione faunistico-venatoria.

A saldare la gestione privata a quest'ultima è la stessa legge n. 157/92 che, all'art. 10, comma 12, stabilisce: «Il piano faunistico-venatorio regionale determina i criteri per la individuazione del territorio da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di azienda agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale». Come si vede, l'aggancio è inscindibile e, con esso, la legittimazione delle due tipologie di aziende. Che val quanto dire: l'istituzione di aziende faunistico-venatorie in tanto è possibile in quanto sussista un piano faunistico-venatorio che le supporti.

Questo legame non è sempre stato colto, come dimostra la giurisprudenza. Nel vigore della legge n. 968/77 si è detto che «l'istituzione e concessione di una azienda faunistico-venatoria non può prescindere dalla previa approvazione del piano provinciale (provvisorio e settoriale) di intervento faunistico-ambientale, in attesa del piano regionale previsto sia dalla legge quadro sulla caccia 27 dicembre 1977, n. 968, sia dalle normative regionali (nella specie l.r. Abruzzo 26 febbraio 1983, n. 10). È pertanto illegittima l'istituzione di una azienda faunistico-venatoria in assenza del piano stesso» (3). È stata, però, negata la propedeuticità del piano nel senso che «il ritardo col quale la Regione provvede ad adottare il piano faunistico-venatorio di cui all'art. 10, legge n. 157/92 non impedisce alla Provincia l'esercizio dei propri poteri in materia di caccia, anche per quanto attiene all'autorizzazione alla istituzione e all'ampliamento di aziende faunistico-venatorie. Ai sensi dell'art. 16, comma 1, legge n. 157/92, ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla istituzione di aziende faunistico-venatorie è sufficiente il solo previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» (4).

Il Consiglio di Stato si è pronunciato a favore della propedeuticità della pianificazione di settore e l'assenso alle aziende faunistico-venatorie può ritenersi sussistente solo nel caso in cui la legge regionale lo preveda espressamente; in difetto la Regione può determinarsi nel senso della propedeuticità. È pertanto illegittima l'istituzione di una azien-

(1) Si veda in tema N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in L. COSTATO - A. GERMANO - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, vol. I, par. 3.4.

(2) N. LUCIFERO, *op. ult. cit.*

(3) Cons. Stato, Sez. VI 11 luglio 1994, n. 1161, in *Foro amm.*, 1994, 1798.

(4) Così T.A.R. Marche 11 gennaio 1997, n. 44, in *T.A.R.*, 1997, 1053.

da faunistico-venatoria in assenza del piano medesimo» (5).

In senso opposto T.A.R. Piemonte ha statuito che «l'adozione del piano faunistico-venatorio non può condizionare l'assenso alla concessione per le aziende faunistico-venatorie posto che la legge pone su piani distinti le finalità delle attività amministrative così disposte» (6), ma la Sezione VI, pronunciandosi sull'appello contro la decisione piemontese, e invocando un precedente arresto, ha obiettato che «al confronto con il generale regime di caccia programmata, l'istituzione di azienda faunistico-venatoria si pone come eccezione rispetto alla regola: e come tale deve essere motivata non tanto e non solo, come ha inteso il T.A.R. nel respingere l'analoga censura svolta in primo grado, in comparazione con la gestione a mezzo dei comprensori alpini o degli ambiti territoriali di caccia, quanto (...) in relazione al perseguimento del concreto interesse pubblico dispiegato «qui e ora» sul territorio. E tale valutazione (...), per essere concreta, specifica ed attuale, non può essere ridotta (...) al mero dato numerico del rispetto della percentuale stabilita per la caccia privata (per lo stesso motivo per il quale il ricorso, pure indirizzato contro il provvedimento concretamente applicativo e non contro gli atti programmatici, è stato ritenuto ammissibile), ma deve emotivamente [sic!] approdare alla considerazione che quello autorizzato è il miglior modulo possibile, dati i presupposti di fatto, per perseguire l'interesse pubblico» (7).

A saldare la gestione privata al piano è, però (come si è visto), la stessa legge n. 157/92, che, all'art. 10, comma 5, in stretta correlazione con l'art. 10, comma 12, stabilisce che «il territorio agro-silvo-pastorale può essere destinato nella percentuale massima globale del 15 per cento a caccia riservata a gestione privata ai sensi dell'art. 16, comma 1, e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale». Ma la giurisprudenza non ravvisa la dipendenza delle aziende dal piano, a giudicare da un'altra pronuncia della stessa Sezione VI (8).

L'aggancio alla pianificazione faunistico-venatoria è, invece, a nostro avviso, condizione di legittimità delle due tipologie di aziende, di tal che l'istituzione di una azienda faunistico-venatoria e di una azienda agri-turistico-venatoria postula la loro riconducibilità al piano faunistico-venatorio.

2. Questo dato manca nel caso deciso dal T.A.R. friulano, ma la Provincia vi supplisce invocando la l.r. n. 6/2008 che le attribuisce la competenza a rilasciare l'autorizzazione dell'azienda faunistico-venatoria (art. 5) e – aggiunge – la relativa potestà può essere esercitata *anche prima dell'approvazione del piano*. Il suo ragionamento, che richiama alcuni degli arresti giurisprudenziali appena citati, si basa sull'art. 22, comma 3, della l.r. n. 6/2008, secondo cui «*sino alla adozione del P.F.R.* le aziende venatorie devono: a) destinare una superficie non inferiore al 22 per cento del comprensorio dell'azienda a spazi naturali; b) una superficie non inferiore al 5 per cento del comprensorio a prato, ovvero a prato pascolo in zona montana».

Tanto gli basta per ritenere legittima l'istituzione dell'azienda, dal momento che «una azienda può esistere prima della approvazione del piano faunistico regionale, altrimenti non sarebbe destinataria di disposizioni normative; se può esistere, deve essere istituita e può esserlo prima della

approvazione del P.F.R.; il potere di autorizzarla spetta alla Provincia, in base all'art. 22, commi 1 e 9, «nel rispetto dei criteri indicati nel piano faunistico regionale (P.F.R.): *che quindi ben possono essere quelli del P.F.R. adottato*» (9).

Ma il sillogismo non convince. Un conto è il P.F.R. adottato, altro conto il P.F.R. approvato: distinzione tanto più necessaria nel caso del piano disciplinato dall'art. 8 della legge friulana che si segnala per la tortuosità del procedimento, in cui adozione e approvazione sono distinti anche in ragione dell'autorità da cui promanano. Il piano faunistico friulano – atto di programmazione generale per la realizzazione degli obiettivi di tutela, conservazione, riproduzione e miglioramento della fauna selvatica e della biodiversità [lett. a) del comma 1] e della gestione del patrimonio faunistico e del prelievo venatorio – è compilato dalla Direzione centrale competente in materia faunistica e venatoria, la quale deve sentire le Province, l'Associazione di cui all'art. 19, ecc. sugli obiettivi del P.F.R. Fatta la valutazione di incidenza ex art. 5, d.p.r. n. 357/98, il piano giunge alla fase approvativa, riservata al Presidente della Regione, su conforme deliberazione della Giunta regionale, previo parere del Comitato e del Consiglio delle autonomie locali. Il P.F.R., peraltro, è sottoposto a verifica almeno ogni cinque anni.

Il comma 12 dello stesso art. 8 regola la prima applicazione della legge e contempla l'adozione del piano ad opera della Giunta entro e non oltre 90 giorni dall'entrata in vigore. È di questo atto (a quanto pare) che il T.A.R. si è occupato: adottato dalla Giunta regionale con delibera del 26 giugno 2008, n. 1264, non era ancora approvato con decreto del Presidente della Regione, su conforme deliberazione della Giunta regionale.

A complicare le cose ci ha pensato il Governo impugnando la legge e la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni (gli artt. 19, 23, commi 8 e 9, e 44) con sentenza 29 maggio 2008, n. 165 (10). Come si è appena detto, l'art. 19, che contemplava la creazione di una associazione dei cacciatori la cui assemblea degli eletti sarebbe stata composta da una rappresentanza dei cacciatori sia territoriale che per tipologia di caccia in contrasto con la disciplina difforme dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157/92, figura tra le disposizioni annullate dalla Corte. Ebbene: questa stessa associazione è stata consultata nel corso del procedimento.

3. La disposizione *fino all'adozione del P.F.R.* – che autorizzerebbe la Provincia ad istituire aziende faunistico-venatorie in assenza del piano e che supporta il ragionamento assolutorio della sentenza del T.A.R. – è sospetta di incostituzionalità se vista nell'ottica della Corte quale si desume dalla stessa sentenza n. 165. C'era, bensì, un piano meramente adottato dalla Giunta, ma talmente lontano dal traguardo della approvazione da non intravederne la conclusione. Sì che è lecito dubitare che la disposizione dell'art. 22, comma 3, della legge friulana sia rispettosa del principio enunciato dalla Corte circa il contenuto minimo irrinunciabile delle misure di tutela della fauna selvatica dal momento che consente alla Provincia di autorizzare aziende faunistico-venatorie anche in presenza di un piano faunistico-venatorio solo adottato: che è quanto dire in assenza di piano. Mancando il presupposto legittimante (e propeudeutico), è dubbia l'idoneità del parametro normativo invo-

(5) Cons. Stato, Sez. VI 11 luglio 1994, n. 1161, cit.

(6) T.A.R. Piemonte, Sez. I 23 giugno 2003, n. 959, in *T.A.R.*, 2003, 3210.

(7) Così Cons. Stato, Sez. VI 17 aprile 2009, n. 2335, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 1041.

(8) «Tale essendo il quadro normativo di riferimento - spiega la Sezione VI nella sentenza 22 giugno 2004, n. 4444, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, che ha deciso, rigettandolo, l'appello contro T.A.R. Piemonte n. 959 del 2003 - deve escludersi che il piano faunistico regionale costituisca il presupposto di legittimità dei provvedimenti

di istituzione e concessione delle aziende faunistico-venatorie. Non v'è, infatti, nella legge statale e regionale alcuna norma da cui possa desumersi che l'istituzione di dette aziende sia subordinata al perfezionamento della procedura pianificatoria, il che si spiega agevolmente ove si consideri che le stesse costituiscono elemento estrinseco della pianificazione di settore. Ne consegue che, nelle more di adozione del piano, la Regione può legittimamente procedere alla disciplina e alla istituzione di aziende faunistico-venatorie (...).

(9) Corsivo nostro.

(10) Si legge in *Giur. cost.*, 2008, 1844 ss.

cato dal T.A.R.

4. Se il piano faunistico-venatorio ha durata quinquennale (essendo sottoposto a verifica almeno ogni quinquennio, come nel caso del Friuli), vuol dire che di per sé non è prorogabile, «a meno di sopravvenute e motivate esigenze di pubblico interesse e tale sopravvenienza non solo giova alla amministrazione per l'adozione del provvedimento di proroga, ma rileva anche per il privato rimettendolo in termini per eventuali istanze. In definitiva la proroga del piano faunistico riapre i termini di presentazione delle domande, come stabilito dal comma 3 dell'art. 15 della legge n. 157/92» (11). La sua scadenza, in assenza di proroga, determina effetti diretti sugli atti che ne dipendono. Donde la indispensabilità del piano.

Esemplare (della propedeuticità del piano faunistico-venatorio al fine della predisposizione del calendario venatorio dell'art. 18, legge n. 157/92) la vicenda del piano faunistico-venatorio della Regione Puglia, di cui si è occupata la Sezione V del Consiglio di Stato nella sentenza 10 maggio 2011, n. 2755, che si è segnalata per un profilo che non ha diretta attinenza al problema di cui ci stiamo occupando, e non di meno offre un valido riscontro della tesi qui accolta. Essa non ha statuito sugli effetti di annullamento del piano faunistico-venatorio, preferendo disporre unicamente gli effetti conformativi della statuizione in modo tale che gli atti impugnati conservassero i propri effetti sino a quando l'amministrazione soccombente li modificasse o li sostituisse: sarebbe contrario al buon senso, oltre che in contrasto con l'interesse fatto valere in giudizio, disporre l'annullamento *ex tunc* o *ex nunc* delle misure di tutela già introdotte con l'atto impugnato sol perché esse siano risultate insufficienti (non essendovi, né essendo stata prospettata una normativa suppletiva di salvaguardia) (12). Non è questa la sede per affrontare simili problematiche processual-amministrative, ma la decisione evidenzia il rilievo strategico del piano faunistico-venatorio rispetto all'attività venatoria e, pertanto, la sua natura di atto prodromico rispetto a tutte le attività faunistico-venatorie destinate ad incidere sul territorio agro-silvo-pastorale.

Ha fatto puntuale applicazione di questo principio la recente ordinanza del Cons. giust. amm. per la Regione Sicilia 22 gennaio 2013, n. 21, che, a proposito del calendario venatorio, ha accolto l'appello cautelare «esclusivamente nei termini di cui in motivazione» (13). Ma questo è (anche) il caso delle aziende a' sensi del combinato disposto degli artt. 10, comma 12 e 16, comma 1, della legge n. 157/92, interessando il territorio agro-silvo-pastorale.

Innocenzo Gorlani

(11) Così Trib. reg. giust. amm. Trento, Sez. I 11 novembre 2011, n. 288, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 3436.

(12) La sentenza è pubblicata in *Giur. it.*, 2012, 438 con nota di E. FOLLIERI, *L'ingegneria processuale del Consiglio di Stato*. Si vedano i commenti di C.E. GALLO, *I poteri del giudice amministrativo in ordine agli effetti delle proprie sentenze di annullamento*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 280; A. GIUSTI, *La «nuova» sentenza di annullamento nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, *ivi*, 2012, 293; M. FORNACIARI, *Ultimissime dal Consiglio di Stato: l'annullamento che non annulla*, *ivi*, 2012, 1662; ATRAVI, *Accoglimento dell'impugnazione di un provvedimento e non annullamento*, in *Urb. app.*, 2011, 937.

(13) In <http://www.giustizia-amministrativa.it>. L'ordinanza rileva che la scadenza del piano faunistico venatorio 2006/2011 determina effetti negativi rispetto agli interessi conservativi della fauna selvatica di tal che «dal combinato disposto degli artt. 14 e 15, l.r. n. 33/97 emerge che il piano regionale faunistico-venatorio è propedeutico alla predisposizione del calendario di cui all'art. 18 e pertanto l'ordinanza impugnata merita conferma nella parte in cui ha ritenuto i primi due motivi di ricorso sorretti dal prescritto *fumus* attesa la «scadenza» del piano faunistico-venatorio 2006-2011», e conseguentemente ha accolto l'appello contro l'ordinanza del T.A.R. Sicilia - Palermo n. 538 del 2012, nel senso che «il pregiudizio grave e irreparabile può essere tutelato accogliendo l'appello e facendo obbligo all'amministrazione (...) di emanare il piano regionale faunistico-venatorio per poi conseguentemente predisporre un conforme calendario venatorio entro sessanta giorni dalla notifica della presente ordinanza, rimanendo applicabile medio tempore il calendario venatorio 2011/2012 (come previsto dall'ordinanza appellata)».

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I - 3-9-2012, n. 342 - Corasaniti, pres.; De Carlo, est. - I. s.r.l. (avv. Bellavista Cugurra) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Martini).

Ambiente - Impianto di smaltimento di rifiuti - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - Verifica di conformità con strumenti urbanistici - Legittimità.

Ambiente - Impianto di smaltimento di rifiuti - Valutazione di impatto ambientale (VIA) - Elementi: collocazione, rapporto costi-benefici e collocazioni alternative - Legittimità.

Nella valutazione di compatibilità ambientale di un progetto per la costruzione di un impianto di smaltimento di rifiuti rientra la verifica della sua conformità con gli strumenti di pianificazione urbanistica (1).

La compatibilità ambientale di un progetto per la costruzione di un impianto di smaltimento di rifiuti deve essere valutata anche sotto il profilo della adeguatezza della localizzazione, del calcolo del rapporto costi-benefici e della possibilità di collocazioni alternative (2).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - La società ricorrente impugnava il provvedimento con cui è stata negata la compatibilità ambientale di un progetto per la costruzione e gestione di un impianto di smaltimento di rifiuti non pericolosi, oltre ad altri atti endoprocedimentali.

Il progetto prevedeva una discarica con cui effettuare il ripascimento di una cava di cui era stata completata la coltivazione per la quale era stata avanzata una richiesta di VIA conclusasi con il provvedimento impugnato.

Il diniego era stato motivato in virtù di un'asserita incompatibilità del progetto con le norme istitutive di un parco al cui interno si trovava il sito, di effetti negativi sulla vegetazione di interesse naturalistico-scientifico ivi presente e sul paesaggio non mitigabili.

(Omissis)

Il ricorso non è fondato.

La verifica di compatibilità di un progetto con gli strumenti di pianificazione territoriale non è estranea alla VIA come sostenuto nel primo motivo di ricorso.

L'art. 22 T.U. ambiente rimanda all'allegato VII per le indicazioni sulle caratteristiche dello studio di impatto ambientale; l'allegato VII al punto 6 prevede: «La descrizione degli elementi culturali e paesaggistici eventualmente presenti, dell'impatto su di essi delle trasformazioni proposte e delle misure di mitigazione e compensazione necessarie».

L'art. 12, comma 2, d.p.r. n. 245 del 9 luglio 1996 tra l'altro alla lett. b) prevede: «verificare la conformità del progetto agli strumenti urbanistici ed agli eventuali piani generali o di settore e ai vincoli esistenti».

Pertanto quanto meno gli strumenti di pianificazione che contengono indicazioni utili sotto questo profilo non sono estranei alla VIA.

Il riferimento agli strumenti urbanistici di per sé non è inconferente quando serve a verificare la sostenibilità ambientale delle modifiche che il progetto comporterebbe rispetto alle previsioni di tali strumenti.

Pertanto, come risulta dalla memoria della difesa regionale, l'ambito della discarica risulta all'interno di una zona soggetta a risalita dell'acqua dal sottosuolo in caso di eventi meteorici eccezionali, a breve distanza da un torrente e da centri abitati e all'interno di zona ricompresa in un Progetto di piano stralcio per l'assetto idrogeologico; inoltre vi è vicinanza con altre discariche e la zona è sottoposta a vincolo paesistico.

Ciò aveva comportato il parere negativo sia del Comune di Udine che di due servizi della Regione ed in conclusione può affermarsi che il riferimento agli strumenti urbanistici è stato fatto in funzione delle motivazioni ambientali afferenti alla gestione del territorio.

In relazione al secondo motivo va sottolineato come il parere del Servizio regionale tutela ambientale natura e fauna, consapevole del fatto che l'autorizzazione ex art. 208 T.U. ambiente comporta la variazione automatica dello strumento urbanistico, vuole valutare le ripercussioni ambientali determinate dalla previsione di una discarica nel sito prescelto dal momento che nelle previsioni

di piano il recupero della cava preesistente era previsto attraverso una discarica di inerti e non con una discarica con i residui del trattamento di rifiuti organici per loro natura putrescibili.

Anche il Servizio regionale tutela dei beni paesaggistici aveva ritenuto incompatibile con l'assetto fissato per quella zona la previsione di un sopralzo di circa 6,5 m dal piano di campagna che introduceva «un elemento di estraneità morfologica».

Dal momento che la Provincia di Udine non aveva reso indicazioni precise circa il fabbisogno della discarica per rifiuti organici, le controindicazioni di ordine ambientale hanno fatto premio su ogni altra considerazione giungendo ad un parere negativo in termini di VIA.

In conclusione l'incompatibilità tra il progetto e le esigenze connesse con la valutazione di impatto ambientale erano talmente radicali da non poter essere superate con la previsione di prescrizioni.

Nel terzo motivo si censura il parere di legittimità del Servizio regionale tutela dei beni paesaggistici poiché secondo la ricorrente la questione della localizzazione dell'impianto non era materia da esaminare in sede di VIA.

Tale assunto non può essere condiviso poiché un impianto come quello di cui si discute che ha un forte impatto ambientale non può non essere valutato anche sotto il profilo della adeguatezza della localizzazione anche sotto il profilo del calcolo del rapporto costi-benefici e della possibilità di collocazioni alternative di una discarica con quelle caratteristiche.

In conclusione non appare meritevole di censura un giudizio che ha ritenuto sulla scorta del parere dei singoli servizi che l'impatto nei confronti del paesaggio sarebbe stato negativo e non suscettibile di mitigazione con apposite prescrizioni rispetto alle possibili fruizioni delle aree interessate.

Prescindendo dal quarto motivo che non presenta censure sostanziali autonome e venendo all'esame dell'ultimo motivo di ricorso, si può concludere che anche l'ultima censura non è meritevole di accoglimento.

Il parere in materia idrogeologica ed idraulica espresso dall'Autorità di bacino è stato valutato anche perché proprio per considerazioni relative a questi aspetti già in passato era stata respinta analoga istanza presentata dalla medesima società sul medesimo sito; infatti la pericolosità per le dinamiche evolutive dell'erosione dell'argine del Torre sconsigliò la localizzazione di una discarica a 150 m da detto argine.

Il parere favorevole dell'Autorità di bacino non ha affrontato queste specifiche tematiche ed è per questo che non è stato considerato al fine di fare una valutazione conclusiva positiva.

Il parere della Provincia di Udine è stato tenuto, invece, in debito conto nella sua ultima versione non certo favorevole all'intervento.

Il ricorso deve essere quindi respinto con condanna della società ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio.

(Omissis)

(1-2) SUL DINIEGO DI COMPATIBILITÀ AMBIENTALE DI UN IMPIANTO DI SMALTIMENTO DI RIFIUTI PER CONTRASTO CON GLI STRUMENTI URBANISTICI.

1. La sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia in rassegna riguarda la pronuncia della competente Autorità regionale che si è espressa in senso negativo sulla compatibilità ambientale del progetto di costruzione di un impianto di smaltimento di rifiuti.

Precisamente si è trattato di un impianto da collocarsi all'interno di un parco (Parco del Torre), per la cui realizzazione è stata negata la compatibilità ambientale sia per il contrasto con gli strumenti di pianificazione territoriale e

segnatamente con le norme istitutive del parco stesso, sia per gli effetti negativi, non suscettibili di misure mitigative, che sarebbero derivati sulla vegetazione di interesse naturalistico-scientifico esistente.

2. Al riguardo si deve osservare che il decreto del Presidente della Regione 8 luglio 1966, n. 245 (regolamento di esecuzione delle norme di valutazione di impatto ambientale), all'art. 12, comma 2, lett. b), espressamente prevede la verifica della conformità del progetto agli strumenti urbanistici.

Tenuto conto, quindi, delle caratteristiche dell'area in cui si intende realizzare l'impianto in argomento (zona soggetta a risalita dell'acqua dal sottosuolo in caso di eventi meteorici eccezionali, situata a breve distanza da un torrente e vicina a centri abitati, ricompresa in un progetto per l'assetto idrogeologico e sottoposta a vincolo paesaggistico), trova fondamento la negativa valutazione dell'impatto ambientale con riferimento anche agli strumenti di pianificazione urbanistica.

È evidente, del resto, che il progetto in discussione comporta delle modificazioni dei menzionati strumenti per cui si giustifica la loro rilevanza nell'ambito della valutazione ambientale.

Occorre anche sottolineare che la verifica della coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale, rientra nella valutazione di impatto ambientale come emerge nell'art. 22 del d.lgs. 23 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente); questa norma, invero, per le caratteristiche dello studio di impatto ambientale, rimanda all'allegato VII il cui punto 6 fa riferimento alla descrizione degli elementi culturali e paesaggistici eventualmente presenti, all'impatto su di essi delle trasformazioni proposte ed alle misure di mitigazione necessarie.

Pertanto, correttamente, il provvedimento impugnato è stato ritenuto indenne dalle censure formulate dalla società ricorrente.

3. È appena il caso di aggiungere che la valutazione di impatto ambientale è connotata da profili di ampia discrezionalità e perciò è soggetta al sindacato giurisdizionale solo nelle ipotesi che si riveli illogica o incongrua; queste ipotesi, tuttavia, non si rinvennero nella specie, perché il Comune di Udine e due servizi della Regione, in modo univoco ed esaustivo, danno contezza delle ragioni negative espresse in proposito.

Infatti, la tipologia del progetto in questione (smaltimento di rifiuti organici per natura putrescibili) e le caratteristiche della zona in cui il progetto medesimo andrà a collocarsi, attribuiscono una connotazione di alta sensibilità al contesto ambientale interessato; in tale situazione la previsione di una discarica comporta innegabili rischi di alterazione dell'equilibrio esistente con i conseguenti effetti lesivi dell'interesse pubblico che, è bene evidenziare, è costituzionalmente garantito.

In conclusione, le caratteristiche della zona interessata dall'impianto e la tipologia di questo conferiscono valida giustificazione all'opposizione alla realizzazione dell'impianto stesso; inoltre la più volte evidenziata incompatibilità del progetto con le esigenze di tutela ambientale riveste carattere talmente incisivo da non permettere l'adozione di prescrizioni o misure di mitigazione che si rivelino idonee a scongiurare rischi di deterioramento a carico del sito in questione.

Cristina Romanelli

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di affrancazione del fondo dal rapporto di colonia migliorativa - Natura di «domanda inerente a controversia agraria» - Configurabilità - Conseguenze - Disciplina ex art. 46, legge n. 203 del 1982 - Applicabilità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46; l. 25 febbraio 1963, n. 327, art. 1)

Cass. Sez. III Civ. - 31-7-2012, n. 13683 - Finocchiaro, pres. ed est.; Fresa, P.M. (conf.) - Di Matteo ed a. (avv. ti Capuano ed a.) c. Mastrogiovanni (avv. Bogino). (*Conferma App. Salerno 20 febbraio 2006*)

La domanda di affrancazione del fondo dal rapporto di colonia migliorativa è relativa ad una controversia in materia di contratti agrari e, pertanto, la sua proponibilità è subordinata al previo tentativo obbligatorio di conciliazione, ai sensi dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (1).

(1) V. anche Cass. Sez. III 17 gennaio 2001, n. 593, in *Giust. civ.*, 2001, 5, 1, 1213.

*

Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Indennità - Provvedimento di occupazione temporanea - Effetti - Diritto immediato della P.A. di disporre del bene - Corrispondente diminuzione dei poteri dominicali del proprietario - Conseguenze - Indennizzo - Fondamento - Quantificazione - Modalità. (Cost., art. 42; r.d. 24 settembre 1923, n. 2119; d.l.lgt. 19 agosto 1917, n. 1399)

Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Indennità - Occupazione acquisitiva - Fatto generatore di danno - Conseguenze - Indennizzo - Natura risarcitoria - Configurabilità - Liquidazione - Modalità. (C.c., art. 2043; l. 22 ottobre 1971, n. 865)

Cass. Sez. I Civ. - 26-7-2012, n. 13294 - Vitrone, pres.; Salvago, est.; Destro, P.M. (diff.) - Comune di Copertino (avv. Sticchi Damiani) c. Martina (avv. Pellegrino). (*Cassa e decide nel merito App. Lecce 1° marzo 2005*)

Il provvedimento di occupazione temporanea preordinata all'espropriazione di un immobile privato attribuisce immediatamente alla P.A. il diritto di disporre allo scopo di eseguire l'opera pubblica per la quale è stato emanato ed incide in misura corrispondente sui poteri dominicali del titolare del bene, privandolo (temporaneamente), in tutto o in parte, delle facoltà di godimento ed attribuendogli, quindi, un indennizzo volto a compensare, ex art. 42 Cost., il suo detrimento per tutta la durata dell'indisponibilità del bene; questo deve essere quantificato in misura corrispondente ai frutti che il proprietario dimostra di avere perduto per la sottrazione temporanea del godimento del fondo e, in mancanza di tale prova, all'importo dei frutti civili calcolati in misura pari agli interessi legali sull'indennità di espropriazione e/o sul valore venale del fondo (1).

Nell'occupazione acquisitiva il fatto generatore di danno è costituito dalla condotta illecita della P.A. espropriante, concretatasi anzitutto nell'apprensione degli immobili senza alcun titolo e, quindi, nel perdurare della detenzione abusiva ed irreversibile senza più rimettere i beni nella disponibilità del proprietario; pertanto, l'indennizzo dovuto a tale titolo si diversifica dall'indennità di espropriazione proprio per la sua natura risarcitoria, ancorata all'intero valore venale dell'immobile, che non tollera il ricorso a criteri riduttivi per

la sua liquidazione (2).

(1-2) In merito alla quantificazione dell'indennità v. Cass. Sez. I 26 novembre 1988, n. 6370, in *Riv. giur. edil.*, 1989, 3, I, 2, 301. Sul punto, v. anche Cass. Sez. I 9 giugno 2004, n. 10889, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, 2, I, 232 e Cass. Sez. Un. 20 marzo 2009, n. 6769, reperibile su www.italgiure.giustizia.it.

*

Imposte e tasse - Tributi erariali indiretti (Riforma tributaria del 1972) - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Obblighi dei contribuenti - Pagamento dell'imposta - Rimborsi - Diritto al rimborso nei confronti dell'Amministrazione finanziaria - Imposta rimborsata al committente in esecuzione di un provvedimento coattivo - Decadenza per decorso del termine biennale di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 - Non applicazione - Fondamento - Fattispecie relativa all'IVA corrisposta sugli aggi esattoriali dai concessionari del servizio di riscossione dei contributi di bonifica. (C.c., art. 2033; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 21)

Cass. Sez. V Civ. - 20-7-2012, n. 12666 - Pivetti, pres.; D'Alonzo, est.; Fimiani, P.M. (parz. diff.) - Banca Antoniana Veneta S.p.A. (avv. ti Fantozzi ed a.) c. Ministero economia e finanze (Avv. gen. Stato). (*Cassa con rinvio Comm. trib. reg. Roma 18 marzo 2005*)

In materia di IVA, il prestatore di un servizio può chiedere all'amministrazione finanziaria il rimborso dell'imposta indebitamente versata dopo il decorso del termine di decadenza previsto dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, sebbene esclusivamente per quell'imposta che egli abbia effettivamente rimborsato al committente in esecuzione di un provvedimento coattivo, poiché, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 15 dicembre 2011 nel procedimento C-427/10, il principio di effettività del diritto comunitario, pur non ostando ad una normativa nazionale in materia di ripetizione dell'indebito che preveda un termine di prescrizione per il committente più lungo di quello di decadenza per il prestatore del servizio, non è soddisfatto quando l'applicazione di tale disciplina abbia la conseguenza di privare completamente il soggetto passivo del diritto di ottenere dall'Amministrazione finanziaria il rimborso dell'IVA non dovuta. (Principio affermato in relazione a domanda di rimborso presentata da un istituto di credito concessionario del servizio di riscossione dei contributi di bonifica per l'IVA versata sugli aggi ad essa corrisposti e della quale il consorzio aveva successivamente chiesto in giudizio la restituzione ex art. 2033 c.c.) (1).

(1) In merito al rimborso dell'IVA indebitamente versata sugli aggi corrisposti agli istituti di credito concessionari del servizio di riscossione dei contributi di bonifica v. anche Cass. Sez. V 11 settembre 2009, n. 19623, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 9, 1300. Da notare che, con sentenza del 17 agosto 2010, n. 18721, in *Giur. it.*, 2011, 8-9, 1938, la Sez. V rinviava alla Corte di giustizia CE due quesiti in tema di prescrizione del diritto ad ottenere il rimborso dell'IVA non dovuta sui contributi consortili pagati ad un concessionario del servizio di riscossione di tali contributi. V. infine Cass. Sez. III 30 agosto 2011, n. 17797, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 9, 1254, in merito all'impossibilità per i Consorzi di bonifica di proporre azione di ripetizione d'indebito, relativa all'imposta sul valore aggiunto applicata, sugli aggi esattoriali, dagli istituti bancari incaricati della riscossione anche coattiva dei contributi consortili.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Sequestro area adibita a discarica in proprietà di terzi estranei al reato.

Cass. Sez. III Pen. - 25-9-2012, n. 36771 (c.c.) - Petti, pres.; Rosi, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Salamone ed a., ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Palermo 23 giugno 2011*)

Se pure non sia consentita la confisca di un bene in proprietà di terzi estranei al reato (nella fattispecie, area adibita a discarica abusiva) essa è legittima quando disposta pro quota di guisa che la quota dell'estraneo al reato possa essergli restituita come proprietà singolare sulla quale il reo non abbia diritto di disporre (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 19 ottobre 2010, n. 37199, B.R.

*

Sanità pubblica - Materiali inerti di composizione eterogenea - Disciplina giuridica applicabile - Individuazione - Fattispecie. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 181, 184, 256)

Cass. Sez. III Pen. - 26-6-2012, n. 25206 - De Maio, pres.; Fiale, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Violato, ric. (*Annula in parte con rinvio Trib. Padova 24 maggio 2011*)

I materiali inerti di composizione eterogenea (nella specie, un miscuglio di cotto, cemento e calcestruzzo), sottoposti a procedimento di macinatura e non destinati ad attività di recupero, non sono assoggettati alla disciplina delle materie prime secondarie, ma costituiscono veri e propri rifiuti (1).

(1) Sulla natura di rifiuti dei residui derivanti dall'attività di estrazione delle cave, stoccati in deposito, v. Cass. Sez. III 19 luglio 2011, n. 28734, D'Offizi, rv. 250.620.

*

Sanità pubblica - Acquisto e accantonamento in attesa di autorizzazione per la vendita di presidi sanitari per l'agricoltura - Reato di cui all'art. 6, l. 30 aprile 1962, n. 283 - Sussistenza. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 6)

Cass. Sez. III Pen. - 18-5-2012, n. 19082 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Delehay, P.M. (diff.) - Vitale, ric. (*Annula in parte con rinvio App. Catanzaro 24 novembre 2011*)

Integra la contravvenzione prevista dall'art. 6, l. 30 aprile 1962, n. 283 l'acquisto e l'accantonamento di presidi sanitari per l'agricoltura nelle more del rilascio dell'autorizzazione ministeriale, riguardando il reato ogni attività economica volta al trasferimento di beni dal produttore al consumatore e, dunque, anche il solo acquisto del prodotto effettuato dal commerciante allo scopo di venderlo (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 3 maggio 1996, n. 4444, P.M. in proc. Tirelli, rv. 204.421.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Salumi e insaccati - Alterazione - Nozione - Reato - Sussistenza. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5; d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297)

Cass. Sez. III Pen. - 14-5-2012, n. 18098 - Mannino, pres.; Sarno, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Siciliano, ric. (*Conferma Trib. Napoli 8 ottobre 2010*)

Integra il reato previsto dall'art. 5, lett. d), l. 30 aprile 1962, n. 283, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, l'esposizione per la vendita al pubblico di prodotti alimentari ricoperti da mufte (nella specie, insaccati) e, quindi, alterati a causa della presenza di un processo modificativo di una sostanza alimentare che diviene altra da sé per un fenomeno di spontanea degenerazione, la cui origine può essere dovuta all'azione di agenti fisici (es. luce, calore) ovvero chimici, tra i quali si collocano i microorganismi viventi agevolati dall'azione dell'umidità (batteri, mufte, funghi, ecc.) (1).

(1) Sulla nozione di «alterazione» di sostanze alimentari ai sensi dell'art. 5, lett. d), legge n. 283 del 1962, v. Cass. Sez. VI 17 agosto 1994, n. 8935, De Bellis, rv. 199.038.

*

Sanità pubblica - Fumi di fonderia contenenti ottone - Disciplina dei sottoprodotti - Esclusione - Motivi. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 184 bis)

Cass. Sez. III Pen. - 10-5-2012, n. 17453 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Delehay, P.M. (diff.) - Busé, ric. (*Dichiara inammissibile App. Brescia 5 luglio 2011*)

I fumi di fonderia contenenti ottone sono qualificabili come rifiuti e non rientrano nella categoria dei sottoprodotti prevista dall'art. 184 bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per l'assoggettamento dei materiali ad ulteriore trattamento, diverso dalla normale pratica industriale, finalizzato alla separazione delle singole componenti (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Acque - Reflui derivanti dalla molitura delle olive - Scarico senza autorizzazione - Reato ex art. 137, d.lgs. n. 152 del 2006. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 101, comma 7, lett. c) e 137; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59]

Cass. Sez. III Pen. - 25-1-2012, n. 3087 - De Maio, pres.; Amoresano, est.; Fraticelli, P.M. (parz. diff.) - Nobile, ric. (*Annula senza rinvio Trib. Siracusa, Sez. dist. Avola 13 ottobre 2010*)

Anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 lo scarico senza autorizzazione di acque reflue derivanti dall'attività di molitura delle olive integra il reato di cui all'art. 137 del medesimo decreto (prima previsto dall'art. 59, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152), non essendo tali reflui assimilabili alle acque reflue urbane in base al disposto dell'art. 101, comma 7, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006 (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 2 luglio 2008, n. 26524, De Gregoris, rv. 240.549.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Agricoltura e foreste - Boschi e terreni coperti da bosco - Terreni coperti da bosco - Nozione - Inclusione di zone limitrofe a boschi - Legittimità - Ragioni. [D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490; l. 8 agosto 1985, n. 431; d.m. (beni culturali e ambientali) 1° settembre 1984]

Edilizia e urbanistica - Edificabilità - Zona sottoposta a vincolo paesaggistico ed a vincolo forestale - Possibilità - Condizioni - Autorizzazione paesaggistica ed autorizzazione forestale - Necessità.

Cons. Stato, Sez. V - 23-10-2012, n. 5410 - Baccarini, pres.; Durante, est. - A.G. e C.C. (avv.ti Scalia e Cattaneo) c. Provincia di Como (avv.ti Romanelli e Grella).

La nozione di territorio coperto da bosco nella legislazione paesaggistica ed in particolare nella l. 8 agosto 1985, n. 431 ora inserita nel testo del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, deve essere ricavata non solo in senso naturalistico ma anche normativo, riferendosi a provvedimenti legislativi, nazionali e regionali, e ad atti amministrativi generali o particolari, sicché non è possibile adottare una concezione quantitativa e restrittiva di bosco, dovendosi includere anche le aree limitrofe che servono per la salvaguardia e l'ampliamento, attesa la significativa differenza tra bosco e territorio coperto da bosco, che implica un elemento tipizzante di quella zona; pertanto, l'adozione da parte del legislatore della formula «terreni coperti da foreste e boschi», in luogo di quella prevista dal d.m. 1° settembre 1984, che sottoponeva a generalizzato vincolo paesaggistico «i boschi e le foreste», implica il riferimento ad una nozione normativa di bosco che non è circoscritta ai soli terreni boscati, ma ad un elemento tipizzante il territorio che non può essere ricoperto da alberi e può servire per salvaguardare il bosco (1).

In caso di costruzione in zona sottoposta a vincolo paesistico e a vincolo forestale, occorrono l'autorizzazione forestale al mutamento di destinazione d'uso da foresta a zona antropizzata da parte dell'ente preposto alla tutela boschi, e l'autorizzazione paesaggistica da parte dell'ente preposto alla tutela paesaggistica, oltre naturalmente al permesso di costruire di competenza del Comune, senza che rilevi che ambedue le predette autorizzazioni siano di competenza dello stesso ente (Provincia), atteso che le medesime vengono rilasciate a seguito di due diversi procedimenti, essendo diverse le finalità della tutela (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Lombardia, Sez. IV 16 gennaio 2009, n. 114, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. IV 9 luglio 2010, n. 4457, in questa Riv., 2011, 271, con nota di GILBERTI; Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2008, n. 23071, *ivi*, 2009, 50, con nota di ABRAMI.

✱

Edilizia e urbanistica - Regione Veneto - Zona agricola - Costruzioni ad uso residenziale - Ammissibilità - Condizioni.

Cons. Stato, Sez. IV - 9-10-2012, n. 5255 - Numerico, pres.; Realfonzo, est. - Comune di Brentola (avv. Testa) c. C., A., D., M., T. (avv.ti Fatone e Albenavoli).

Nella Regione Veneto, gli interventi edilizi in zona a destinazione agricola sono ammissibili solo se funzionali alla conduzione del fondo e destinati alle residenze dell'imprenditore agricolo e dei dipendenti dell'azienda (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha annullato l'impugnata sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. II 16 dicembre 2005, n. 4259, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Per riferimenti, nella particolare ipotesi di edificabilità in zona agricola di opifici industriali, v. Cons. Stato, Sez. IV 16 febbraio 2010, n. 888, in questa Riv., 2010, 405, con nota di IANNONE.

✱

Ambiente - Inquinamento acustico - Rimedio - Inibitoria parziale o totale di emissioni sonore - Adozione di ordinanza contingibile e urgente - Legittimità. (L. 26 ottobre 1995, n. 447, art. 9)

Ambiente - Inquinamento acustico - Rimedio - Adozione di ordinanza contingibile e urgente - Presupposti - Superamento limiti legali - Implica rischio per salute pubblica - Legittimità. (L. 26 ottobre 1995, n. 447, art. 9)

Cons. Stato, Sez. II - 6-10-2012, n. 172, parere - Falcone, pres.; Quadri, est. - T.L. s.r.l. e A.I. S.p.A. c. Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) Toscana e Comune di Capannori.

In materia di inquinamento acustico, ai sensi dell'art. 9, l. 26 ottobre 1995, n. 447, il rimedio dell'ordinanza contingibile ed urgente per la tutela della salute pubblica è espressamente previsto come provvedimento d'urgenza preordinato allo scopo di contenere o di abbattere le emissioni sonore, anche nella forma dell'inibitoria parziale o totale dell'attività che costituisce fonte di rumore (1).

In materia di inquinamento acustico, il superamento dei limiti di legge implica automaticamente la sussistenza di una situazione di rischio per la salute pubblica che l'autorità preposta al controllo è tenuta a rimuovere attraverso l'unico mezzo previsto dall'art. 9, l. 26 ottobre 1995, n. 447, consistente nell'ordinanza contingibile ed urgente (2).

(1-2) Si è trattato di parere espresso su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. In argomento v.: T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 17 novembre 2011, n. 1585, in questa Riv., 2012, 654, con nota di LAMOLA ed *ivi* richiami di dottrina e giurisprudenza; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 29 settembre 2011, n. 2371, *ivi*, 284, con nota di PERILLO.

✱

Agricoltura e foreste - Attività connesse all'agricoltura - Definizione. (C.c., art. 2135; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228)

Agricoltura e foreste - Attività connesse all'agricoltura - Caratteri - Collegamento all'attività esercitata in via principale - Necessità.

Agricoltura e foreste - Olio extra vergine di oliva - Imbottigliamento da parte dell'olivicoltore - Attività connessa all'agricoltura - Ascrivibilità - Condizioni.

Cons. Stato, Sez. IV - 20-9-2012, n. 5045 - Numerico, pres.; Romano, est. - Soc. A.M. a r.l. (avv.ti Police e Bartolini) c. Comune di Trevi (avv. Marcucci).

Vanno definite «attività connesse all'agricoltura», ai sensi dell'art. 2135 c.c. nel testo introdotto dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, le attività che, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, siano dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o all'allevamento di animali (1).

Le attività connesse all'agricoltura devono sempre restare collegate all'attività esercitata dall'imprenditore agricolo in via principale, mediante un vincolo di strumentalità o complementarietà funzionale, nella cui assenza esse non rientrano più nell'esercizio normale dell'agricoltura ed assumono, invece, il carattere prevalente od esclusivo dell'attività commerciale o industriale (2).

L'attività di imbottigliamento da parte del produttore di olio extra vergine di oliva è ascrivibile tra le attività connesse all'agricoltura sempre che sia l'ultimo segmento della produzione propria dell'olivicoltore e l'imbottigliamento sia effettuato sempre ed esclusivamente per l'olio prodotto direttamente dall'olivicoltore stesso sui terreni della sua azienda (3).

(1-3) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Umbria, Sez. I 31 marzo 2011, n. 102, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. IV 16 febbraio 2010, n. 885, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 305. Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2007, n. 1051, in *Giurisd. amm.*, 2007, I, 326; Sez. IV 14 maggio 2001, n. 2669, in *Foro amm. C.D.S.*, 2001, 1133; 12 ottobre 1999, n. 1555, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1548. In argomento, con particolare riferimento all'aspetto tributario, v. CARDILLO M., *Le attività qualificate fiscalmente redditi agrari*, in questa Riv., 2012, 541 ss.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Approvazione di modifiche non minori del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Coppia Ferrarese (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 28 novembre 2012, n. 1140/2012*. (G.U.U.E. 4 dicembre 2012, n. L 332)

Modifica del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio. *Reg. Commissione 27 novembre 2012, n. 1158/2012*. (G.U.U.E. 12 dicembre 2012, n. L 339)

Modifica del regolamento (CE) n. 607/2009 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli. *Reg. esecuzione Commissione 11 dicembre 2012, n. 1185/2012*. (G.U.U.E. 12 dicembre 2012, n. L 338)

Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 21 novembre 2012, n. 1151/2012*. (G.U.U.E. 14 dicembre 2012, n. L 343)

Modifica del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 21 novembre 2012, n. 1152/2012*. (G.U.U.E. 14 dicembre 2012, n. L 343)

Approvazione delle modifiche del disciplinare di una denominazione iscritta nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Castelmagno (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 14 dicembre 2012, n. 1204/2012*. (G.U.U.E. 15 dicembre 2012, n. L 347)

Restrizioni quantitative e quote di sostanze controllate a norma del regolamento (CE) n. 1005/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, per il periodo compreso fra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2013. *Dec. esecuzione Commissione 11 dicembre 2012, n. 2012/782*. (G.U.U.E. 15 dicembre 2012, n. L 347)

Modifica dei regolamenti (CE) n. 2535/2001, (CE) n. 917/2004, (CE) n. 382/2008, (CE) n. 748/2008, (CE) n. 810/2008 e (CE) n. 610/2009 per quanto riguarda gli obblighi di notifica nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. *Reg. esecuzione Commissione 17 dicembre 2012, n. 1212/2012*. (G.U.U.E. 18 dicembre 2012, n. L 348).

Adesione dell'Unione europea al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo. *Dec. Consiglio 17 dicembre 2012, n. 2013/5*. (G.U.U.E. 9 gennaio 2013, n. L 4)

Modifica dell'allegato XI *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda il vino frizzante, il vino frizzante gassificato e il mosto di uve concentrato rettificato. *Reg. esecuzione Commissione 22 gennaio 2013, n. 52/2013*. (G.U.U.E. 23 gennaio 2013, n. L 20)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di

interesse strategico nazionale. *D.L. 3 dicembre 2012, n. 207*. (G.U. 3 dicembre 2012, n. 282)

Regolamento concernente modifiche al d.m. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 25 maggio 2012, n. 141 (SISTRI). *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 17 ottobre 2012, n. 210*. (G.U. 5 dicembre 2012, n. 284)

Norme di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda le organizzazioni di produttori e loro associazioni, le organizzazioni interprofessionali, le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e i piani di regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 12 ottobre 2012*. (G.U. 10 dicembre 2012, n. 287)

Modifica al decreto n. 1831 del 4 marzo 2011, relativo a «Disposizioni nazionali di attuazione dei regolamenti (CE) n. 1234/07 del Consiglio e (CE) n. 555/08 della Commissione per quanto riguarda l'applicazione della misura degli investimenti». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 10 ottobre 2012*. (G.U. 11 dicembre 2012, n. 288)

Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2013. *D.P.C.M. 20 dicembre 2012*. (G.U. 29 dicembre 2012, n. 302, suppl. ord. n. 213)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013). *L. 24 dicembre 2012, n. 228*. (G.U. 29 dicembre 2012, n. 302, suppl. ord. n. 212)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015. *L. 24 dicembre 2012, n. 229*. (G.U. 29 dicembre 2012, n. 302, suppl. ord. n. 212)

Incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni. *D.M. (sviluppo economico) 28 dicembre 2012*. (G.U. 2 gennaio 2013, n. 1, suppl. ord. n. 1)

Testo del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207 (in G.U. 3 dicembre 2012, n. 282, serie generale), coordinato con la l. conv. 24 dicembre 2012, n. 231 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale». *Testo coordinato del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207*. (G.U. 3 gennaio 2013, n. 2)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale. *L. 24 dicembre 2012, n. 231*. (G.U. 3 gennaio 2013, n. 2)

Sostituzione dell'allegato al decreto 18 aprile 2011, contenente l'elenco delle aziende zootecniche o impianti di allevamento autorizzate ad acquistare prodotti intermedi, per esclusivo consumo aziendale. *D.M. (salute) 4 dicembre 2012*. (G.U. 8 gennaio 2013, n. 6)

Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale. *D.L. 14 gennaio 2013, n. 1*. (G.U. 14 gennaio 2013, n. 11)

Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, recante attuazione della direttiva (CE) n. 2008/50 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa. *D.Lgs. 24 dicembre 2012, n. 250*. (G.U. 28 gennaio 2013, n. 23)

Informazioni obbligatorie e misure a tutela del consumatore di latte crudo o crema cruda, in attuazione dell'art. 8, commi 6 e 9, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, recante «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute» convertito, con modificazioni, dalla l. 8 novembre 2012, n. 189. *D.M. (salute) 12 dicembre 2012*. (G.U. 29 gennaio 2013, n. 24)

Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini. *L. 14 gennaio 2013, n. 9*. (G.U. 31 gennaio 2013, n. 26)

LEGISLAZIONE REGIONALE

EMILIA-ROMAGNA

Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne. *L.R. 7 novembre 2012, n. 11*. (B.U. 8 novembre 2012, n. 231, parte prima)

LIGURIA

Modifiche alla l.r. 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio). *L.R. 6 agosto 2012, n. 27*. (B.U. 7 agosto 2012, n. 13)

Modifiche alla l.r. 30 novembre 2001, n. 42 in materia di distretto agricolo florovivaistico, alla l.r. 21 novembre 2007, n. 37 in materia di agriturismo, pescaturismo e itturismo, alla l.r. 7 febbraio 2008, n. 2 in materia di strutture turistico-ricettive e balneari, alla l.r. 2 gennaio 2007, n. 1 in materia di commercio, alla l.r. 5 aprile 2012, n. 12 in materia di disciplina dell'attività estrattiva e proroga di termini di cui alla l.r. 1° dicembre 2006, n. 37 in materia di percorsi pedonali comunali (creuze). *L.R. 9 agosto 2012, n. 31*. (B.U. 10 agosto 2012, n. 14)

Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla l.r. 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale). *L.R. 10 agosto 2012, n.*

32. (B.U. 16 agosto 2012, n. 15, parte I)

PIEMONTE

Regolamento regionale recante: «Modifiche all'art. 25 del r.r. 29 ottobre 2007, n. 10/R [Disciplina generale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici e delle acque reflue e programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola (l.r. 29 dicembre 2000, n. 61)]». *D.P.G.R. 22 ottobre 2012, n. 8*. (B.U. 25 ottobre 2012, n. 43)

SICILIA

Norme di modifica alla gestione integrata dei rifiuti. *L. 19 settembre 2012, n. 49*. (B.U. 28 settembre 2012, n. 4, suppl. ord. n. 1)

TOSCANA

Modifiche al regolamento emanato con d.p.g.r. 26 luglio 2011, n. 33/R «Regolamento di attuazione della l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)». *D.P.G.R. 17 settembre 2012, n. 51*. (B.U. 29 settembre 2012, n. 50)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Modifica del regolamento relativo alle norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia. *D.P.P. 9 novembre 2012, n. 40*. (B.U. 20 novembre 2012, n. 47/I-II)

(Provincia di Trento)

Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'art. 13 della dir. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/28 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive (CE) n. 2001/77 e n. 2003/30. *L.P. 4 ottobre 2012, n. 20*. (B.U. 4 ottobre 2012, n. 40/I-II, n. straord. n. 2)

LIBRI

La nuova tutela dei vini DOC e IGT, il decreto legislativo n. 61/2010 ed i decreti ministeriali attuativi. GUIDO JESU, Maggioli Editore, 2013, pp. 133, € 14,00.

Guido Jesu con il volume *La nuova tutela dei vini DOC e IGT, il decreto legislativo n. 61/2010 ed i decreti ministeriali attuativi* ha inteso ordinare la complessiva disciplina in materia vitivinicola e, più in particolare, procedere ad un commento analitico delle norme inerenti alla tutela delle denominazioni geografiche.

Le modificazioni sostanziali che hanno accompagnato, nell'organizzazione comune di mercato, l'evoluzione del quadro legislativo risultano, in effetti, appesantite entro un apparato vastissimo di prescrizioni di origine europea con il necessario corredo di recepimento domestico.

L'obiettivo dell'Autore sembra, così, quello di offrire in special modo ai tecnici che siano coinvolti, a diverso titolo, nella filiera della produzione e del commercio del vino, precisi punti di riferi-

mento nella dinamica dei problemi inerenti all'interpretazione di una vera e propria *selva* normativa.

Una cura particolare è dedicata al commento dei singoli articoli che accompagnano il decreto legislativo di riforma delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche non foss'altro per la facile intuizione dell'Autore di poter provocare molteplici inconvenienti di applicazione in relazione ora all'etichettatura e ai disciplinari di produzione, ora ai controlli e al ruolo dei consorzi di tutela e, perciò, preoccupandosi di spiegare e interpretare in termini accessibili, senza dottrinarismi presuntuosi, quale ne sia il significato utile e pertinente.

Il testo è, da questo punto di vista, comprensibile a chiunque e con linguaggio esente da terminologie complesse rende di più facile decifrazione istituti finora rimasti riservati soltanto all'esclusiva competenza degli addetti ai lavori che, pure, potranno trarre sicuro beneficio dalla meticolosa indagine.

Stefano Masini