

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

MARZO 2011 - ANNO XX

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

EDIZIONI

TELLUS

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 - FRANCESCO DE SIMONE
NICOLETTA FERRUCCI - ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - CARLO GATTA - ALBERTO GERMANÒ - GIUSEPPE GIUFFRIDA
MARCO GOLDONI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE
RAFFAELE ROSSI - FERNANDO SALARIS - GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - ROBERTO TRIOLA - GAETANO VARANO

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - MARCO BORRACCETTI - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO - OSCAR CINQUETTI
ANTONINO CORSARO - FULVIO DI DIO - GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - IGINO GRENDENE - FRANCESCO MAZZA
PATRIZIA MAZZA - MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON - NICOLETTA RAUSEO
ILARIA ROMAGNOLI - ANNALISA SACCARDO - FRANCESCO SAVERIO SESTI - ANTONELLA VOLPE

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

Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro Stampa
Stampa: Veant s.r.l. - Via G. Castelnuovo, 35/35a - 00146 Roma



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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2011

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).

ASSOCIATO A:

A.N.E.S.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE
EDITORIA PERIODICA SPECIALIZZATA



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana



CONFINDUSTRIA

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

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LORENZA PAOLONI: I nuovi percorsi della <i>food security</i> : dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare» | 159 |
| LUCIANA FULCINITI: I siti minerari dismessi: dal riassetto ambientale a beni culturali | 166 |
| FULVIO DI DIO: Normativa comunitaria e statale in materia di efficienza energetica: come cambierà l'edilizia? | 172 |
| OSCAR CINQUETTI: Equo canone: la lacuna che nessuno vuole colmare | 179 |
| NOTE A SENTENZA | |
| GIOVANNA MASTRODONATO: I principi di proporzionalità e precauzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia: verso l'effettività della tutela del cittadino | 183 |
| ALESSANDRO M. BASSO: Il principio di legalità costituzionale ed il concorso apparente di norme: il rapporto di continuità normativa e di eterogeneità tra reato ed illecito amministrativo in materia di acque pubbliche | 190 |
| LUIGI CENICOLA: Sono imponibili le cessioni di terreni edificabili pervenuti al contribuente a seguito di successione | 196 |
| GIANFRANCO Busetto: Profili problematici in tema di violazione del divieto di subaffitto | 197 |
| ANTONIO FONTANA: Operai agricoli a tempo determinato e diritto all'indennità di malattia | 199 |
| SIMONE MARASCIALLI: Sottoprodotto e discarica: un intervento chiarificatore della Corte | 202 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ALESSANDRO M. BASSO: La persona offesa e gli interessi diffusi: le indagini preliminari e l'archiviazione tra diritto di difesa e principio del contraddittorio in materia di illeciti ambientali | 204 |
| ALESSANDRA COVIELLO: Poteri dello Stato e delle Regioni in materia paesaggistica | 209 |
| FULVIO BALDI: Avvelenamento di acque alimentari da verde malachite: condiviso il <i>revirement</i> della Cassazione circa l'estensione del concetto di potenzialità cancerogene delle sostanze pericolose | 213 |
| PATRIZIA MAZZA: Sul riparo dalle intemperie degli animali allevati o custoditi | 215 |
| PAOLO COSTANTINO: Nella localizzazione di impianti per fonti rinnovabili il «concreto» prevale sull'«astratto» | 217 |

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ACQUE | |
| Acque pubbliche e private - Concessione o derivazione. <i>Corte cost. 22 luglio 2010, n. 273</i> , con nota di A.M. BASSO | 189 |
| Scarico - Sostanze cancerogene - Prova - Effetti sull'uomo e non sugli animali in genere - Punto 18, tabella 5, d.lgs. n. 152/99. <i>Trib. Udine, Sez. dist. Palmanova 25 novembre 2010, n. 314</i> , con nota di F. BALDI | 211 |
| AGRICOLTURA E FORESTE | |
| Comunità europea - Comunità economica europea - Agricoltura - Aiuti comunitari a coltivatori che abbiano destinato a riposo terreni seminativi (reg. CEE n. 1272 del 1988) - Accertamento dell'effettività del ritiro del terreno da parte degli organi di controllo - Successivo accertamento della destinazione a semina di parte del terreno ritirato - Conseguenze - Sanzioni di cui alla legge n. 898 del 1986 - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Decadenza dal beneficio ed obbligo restitutorio - | |

«Errata corrige: il volume *Le valutazioni ambientali, VAS-VIA-ALA/IPPC*, recensito nel fascicolo 1 di questa rivista, è a cura degli Autori A. Cimellaro e M. Busà anziché A. Cimellaro e A. Scialò».

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

| | pag. | | pag. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Sussistenza. <i>Cass. Sez. I Civ. 9 giugno 2010, n. 13888 (M)</i> | 220 | Bellezze naturali (protezione delle) - Reati paesaggistici - Sequestro preventivo - <i>Periculum in mora</i> - Uso dell'opera abusiva - Esclusione - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 novembre 2010, n. 40486 (M)</i> | 221 |
| AMBIENTE | | Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Tutela - Opere realizzate abusivamente - Autorizzazione paesaggistica in sanatoria - Accertamento compatibilità - Sanzioni applicabili. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 29 ottobre 2010, n. 3938 (M)</i> | 222 |
| Inquinamento - Rinvio pregiudiziale - Validità - Direttiva 2009/30/CE - Art. 1, n. 8 - Direttiva 98/70/CE - Art. 8 bis - Inquinamento atmosferico - Combustibili - Utilizzo di additivi metallici nei combustibili - Tenore massimo di metilciclopentadieniltricarbonil-manganese (MMT) - Etichettatura - Valutazione di impatto - Errore manifesto di valutazione - Principio di precauzione - Proporzionalità - Parità di trattamento - Certezza del diritto - Ricevibilità. <i>Corte di giustizia CE, Sez. IV 8 luglio 2010, in causa C-343/09</i> , con nota di G. MASTRODONATO | 180 | CACCIA E PESCA | |
| Energia - Impianti eolici - Deliberazione della Giunta regionale sarda 16 gennaio 2009, n. 3/17 - Esclusione dell'ubicazione di impianti eolici in zone contermini alle aree PIP - Illegittimità - Art. 112 NTA al Piano paesaggistico regionale - Individuazione delle aree da destinare all'eolico mediante studio specifico. <i>T.A.R. Sardegna, Sez. II 9 aprile 2010, n. 673</i> , con nota di P. COSTANTINO | 216 | Agenti di vigilanza - Agenti dell'E.N.P.A. (Ente nazionale protezione animali) - Poteri loro conferiti dalla legge sulla caccia - Potere di procedere a sequestro penale - Attribuzione - Esclusione - Ragione. <i>Cass. Sez. VI Pen. 19 ottobre 2010, n. 37491 (M)</i> | 221 |
| Inquinamento - Recupero rifiuti - Impianto che tratta rifiuti per produzione industriale - Qualificazione - Impianto recupero rifiuti - Conseguenze - Assoggettamento a valutazione impatto ambientale (VIA). <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II 27 ottobre 2010, n. 8012 (M)</i> | 222 | CONTRATTI AGRARI | |
| Inquinamento - Recupero rifiuti - Aumento dei rifiuti trattati - Assoggettamento a valutazione impatto ambientale (VIA) - Necessità. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II 27 ottobre 2010, n. 8012 (M)</i> ... | 222 | Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Violazione del divieto di subaffitto - Nullità del contratto di subaffitto per vizi diversi dalla violazione dell'art. 21, legge n. 203 del 1982 - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 ottobre 2010, n. 21018</i> , con nota di G. Busetto | 196 |
| Inquinamento - Recupero rifiuti - Osservanza parametri ex d.m. 5 febbraio 1998 - Regime semplificato - Esonero da valutazione impatto ambientale (VIA) - Esclusione. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II 27 ottobre 2010, n. 8012 (M)</i> | 222 | Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Violazione del divieto di subaffitto - Azione di risoluzione concessa al locatore - Termine di decadenza di quattro mesi - Interruzione del decorso del termine - Promovimento del tentativo di conciliazione - Idoneità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 ottobre 2010, n. 21018</i> , con nota di G. Busetto | 196 |
| ANIMALI | | Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Decadenza del locatore dall'azione di risoluzione ex art. 21, legge n. 203 del 1982 - Conseguenze - Sostituzione del subaffittuario all'affittuario nei rapporti col locatore - Legittimazione dell'affittuario a domandare nei confronti del subaffittuario la nullità del contratto - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 ottobre 2010, n. 21018</i> , con nota di G. Busetto | 196 |
| Riparo dalle intemperie - Necessità. <i>Trib. Reggio Emilia 15 aprile 2010, n. 635</i> , con nota di P. MAZZA .. | 215 | ESPROPRIAZIONE P.P.U. | |
| Reati contro il patrimonio - Delitti - Introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui - Pascolo abusivo - Ipotesi prevista dall'art. 636, comma 2, c.p. - Natura giuridica - Circostanza aggravante - Esclusione - Fattispecie autonoma di reato. <i>Cass. Sez. II Pen. 6 dicembre 2010, n. 43273 (M)</i> | 221 | Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Occupazione appropriativa - Suoli agricoli - Determinazione del danno - Commisurazione al valore sul mercato del terreno - Configurabilità - Possibilità di utilizzazioni intermedie tra quella agricola e quella edificatoria - Rilevanza. <i>Cass. Sez. I Civ. 26 maggio 2010, n. 12862 (M)</i> | 220 |
| BELLEZZE NATURALI | | Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Valutazione del fondo - Area destinata ad edilizia scolastica - Vincolo di inedificabilità di natura conformativa - Configurabilità - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 26 maggio 2010, n. 12862 (M)</i> | 220 |
| Bellezze naturali (protezione delle) - Beni ambientali - Legittimazione associazione consumatori. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 settembre 2010, n. 34220 (c.c.)</i> , con nota di A.M. BASSO | 203 | | |
| Bellezze naturali (protezione delle) - Abusiva edificazione in zona vincolata - Potere dello Stato di imporre il vincolo paesaggistico - Sussistenza - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 marzo 2010, n. 9255</i> , con nota di A. COVIELLO | 208 | | |

| | pag. | | pag. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| IMPOSTE E TASSE | | Alimenti - Somministrazione di alimenti e bevande - Autorizzazione - Comune di Roma - Diniego per c.d. zone di rispetto - Illegittimità. T.A.R. Lazio, Sez. II 6 ottobre 2010, n. 32688 (M) | |
| Cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria - Plusvalenze patrimoniali - Tassabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 14 gennaio 2011, n. 771, con nota di L. CENICOLA</i> | 195 | | 222 |
| Tributi locali posteriori alla riforma tributaria del 1972 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Soggetto cancellato dall'elenco dei coltivatori diretti e titolare di pensione - Agevolazioni previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 - Spettanza - Esclusione. Cass. Sez. V Civ. 21 maggio 2010, n. 12565 (M) | | | |
| | 220 | SANITÀ PUBBLICA | |
| PRELAZIONE E RISCATTO | | Rifiuti - Pelli ed interiora di cinghiali - Discarica abusiva - Esclusione. Cass. Sez. III Pen. 30 novembre 2010, n. 42436 (c.c.), con nota di S. MARASCIALLI . | |
| Terreni con destinazione diversa da quella agricola, anche se non edificatoria - Diritto di prelazione agraria - Sussistenza - Esclusione - Fondamento - Qualificazione di un territorio come agricolo - Rilevanza - Esclusione - Strumenti urbanistici - Valutazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 31 marzo 2010, n. 7796, con nota redazionale</i> | 200 | | 202 |
| PREVIDENZA SOCIALE | | Gestione dei rifiuti - Reato di abbandono o deposito incontrollato - Natura di reato commissivo eventualmente permanente - Momento di cessazione della permanenza - Individuazione. Cass. Sez. III Pen. 18 novembre 2010, n. 40850 (M) | |
| Assicurazioni sociali - Assicurazione contro le malattie - Prestazioni - Assistenza economica - Indennità - Lavoratori agricoli a termine - Rapporto assicurativo - Presupposti - Requisito della prestazione di almeno cinquantuno giornate lavorative nell'anno precedente - Rilevanza in via alternativa di prestazioni lavorative nell'industria - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 25 maggio 2010, n. 12744, con nota di A. FONTANA</i> | 198 | | 221 |
| PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO | | Rifiuti - Deposito abusivo - Ordinanza di rimozione - Competenza del dirigente comunale ex art. 14, d.lgs. n. 22 del 1997 - Competenza del sindaco dopo art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006. T.A.R. Toscana, Sez. II 13 ottobre 2010, n. 6453 (M) | |
| Sentenza - Correlazione tra accusa e sentenza - Imputazione di tentativo di frode in commercio - Condanna per il reato di detenzione per il commercio o somministrazione di alimenti in cattivo stato di conservazione - Violazione del principio di correlazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 1° dicembre 2010, n. 42503 (M)</i> | 221 | MASSIMARIO | |
| | | - <i>Giurisprudenza civile</i> | |
| | | - <i>Giurisprudenza penale</i> | |
| | | - <i>Giurisprudenza amministrativa</i> | |
| | | | |
| | | Parte III - PANORAMI | |
| | | RASSEGNA DI LEGISLAZIONE | |
| | | - <i>comunitaria</i> | |
| | | - <i>nazionale</i> | |
| | | - <i>regionale</i> | |
| | | | |
| | | LIBRI | |
| | | C. MODENESI - G. TAMINO (a cura di): <i>Biodiversità e beni comuni (F. Di Dio)</i> | |
| | | | 224 |

Indice cronologico delle decisioni (*)

| Data | Autorità | pagina | Data | Autorità | pagina |
|------------------|--------------------------------------------------|--------|-----------------|--------------------------------------------|--------|
| 2010 | | | | | |
| <i>MARZO</i> | | | | | |
| 9 | Cass. Sez. III Pen. n. 9255 | 208 | 6 | T.A.R. Lazio, Sez. II n. 32688 (M) | 222 |
| 31 | Cass. Sez. III Civ. n. 7796 | 200 | 12 | Cass. Sez. III Civ. n. 21018 | 196 |
| <i>APRILE</i> | | | 13 | T.A.R. Toscana, Sez. II n. 6453 (M) | 222 |
| 9 | T.A.R. Sardegna, Sez. II n. 673 | 216 | 19 | Cass. Sez. VI Pen. n. 37491 (M) | 221 |
| 15 | Trib. Reggio Emilia n. 635 | 215 | 27 | T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II n. 8012 (M) | 222 |
| <i>MAGGIO</i> | | | 29 | T.A.R. Piemonte, Sez. II n. 3938 (M) | 222 |
| 21 | Cass. Sez. V Civ. n. 12565 (M) | 220 | <i>NOVEMBRE</i> | | |
| 25 | Cass. Sez. Lav. n. 12744 | 198 | 16 | Cass. Sez. III Pen. n. 40486 (M) | 221 |
| 26 | Cass. Sez. I Civ. n. 12862 (M) | 220 | 18 | Cass. Sez. III Pen. n. 40850 (M) | 221 |
| <i>GIUGNO</i> | | | 25 | Trib. Udine, Sez. dist. Palmanova n. 314 | 211 |
| 9 | Cass. Sez. I Civ. n. 13888 (M) | 220 | 30 | Cass. Sez. III Pen. n. 42436 (c.c.) | 202 |
| <i>LUGLIO</i> | | | <i>DICEMBRE</i> | | |
| 8 | Corte di giustizia CE, Sez. IV in causa C-343/09 | 180 | 1 | Cass. Sez. III Pen. n. 42503 (M) | 221 |
| 22 | Corte cost. n. 273 | 189 | 6 | Cass. Sez. II Pen. n. 43273 (M) | 221 |
| <i>SETTEMBRE</i> | | | 2011 | | |
| 22 | Cass. Sez. III Pen. n. 34220 (c.c.) | 203 | <i>GENNAIO</i> | | |
| | | | 14 | Cass. Sez. V Civ. n. 771 | 195 |

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

PARTE I - DOTTRINA

I nuovi percorsi della *food security*: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»

di LORENZA PAOLONI

1. La sicurezza alimentare nei programmi della PAC. - 2. Il ruolo del Comitato per la sicurezza alimentare (CFS). - 3. La sovranità alimentare.

1. - In un recente Report (1) stilato dal «The Development Fund», organizzazione non governativa norvegese, con il contributo di numerose associazioni direttamente impegnate ad affrontare in campo internazionale, da versanti diversi, la sempre più complessa questione della sicurezza alimentare nel mondo, vengono illustrati con chiarezza i nodi critici, emersi in questi ultimi anni a livello planetario e correlati, segnatamente, alle tematiche del diritto al cibo e della *food security* (2), in una linea prospettica di riferimento che si sostiene sul concetto, nuovo ed innovativo, di «agricoltura ecologica» (3).

Gli autori del documento si interrogano su quale via intraprendere ai fini del conseguimento dell'autosufficienza alimentare tra i popoli e, dunque, indagano su quale tipo di produzione alimentare può: diminuire drasticamente la povertà; ridurre il cambiamento climatico e raffreddare il pianeta; ripristinare la biodiversità, la fertilità dei suoli e le risorse idriche; incrementare il benessere e le opportunità di lavoro per miliardi di persone; produrre sufficiente cibo, buono e nutriente, per oltre nove miliardi di persone. Questioni, come è facile intuire, presenti nelle agende di molte organizzazioni governative e non e, a titolo diverso, degli Stati del nord e del sud del mondo insieme ad altre emergenze, ad esse correlate, quali l'aumentata richiesta di cibo, il crescente consumo di agrocombustibili, la speculazione finanziaria, la diminuzione delle scorte alimentari, l'incremento del costo del petrolio e dei fertilizzanti, la volatilità dei prezzi alimentari, temi sui quali si dibatte molto e da fronti diversi, e per i quali non è facile trovare soluzioni condivise e condivisibili.

Da un'altra prospettiva si può notare come, nello scenario europeo, l'idea di sicurezza alimentare finora prevalente, ampiamente accolta pure nell'ambiente accademico (4), si fonda sulla nozione base di «salubrità» del prodotto agricolo e

ad essa – sempre seguendo la *mainstream* – si fa corrispondere, specularmente, quella di tutela del consumatore. La sua elaborazione avviene all'interno di una logica tutta imperniata sulla definizione delle regole di produzione e di commercializzazione degli alimenti destinati al consumo umano che trascura di prendere in considerazione i profili inerenti all'approvvigionamento ed alla carenza delle materie agricole necessarie all'autosufficienza alimentare.

Numerose e qualificate sono, al riguardo, le testimonianze dell'interesse mostrato, fino ad oggi, dal legislatore, dalla dottrina e dal mondo scientifico a questa specifica «lettura» della sicurezza alimentare nella sua versione di *food safety*.

Non può peraltro trascurarsi, come è stato fatto notare, che sebbene la materia della sicurezza alimentare non sia esplicitamente presente nell'originario Trattato istitutivo della Comunità europea è tuttavia comunemente accolta l'opinione che l'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 33 dell'originario Trattato CE, non toccato dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona), il quale annovera tra le finalità della PAC la «sicurezza degli approvvigionamenti» (5), vada interpretato nel senso di attribuire a tale formula il significato più ampio di *food security*.

È pur vero che il Trattato menziona la «sicurezza degli approvvigionamenti» ma non nomina specificamente la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari (6): l'espressione si riferisce, pertanto, in generale al raggiungimento del grado di autosufficienza (e all'acquisizione di un potenziale produttivo idoneo al suo mantenimento) nell'approvvigionamento sia di prodotti agricoli destinati all'alimentazione sia di prodotti agricoli destinati ad usi diversi, come potrebbero essere oggi le agroenergie, secondo una recente e puntuale interpretazione, in tal senso data, della disposizione testé richiamata (7).

(1) Development Fund - Utviklingsfondet, *A Viable Food Future*, Norway, 2010.

(2) Si veda al riguardo l'ultimo documento della FAO, *The State of Food Insecurity in the World. Addressing food insecurity in protracted crises*, Rome, 2010.

(3) Nel documento in esame vengono identificati alcuni punti-chiave per la comprensione di come l'«agricoltura ecologica» possa costituire un'alternativa più che fattibile all'agricoltura industriale, considerato che essa è stata e continua ad essere ampiamente praticata in ogni parte del mondo e che si basa sia sulla scienza che sull'esperienza diretta degli agricoltori. E dunque si afferma che l'agricoltura ecologica: «- is based on methods, techniques and strategies that preserve and improve the environment; can show higher yields per unit of agricultural land; - strengthen farmers' position in relation to market and society; thereby reducing poverty among small-scale farmers who comprise half of the global population; - is better suited to feeding the world's hungry, 50 per cent of whom are them-

selves small-scale farmers; - has the potential to increase food production towards a level which can feed future generations» (Development Fund, *op. cit.*, 38 ss.).

(4) Ma non mancano contributi, pur se sporadici, di altro taglio; si veda, ad es., l'editoriale di COSTATO, *Il ritorno alla Food Security*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, n. 1, 1.

(5) Mizzi, *La politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale*, reperibile sul sito <http://www.agrregionieuropa.it>.

(6) Così rileva correttamente D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno inaugurale dell'Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione, tenutosi a Pisa 22 e 23 gennaio 2010.

(7) In tale direzione sembra che proceda il pensiero di D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, 248 ss.

L'obiettivo originario del suddetto articolo, scritto negli anni '50 con l'intento di promuovere la produttività agricola e prevenire la mancanza di cibo, era consentire ai Paesi membri di affrontare, con misure idonee, eventuali penurie di prodotti che potessero verificarsi in conseguenza di guerre o di raccolti raccolti nei Paesi produttori.

È significativo che all'epoca vi furono non poche incertezze (8), riguardo all'inserimento dell'agricoltura nella normativa del Trattato, poiché si temeva che, essendo essa destinataria di un regime speciale – in quanto assoggettata ad una politica interventista e protezionistica – rispetto alle altre attività economiche, avrebbe potuto interferire sul pieno raggiungimento delle finalità del libero scambio che contraddistinguevano la nascente Comunità europea. Al riguardo è stato osservato che «l'impostazione liberista del Trattato (...) sembrava mal prestarsi al settore agricolo per via della presenza in esso di numerosissime e piccole imprese agricole che non avrebbero avuto la forza economica necessaria a rapportarsi in posizione paritaria agli industriali agro-alimentari e agli oligopoli commerciali dei prodotti dell'agricoltura» (9). Risulta singolare come queste ultime motivazioni tornino, a distanza di 60 anni, alquanto attuali sebbene riferite a contesti economici ed emergenze sociali diversi da quelli originari.

Sul piano dei principi si può, senza dubbio, affermare che la sicurezza alimentare, intesa quale *food security* secondo l'accezione moderna, nonostante la genericità della formula adottata («sicurezza degli approvvigionamenti»), sia a pieno titolo una componente essenziale della politica agricola comunitaria. Non si può non prendere atto, peraltro, come anche nel contesto europeo la *food security* preveda la effettiva disponibilità delle risorse alimentari che viene assicurata da due fattori fondamentali: la c.d. *food availability* - e cioè il livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione - e la c.d. *food accessibility*, ovvero la concreta possibilità di accesso alle risorse la quale dipende, oltre che dalla distribuzione delle stesse, anche dal loro costo (10).

Occorre, altresì, ribadire che l'Unione europea, a seguito dell'avvento del già richiamato Trattato di Lisbona, è oggi tenuta a promuovere i propri valori a livello mondiale e tra questi assume particolare importanza la lotta contro l'insicurezza alimentare.

Al riguardo si possono richiamare una serie di ulteriori prerogative riconosciute alla UE che conferiranno all'organismo nuovi poteri da esercitare oltre i confini comunitari anche nel settore che a noi interessa ovvero quello della *food security*. Tra queste: il conferimento all'Unione di una personalità giuridica unica che le consente di concludere accordi internazionali e di far parte di organizzazioni internazionali (si pensi al suo ruolo nel WTO o nei negoziati internazionali); l'attribuzione di un maggiore spessore ai principi che guidano le sue azioni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali atteso che, come è noto, anche il diritto al cibo è annoverato tra i diritti fondamentali dell'uomo; il rispetto della dignità umana e dei principi di

uguaglianza e di solidarietà; l'introduzione di una base giuridica specifica per l'aiuto umanitario; l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; la nomina di un (nuovo) Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, cui compete il compito di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Le recenti attribuzioni serviranno a responsabilizzare ulteriormente l'Unione europea sulla scena internazionale e ad indurla a svolgere un ruolo dinamico e propositivo nei futuri negoziati, affinché si giunga, tra l'altro, anche all'affermazione di un sistema di scambi agroalimentari equo e sostenibile (11).

Un primo passo verso questo percorso, che potrà risultare virtuoso se tradotto in prassi operativa, può al momento essere intravisto nella Comunicazione della Commissione (12) dal titolo «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio» ove, per continuare a sostenere una «politica comune forte imperniata su due pilastri», si individuano tre obiettivi strategici fortemente correlati tra loro ed assolutamente funzionali ad assecondare la «sfida dell'alimentazione». *In primis*, si pone precisa attenzione alla preservazione del «potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine» sia per i cittadini europei ma anche per soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari, in crescente aumento e minacciata, altresì, dai noti e recenti fenomeni dell'instabilità dei mercati e del cambiamento climatico.

Un'altra finalità da perseguire è costituita dal sostegno alle «comunità agricole che forniscono ai cittadini europei una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile» ovvero rispettando le risorse naturali [quello insieme di beni definiti, da taluni studiosi, *public goods* (13) ed inquadrabili, per altri, nella categoria dei «beni comuni» (14)] quali l'ambiente, l'acqua, la biodiversità oltre alla salute e benessere degli animali e delle piante e la salute pubblica. Infine, appare rilevante nei futuri indirizzi della PAC, delineati nella Comunicazione, la preservazione della vitalità delle «comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare occupazione locale».

Si avverte, giustamente, che riducendo la produzione locale si inciderebbe sull'aumento delle emissioni di gas serra e sulla configurazione dei paesaggi locali caratteristici fino a limitare la scelta dei consumatori che, a nostro avviso, non può riferirsi soltanto all'acquisto di alimenti tipici, come appare *prima facie* evidente, ma si estende anche alla fruizione dei beni ambientali e paesaggistici.

Sembra, inoltre, opportuno rimarcare che, mentre nel primo obiettivo sopra riportato il legame con la *food security* risulta chiaro e diretto, nelle altre due finalità rilevanti per le prospettive comunitarie tale nesso non affiora in modo altrettanto palese. Ma l'attenzione posta alle comunità rurali, nei toni presenti nella Comunicazione, risulta senz'altro funzionale al perseguimento di un ulteriore scopo, non ancora preso

(8) Per una ricostruzione sintetica ed efficace della vicenda storica e giuridica si rinvia a BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 311.

(9) GERMANÒ - ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in AJANI - BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, 44.

(10) Così BOLOGNINI, *op. cit.*, 325.

(11) Così BOLOGNINI, *op. cit.*, 319 ss.

(12) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672 def., Bruxelles, 18 novembre 2010.

(13) «Spesso gli agricoltori producono dei beni pubblici, cioè dei beni o dei servizi che hanno un valore per la collettività ma che non sono sufficientemente remunerati sul mercato. Questi beni pubblici possono includere la protezione dell'ambiente, la conservazione della biodiversità, della fertilità dei suoli e della qualità delle acque, la conservazione del paesaggio, la salubrità degli alimenti, la salute degli animali e delle piante, e lo sviluppo rurale. Alcuni di questi beni pubblici sono, per la loro stessa natura, più universali (globali) di altri, come nel caso della biodiversità, e giustificano un intervento da parte dell'UE. Altri, come nel caso della conservazione del paesaggio, sono per loro natura locali ed è più appropriato che siano oggetto di attenzione da parte delle autorità nazionali o locali» (AA.VV., *A common agricultural policy for European public goods: declaration by a group of leading Agricultural Economists*, 2009, reperibile sul sito <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>).

(14) Si veda, al riguardo, l'interessante saggio di RICOVERI, *Beni comuni vs Merce*, Milano, 2010.

in considerazione in modo esplicito dalla UE, che è quello della «sovranità alimentare» alla cui realizzazione le comunità locali possono dare un contributo sostanziale, come si avrà occasione di verificare nel prosieguo del lavoro.

Un ulteriore contributo, almeno in termini di indirizzi generali, che potrà rivelarsi utile nel perseguimento delle finalità qui emerse come rilevanti, è dato dalla Risoluzione del Parlamento europeo sul riconoscimento dell'agricoltura quale settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare (15). La Risoluzione, approvata il 18 gennaio 2011, sottolinea, esplicitamente, che l'esistenza nell'UE di un settore agricolo solido e sostenibile e di un ambiente rurale prospero e sostenibile, garantito da una PAC decisa, sono elementi essenziali per fare fronte alla sfida della sicurezza alimentare.

Significativi appaiono, ai fini del ragionamento qui condotto, i numerosi 'considerando' presenti nel documento che aiutano a contestualizzare la materia della sicurezza alimentare all'interno di una cornice di riferimento comprendente alcune delle questioni del settore già prese in esame ed altre non affrontate quali: la volatilità dei prezzi delle derrate alimentari e delle materie prime; i fenomeni climatici; l'impatto di parassiti e malattie sulle produzioni alimentari; la sfida di produrre «di più con meno», la crisi economica finanziaria mondiale quale concausa dell'insicurezza alimentare.

Particolare attenzione meritano, altresì, alcune premesse contenute nella Risoluzione. La prima che si segnala riporta un dato allarmante ma spesso taciuto o quantomeno ignorato da gran parte degli studiosi e degli osservatori del fenomeno in esame: la fame e la povertà esistono ancora nella UE e 79 milioni di persone vivono al di sotto del livello di povertà (60 per cento del reddito medio del Paese in cui la persona vive) e nell'inverno 2009/2010, 16 milioni di cittadini UE hanno percepito aiuti alimentari attraverso enti di beneficenza.

In un'altra affermazione, che corrobora quanto già sostenuto nel presente lavoro, si ricorda che la sicurezza alimentare non comporta soltanto la disponibilità delle risorse alimentari ma comprende anche, secondo la FAO, il diritto al cibo e l'accesso ad un'alimentazione sana per tutti; si precisa, inoltre, che l'Europa, diventando sempre più competitiva, può contribuire all'implementazione della sicurezza alimentare globale.

Infine, viene ribadito che la *food security* costituisce un punto nodale per l'Europa e va affrontata in modo coerente e coordinato tra tutte le aree settoriali della UE e cioè la PAC, la politica energetica, i programmi di ricerca, la politica di sviluppo e quella commerciale nonché la regolamentazione finanziaria.

Un elemento di novità, che a nostro avviso affiora nel documento, è l'attenzione rivolta ad un modello di agricoltura alternativa a quella forgiata sui parametri neo liberisti ed industriali che tuttora contraddistinguono l'agricoltura europea, quale possibile via per l'accesso all'autosufficienza alimentare.

Si afferma, infatti, nel testo che occorrerà avvalersi di «tutte le forme di agricoltura» per poter nutrire l'Europa e i

Paesi terzi e si sottolinea esplicitamente «l'importanza della diversità nell'agricoltura europea e di garantire la coesistenza di diversi modelli agricoli, compresa l'agricoltura su piccola scala, creatrice di occupazione nell'Europa rurale, come pure della diversità e della qualità del cibo, segnatamente dei prodotti locali e artigianali provenienti dalla filiera breve, e dell'alimentazione in tutta l'Europa, in un'ottica di promozione dello sviluppo delle zone rurali e di mantenimento del patrimonio enogastronomico delle regioni».

L'enunciato viene ribadito e precisato nei successivi punti, nei quali si articola il documento, e vengono inoltre prese in considerazione le pratiche agricole tradizionali locali, compresa l'agricoltura familiare, l'agricoltura su piccola scala e l'agricoltura biologica (16) che possono coesistere con le moderne aziende agricole sostenibili, in modo da combinare un'elevata produttività con un utilizzo razionale e ragionevole dei terreni. La preservazione della diversità dell'agricoltura si traduce, inoltre, nel riconoscimento che i mercati locali riforniti con prodotti agricoli freschi e coltivati localmente sono sostenibili sotto il profilo ambientale e contribuiscono a conferire maggiore stabilità alle comunità locali.

2. - Come si è anticipato nel precedente paragrafo, l'attenzione al tema della sicurezza alimentare si è registrata prevalentemente e in modo più vigoroso in ambito sovranazionale e nella letteratura internazionale, ove vengono affrontati, con maggiore frequenza ed approfondimento, i profili di più rilevante criticità ed attualità inerenti l'agricoltura mondiale; altro osservatorio privilegiato per l'analisi delle dette tematiche sono i vari Forum organizzati dai movimenti sociali e dalla «società civile», quali quello che si è tenuto nel 2009 sulla Sovranità alimentare dei popoli, in concomitanza con il Vertice mondiale della FAO sulla sicurezza alimentare (17), e la 36ª sessione del CFS (Committee on World Food Security), svoltosi nel 2010 e riguardante i primi risultati provenienti dal Comitato revisionato nonché i prossimi impegni della società civile sempre in materia di autosufficienza alimentare dei popoli.

Il tema della sicurezza alimentare (*food security*), abbinato a quello della sovranità alimentare (18), è conseguentemente divenuto un argomento emergente ripreso, anche dalla FAO in alcuni suoi documenti ufficiali (19).

Al riguardo non si può trascurare di evidenziare la crescente importanza assunta dal serrato dibattito condotto e dalle iniziative intraprese, sempre su questi argomenti, dalla società civile (organizzazioni non governative, osservatori di matrice diversa, studiosi di settori scientifici differenziati, etc.) e dalle organizzazioni internazionali dei contadini, nei luoghi non istituzionali sopra menzionati. Gli sforzi di tali movimenti sono confluiti in un rinnovato riconoscimento del ruolo nonché nella significativa riforma del Comitato della sicurezza alimentare (*Committee on World Food Security*) (20), organismo intergovernativo già presente dagli anni '70 all'interno delle

(15) Trattasi della «Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011 sul riconoscimento dell'agricoltura come settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare [2010/2112 (IND)], edizione provvisoria, P7_TA-PROV(2011)0006 A7-0376/2010.

(16) La Risoluzione dettaglia ulteriormente tale affermazione precisando che le pratiche agricole tradizionali, compresa l'agricoltura familiare, l'agricoltura su piccola scala e l'agricoltura biologica, possono dare un valido contributo alla sicurezza alimentare, perché spesso rappresentano il modo più efficace di utilizzare terreni con metodi appositamente sviluppati nelle singole regioni per periodi di tempo piuttosto lunghi e permettono un legame profondo tra territorio d'origine e prodotto, legame simbolo di qualità e genuinità.

(17) Entrambi gli incontri si sono svolti a Roma: il *World Summit on Food Security* dal 16 al 18 novembre 2009 mentre il *Forum Parallelo* dal 13 al 17 novembre. Non a caso lo *slogan* scelto dalla società civile era una frase di Tashunka Witko (1840-1877, nativo americano più noto come *Crazy Horse*) «Uno non vende la terra sulla quale cammina il suo popolo».

(18) Sulla materia qui in esame così si esprimono COLOMBO - ONORATI,

Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare, Milano, 2009, 15: «Da qualche tempo la produzione agricola si dimostra territorio di conquista: nel campo reale dell'economia, con diversi settori industriali - anche non alimentari - a contendersi i raccolti, e nel campo immateriale dell'immaginario. Le "guerre del cibo" si combattono fra chi lo vuole apolide, senza origine e girovago, *commodity* prona alla speculazione finanziaria e alla trasformazione industriale, materia prima emblema di un'agricoltura mineraria proiettata su consumi di massa su scala planetaria, e fra chi lo pensa strutturalmente legato al territorio, ancorato a mercati di prossimità e alla sapienza dei produttori, volto a garantire il diritto all'alimentazione e soprattutto funzionalmente legato alla sopravvivenza sociale, economica e culturale di contadini, pastori e pescatori. Oltre che a fornire un cibo abbondante e di qualità ai consumatori».

(19) FAO, *The State of Food and Agriculture 2008*, Roma, 2008.

(20) Il Consiglio della FAO ha considerato «The CFS reform to be crucial to the governance of world food security, with a view toward exploring synergies with the emerging Global Partnership for Agriculture, Food Security and Nutrition» (CL 136/REP, paragrafo 29).

Nazioni Unite con funzioni che ora, grazie ai suddetti contributi, risultano potenziate ed indirizzate – in una logica di *partnership* globale e di coordinamento delle azioni e delle «buone pratiche» – a migliorare le relazioni tra agricoltura, sicurezza alimentare e nutrizione al fine di assicurare l'autosufficienza alimentare ed il benessere nutrizionale agli esseri viventi.

Al novellato CFS (21) possono ora partecipare, oltre ai Paesi membri che sono presenti su base paritaria e secondo la regola «un Paese, un voto», numerose organizzazioni impegnate nel comparto della *food security*: così le agenzie e le istituzioni proprie delle Nazioni Unite (FAO, IFAD, WFP, etc.) saranno affiancate da organismi della società civile nonché da organizzazioni non governative con particolare riguardo a quelle che rappresentano i piccoli agricoltori, i pescatori, i senza terra, i poveri delle aree urbane, i lavoratori addetti alle produzioni agricole e degli alimenti, i giovani, i consumatori ed i popoli indigeni. Saranno inclusi nel Comitato le istituzioni internazionali di ricerca nel settore agricolo, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le banche di sviluppo regionale e il WTO. Non mancheranno le associazioni appartenenti al settore privato e le fondazioni con finalità filantropiche. A costoro potranno aggiungersi gli «osservatori», soggetti motivati e selezionati che rappresentano istituzioni locali, organizzazioni non governative, enti di ricerca, etc.

È prevista, altresì, la figura degli esperti, reclutati nell'ambito dell'accademia e dei diversi settori della conoscenza e della società più vicini alle tematiche oggetto di interesse per il Comitato, al fine di condividere la comunicazione e la divulgazione delle informazioni con il più ampio *range* di soggetti interessati e competenti.

Il dato significativo che, in questa sede, si vuole tuttavia rimarcare è la presenza formale della società civile e delle organizzazioni non governative, oltre che delle loro reti, nel Comitato della Sicurezza alimentare mondiale. Tali soggetti collettivi, rappresentativi di interessi non omogenei, partecipano ai lavori ma non possono esercitare il diritto di voto che rimane prerogativa dei Governi rappresentati all'interno dell'organismo; detta limitazione non preclude, tuttavia, alle suddette componenti di intervenire, anche in seduta plenaria, nelle discussioni del Bureau e di contribuire alla preparazione dei documenti per gli incontri e le agende di lavoro nonché di presentare, a loro volta, documenti e proposte. Si tratta di un'importante novità che potrà consentire una più penetrante e motivata partecipazione dei soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione di adeguate strategie riguardanti la *food security* nei suoi molteplici aspetti secondo nuovi criteri di *governance* globale in ordine al cibo ed all'agricoltura.

Nell'ultima sessione del CFS (22), conclusasi con un ulteriore impegno ad implementare nei prossimi anni la riforma dell'organismo anche dal punto di vista delle procedure, sono stati affrontati i temi emergenti relativi all'insicurezza alimentare nelle reiterate crisi globali; la gestione delle terre e gli investimenti in agricoltura; i rischi nella promozione di un più adeguato sistema di sicurezza alimentare e nutrizione della popolazione mondiale dovuti alla volatilità dei prezzi, alla protezione delle condizioni sociali delle persone ed al cambiamento climatico.

L'accesso alla terra, in tutte le sue molteplici valenze, ha

costituito uno dei nodi focali dei dibattiti svoltisi nel corso dell'ultima sessione del CFS così come grande rilievo ha assunto l'analisi del processo di sviluppo delle Linee Guida della FAO su una *governance* responsabile in materia di proprietà della terra e delle risorse naturali.

Infine, come è stato evidenziato (23), nel processo di riforma va ricordata la costituzione di un Panel di Esperti di Alto Livello (High Level Panel of Experts - HLPE) avente la funzione di affiancare il processo deliberativo del CFS attraverso «un lavoro di analisi e di elaborazione tematica che permetta di individuare strumenti di contrasto e di prevenzione delle cause che generano insicurezza alimentare». La novità è rappresentata dal fatto che i dati di cui si avvarrà il Panel di esperti non proverranno esclusivamente dalla letteratura scientifica ed accademica ma anche dai saperi c.d. informali, ovvero quelli notoriamente scaturiti da quella branca della società civile più prossima alle fasi della produzione del cibo (agricoltori, pastori, pescatori, popoli indigeni, etc.) ma anche più direttamente soggetta alle conseguenze della crisi del settore alimentare.

Un ulteriore esito dell'impegno che un numero consistente di organizzazioni sta approfondendo in merito al dibattito sul futuro del cibo e dell'agricoltura – con riferimento specifico all'Europa – è la «Dichiarazione europea sull'alimentazione: per una Politica agricola e alimentare comune sana, sostenibile, giusta e solidale» presentata nel marzo 2010 ed indirizzata all'Unione europea in vista della riforma prevista per il 2013 che ha raccolto l'adesione, al momento, di 11 reti europee, 2 reti internazionali e centinaia di organizzazioni in 24 Paesi europei (agricoltori, consumatori, ambientalisti, altermondialisti e Ong) (24).

La Dichiarazione, articolata in 12 punti, invita l'Unione europea ad un approccio diverso nei riguardi delle politiche agricole e alimentari che consenta, *in primis*, di considerare il cibo un diritto umano universale e non una semplice merce. Il nuovo *trend* della politica comunitaria, che si propone nella Carta, dovrebbe riconoscere e sostenere il ruolo cruciale dell'agricoltura contadina per l'approvvigionamento alimentare della popolazione, secondo i principi della «sovranità alimentare» (ovvero il diritto di ogni popolo o comunità di definire i propri modelli di produzione, distribuzione e consumo del cibo), ma anche per la salvaguardia dell'ambiente rurale e della biodiversità. Si richiede, inoltre, di ridurre la produzione e l'utilizzo di agro-carburanti industriali; di assicurare la trasparenza lungo tutta la filiera alimentare; di ridurre la concentrazione del potere, attualmente detenuto dai gruppi dominanti nel settore agro-alimentare, nella produzione primaria, della trasformazione e della distribuzione alimentare; di incoraggiare la produzione ed il consumo di prodotti locali, di stagione, di alta qualità; di destinare risorse per la diffusione di pratiche alimentari sane e nutrienti soprattutto tra i giovani. Dette istanze risultano, in parte, accolte nella Risoluzione del Parlamento europeo di cui si è trattato nel precedente paragrafo.

3. - La rinnovata attenzione al tema della sicurezza alimentare (25), nella sua veste di regole e modelli atti a garantire il sostentamento degli abitanti del pianeta ovvero l'accesso fisico, sociale ed economico ad un cibo sufficiente, sicuro e

(21) Si richiama, sul punto, LEATHER, *Una leadership globale per scongiurare la fame: il ruolo del Committee on World Food Security*, reperibile sul sito <http://www.agrireregioneuropea.it>.

(22) La 36ª sessione si è tenuta a Roma nel mese di ottobre 2010 presso la FAO; vi hanno partecipato 126 membri del Comitato quali delegati di 11 Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite; 47 organizzazioni internazionali non governative e osservatori di 15 organizzazioni intergovernative e di altre organizzazioni non governative.

(23) COLOMBO, *La governance della sicurezza alimentare: contributi e aspettative della società civile*, reperibile sul sito www.fondazione-dirittigitigeti.org. L'autore giustamente sottolinea che «l'intero processo costituisce

una novità assoluta in seno alle istituzioni internazionali: avrà un carattere sperimentale nel suo primo anno di funzionamento e sulla base della sua efficacia si misurerà la sostanza di quella parola magica che legittima i processi democratici: partecipazione».

(24) La Dichiarazione si può leggere in <http://www.europeanfooddeclaration.org/declaration/it>.

(25) Si vedano, tra gli altri, i recenti contributi di CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, reperibile sul sito www.rivistadirittoalimentare.it, anno IV, 2, aprile-giugno 2010, 22 e COLOMBO, *La (ri)volta del cibo*, *ivi*, 29

nutriente nonché conforme alle loro esigenze alimentari (26), scaturisce dal rilievo della sua attuale vulnerabilità. Si parla, sempre più insistentemente, infatti, di *food insecurity*, dovuta a vari elementi, oltre a quelli già segnalati, che si cercherà brevemente di illustrare.

La minaccia della riduzione della *food security* include, inesorabilmente, anche il rischio della riduzione dell'«identità» delle produzioni alimentari tema, questo, che appare manifestamente centrale nelle politiche agricole nazionali e comunitarie.

Nei particolari contesti di analisi e di riflessione sulla sicurezza alimentare appena indicati affiora, altresì, l'esigenza di rafforzare due diritti alla cui attuazione una parte della comunità mondiale si mostra particolarmente sensibile e che risultano senz'altro meritevoli di osservazione: «il diritto a produrre cibo» ed «il diritto al cibo adeguato», temi dei quali parlò anche Jean Ziegler, in qualità di relatore speciale dell'ONU, al vertice FAO di Roma del giugno 2002 (27) e ripresi dal Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon (28) il quale ha richiesto l'inclusione del diritto al cibo «as a basis for analysis, action and accountability» nella promozione della *food security*.

Per diritto al cibo, riconosciuto già come diritto fondamentale nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (UDHR, art. 25) ed incluso anche nella Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1976 (ICESCR, art. 11), si intende – come è noto – il diritto di ogni essere umano ad avere un accesso regolare a una sufficiente alimentazione, adeguata sul piano nutrizionale ed anche culturalmente accettabile, che consenta di condurre una vita sana e attiva. È in sostanza il diritto per ogni essere umano di nutrirsi con dignità piuttosto che di essere nutrito (29). Esso, per come è oggi definito, genererebbe in capo ai singoli una legittimazione ad agire davanti alle Corti nazionali ed internazionali per la sua tutela in caso di mancata attuazione da parte degli Stati.

L'impegno della FAO nell'attuazione di tale diritto si è manifestato nella stesura del «the Right to Food Guidelines» (30) che dovrebbero predisporre le condizioni per consentire il trasferimento degli impegni politici in azioni pratiche e concrete da parte dei singoli Stati del mondo. Tali Linee Guida si rivolgono agli Stati e li invitano ad adottare una strategia nazionale, secondo nuovi criteri di *governance*, per la realizzazione del diritto al cibo adeguato che includa: il rilevamento dei gruppi più vulnerabili e l'assicurazione della loro partecipazione al processo di lotta contro la fame; l'allocatione chiara delle responsabilità nei singoli Governi locali ed il miglioramento del coordinamento; la fissazione di punti di riferimento precisi e degli archi temporali di operatività per le singole questioni da affrontare; il coinvolgimento delle istituzioni indipendenti, comprese le Corti, nel migliorare le regole

di responsabilità.

Per quanto concerne l'altro profilo, ovvero quello del diritto alla produzione di cibo – che nella presente analisi interessa preminentemente – si fa riferimento al diritto delle popolazioni locali ad usare le loro terre e le loro risorse secondo le strategie che essi ritengono più opportune al fine di assicurare l'autosufficienza alimentare. Di tale riconoscimento c'è oggi una esplicita traccia nelle due Costituzioni andine (Ecuador e Bolivia) di recente emanazione (31).

Il dato che si vuole, comunque, rimarcare è che le istanze di cui si è finora trattato, storicamente espressione delle condizioni di svantaggio dei Paesi in via di sviluppo, stanno affiorando con una certa evidenza anche nei Paesi industrializzati: «la silenziosa crisi alimentare», secondo il Direttore generale della FAO, Jacques Diouf, attualmente colpisce, infatti, un sesto dell'umanità investendo ogni angolo della terra, senza distinzione tra nord e sud del mondo.

Oltre alle conseguenze che sono scaturite dalla crisi globale economica e finanziaria, alimentare ed energetica, ambientale e climatica che ha riguardato pesantemente, come è acclarato (32), anche il mondo dell'agricoltura, e che è giunta ad attribuire al cibo il valore di una *commodity*, per ciò che concerne la *food security* occorre precisare che stanno affiorando emergenze nuove, di cui cominciano ad occuparsi timidamente l'opinione pubblica mondiale ed un numero crescente di Governi nei vari ambiti del pianeta, che includono una serie di fenomeni di diversa natura ma di analogia rilevante portata.

Da richiamare, innanzitutto, è la diffusione del *land grabbing*, ovvero l'accaparramento o, c'è anche chi lo definisce più drasticamente, il «saccheggio» delle terre agricole compiuto da soggetti [dapprima erano imprese private quali investitori finanziari o società multinazionali, adesso intervengono direttamente i Governi stranieri (33)] che acquistano i terreni in Paesi in via di sviluppo con meri fini speculativi, congelando le attività produttive oppure «vincolando» le aree agricole con contratti di lungo periodo per destinarle a (mono)colture utili a soddisfare i bisogni alimentari degli abitanti dei loro Paesi o alla coltivazione degli agrocombustibili. Sul punto le posizioni delle istituzioni economiche mondiali e dei movimenti sociali non sono, ovviamente, coincidenti: secondo la Banca mondiale tali operazioni sono definite «agricultural investment» mentre le organizzazioni non governative le chiamano appunto «land grabbing».

Proprio in uno degli ultimi vertici della FAO l'organismo dell'ONU ha, tuttavia, proposto una sorta di «codice di buone pratiche», basato su principi e *standards* accettati a livello internazionale, diretto a regolamentare gli affitti e gli acquisti di tali aree che vengono sottratte agli agricoltori locali e distratte dalla loro funzio-

(26) Si afferma, altresì, che il concetto di *food security* si sostenga su quattro pilastri: disponibilità, accesso, utilizzo e stabilità.

(27) Ziegler affermò, inoltre, in quell'occasione che il concetto di diritto all'alimentazione va oltre quello di sicurezza alimentare. Esso afferma i diritti degli affamati e dei poveri così come le responsabilità degli Stati e degli altri attori. Affrontare il problema della fame basandolo sui diritti umani rafforza le responsabilità. Egli auspica la realizzazione di un codice di comportamento relativo al diritto all'alimentazione e non solo a quello sulla sicurezza alimentare.

(28) Si tratta del discorso di chiusura tenuto nel gennaio del 2009 a Madrid, nel corso dell'Assemblea di alto livello sulla sicurezza alimentare per tutti.

(29) Interessanti considerazioni sul tema sono presenti in due importanti documenti redatti dal Segretario generale delle Nazioni Unite, Speciale Rapporteur sul diritto al cibo, O. DE SCHUTTER: *The right to food. Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation*, 23 luglio 2009, A/64/150; *Crisis into opportunity: reinforcing multilateralism*, 21 luglio 2009, A/HRC/12/31.

(30) FAO, *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Rome, 2005.

(31) Si tratta della Costituzione della Bolivia, emanata nel 2008 e ratificata con referendum il 25 gennaio 2009, di cui si segnala la sezione dei diritti fondamentali e della Costituzione dell'Ecuador anch'essa approvata

con referendum popolare nel settembre 2008 di cui rileva, in particolare, il Capitolo quarto.

(32) Molto articolata è l'indagine sul punto svolta, in più parti del libro, da COLOMBO - ONORATI, *op. cit.*; in particolare nel testo si sottolinea come: «Dal 2003 al marzo del 2008 gli investimenti finanziari sull'agricoltura e l'alimentazione sono moltiplicati di venti volte abbattendosi severamente sui prezzi dei beni alimentari: questo è quel che accade quando il cibo diventa una *commodity* e quando alla finanza e al mercato si lascia mano libera e solo apparentemente invisibile» (109).

(33) Gli Stati più attivi nell'investire, secondo le modalità sopra illustrate, in Paesi stranieri sono l'Arabia Saudita, la Corea del Nord, il Giappone e la Cina mentre tra i Paesi che (s)vendono le loro terre troviamo Etiopia, Sudan, Mali, Mozambico, Filippine, Pakistan e già alcuni Paesi dell'Europa quali la Romania, Estonia, Bulgaria, etc. Diversi approfondimenti sono stati dedicati al tema dalla rivista *on line GRAIN*, <http://www.grain.org/articles>; in particolare si segnala, tra i più recenti articoli, *Social movements denounce World Bank strategy on land grabbing*, *GRAIN*, 22 aprile 2010, *Land grabbing in Latin America*, *GRAIN*, March 2010; *The new farm owners. Corporate investors lead the rush for control over overseas farmland*, *GRAIN*, October 2009; *Grabbing land for food*, *GRAIN*, January 2009. In argomento si richiama anche una delle poche pubblicazioni monografiche uscite sul tema KUGELMAN - LEVENSTEIN (Editors), *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, Washington D.C., 2009.

ne primaria e fondamentale – soprattutto per alcune realtà geografiche più deprivate – ovvero la produzione di alimenti (34); a tal fine si prospetta l'adozione, da parte degli Stati interessati, di Linee Guida volontarie proprio per disciplinare, in modo rispettoso dei bisogni delle popolazioni, la materia della proprietà delle terre e delle risorse naturali.

Non trascurabile è, peraltro, il rischio di *land grabbing* che corrono anche i Paesi sviluppati. Le aziende italiane, ad esempio, a seguito della crisi economica e della stretta creditizia, sono attualmente oggetto di uno specifico interesse da parte di investitori stranieri che si presentano agli agricoltori con proposte allettanti di affitti di lungo periodo (15-30 anni) con pagamento anticipato; anche la vendita dei terreni ad imprenditori non agricoli esteri sta prendendo piede nel nostro Paese con una certa consistenza (35).

Un'altra minaccia che, in modo sempre più diffuso, sta investendo l'esercizio del diritto al cibo è rappresentata dall'incremento delle colture *no food*, principalmente di tipo agroenergetico e biotecnologico, che sottraggono terra alle coltivazioni alimentari tradizionali, convenzionali e biologiche.

Anche il *global warming*, si è visto, è causa di numerosi effetti negativi sull'agricoltura e tra questi si colloca la riduzione della biodiversità che determina, come è noto, un'alterazione nei processi produttivi tradizionali inerenti alla produzione di alimenti (36).

Di grande impatto sugli aspetti economici della sicurezza alimentare è, altresì, la dipendenza degli agricoltori dalle sementi ottenute attraverso le tecniche produttive del sistema commerciale industriale che comporta una conseguente riduzione dell'uso di quelle selezionate/innovate all'interno delle aziende agricole (37); questo fenomeno, di più antica origine e «propagatosi» con l'evoluzione dell'agricoltura industrializzata, solo in India ha comportato l'indebitamento (e in numerosi casi il suicidio) di centinaia di migliaia di contadini. I piccoli agricoltori si suicidano perché non sono più in grado di sostentarsi e di sostenere le loro famiglie «e la loro tragedia è sintomatica della crisi di sopravvivenza che coinvolge tutti i contadini indiani» (38).

Infine, ma non per importanza, va richiamata la generale tendenza registrata ormai da tempo al cambiamento di destinazione d'uso delle terre agricole che origina processi irreversibili sia sul delicato sistema produttivo ed idrogeologico dei suoli che con riguardo alla salvaguardia delle colture tradizionali il cui rischio di estinzione, oltre a rappresentare una minaccia per l'alimentazione di determinate comunità rurali, può costituire un pregiudizio per il mantenimento della tipicità e della identità delle produzioni locali.

Nell'elenco delle cause della c.d. *food insecurity*, appena delineato, sembra di poter rilevare, in sostanza, che anche le scelte relative alla produzione di alimenti, così come lo svolgimento dell'attività agricola in generale necessitano, ancora una volta, di un controllo maggiore per quanto concerne l'accesso alla terra e di un più realistico ed adeguato «uso razionale del suolo», così come peraltro recita profeticamente la nostra Carta costituzionale.

Non a caso si parla, negli ambienti internazionali, insistentemente dell'avvento di una nuova riforma agraria proiettata ad assicurare un accesso equo alla terra ed alle risorse naturali; ma è evidente che il perseguimento di tale nobile fine richiede delle scelte politiche mirate in grado di dare sostegno alla c.d. «agricoltura contadina» che sempre più consapevolmente cerca di svincolarsi dai meccanismi dell'agricoltura industriale. Questa è, come è noto, l'esito della tanto acclamata «rivoluzione verde» della cui riproposizione si fa un gran discutere negli ultimi tempi e che dovrebbe coinvolgere, in questa precipua fase storica, i Paesi in ritardo di sviluppo mentre all'orizzonte si profila la diffusione dei «Deserti Verdi» della monocoltura industriale destinati agli agrocarburi ed altre piantagioni.

L'importanza del rafforzamento dell'agricoltura contadina è, insomma, fondamentale nel sistema agroalimentare internazionale ove almeno 1,5 miliardi di individui dipendono per la loro sopravvivenza dalle aziende agricole di piccola scala che producono l'80 per cento del cibo nel mondo.

Un altro aspetto che va considerato è che il diritto al cibo e il diritto a produrre cibo possono trovare accoglienza nella categoria, ancora inedita per il diritto nazionale di «sovranità alimentare». Essa consiste nel diritto di ogni popolo o comunità a definire le proprie politiche agrarie in materia di alimentazione e a scegliere il proprio modello o i propri modelli di produzione agro-alimentare anche attraverso la regolazione del mercato locale in modo da promuovere e realizzare uno sviluppo sostenibile: il principio è stato sancito esplicitamente anche nella recente Costituzione dell'Ecuador sopra richiamata.

La formula, coniata dai membri di Via Campesina (39) nel 1996, è stata recepita in un'importante quanto purtroppo disattesa Dichiarazione siglata in un villaggio del Mali nel 2007 (40), per riferirsi ad un contesto politico sostenuto da un numero di agricoltori, contadini, pastori, pescatori, popoli indigeni, donne, giovani contadini e organizzazioni ambientaliste, che reclamano il diritto a definire i loro sistemi alimentare, agricolo, zootecnico e della pesca, e tentano di contrastare il principio ormai ampiamente diffuso per cui il cibo risulta fatalmente soggetto alle forze del mercato internazionale (41). Come evidenzia la tabella sotto riportata, elaborata da alcune organizzazioni

(34) La FAO, più specificamente, ha intrapreso un processo di discussione, con la partecipazione dei rappresentanti della società civile (CSO, IPC ed altri) che condurrà all'adozione delle «*Voluntary Guidelines for Land and Natural Resource Tenure*» i cui obiettivi principali consistono nell'assistere i Paesi e le loro istituzioni al fine di migliorare la *governance* degli affitti della terra e delle risorse naturali e di espandere la capacità di amministrazione in modo da alleviare la fame e la povertà. Tali Linee Guida costituiranno un sistema di regole di buone pratiche per i singoli Stati che dovranno essere osservate ogni qual volta gli organismi pubblici ma anche quelli privati intenderanno promuovere azioni specifiche nel settore degli affitti e della vendita delle terre. Si precisano, altresì, nel documento dell'Organismo internazionale che presenta l'iniziativa, le ragioni della scelta: «*Tenure has significant implications for development. Where the poor and vulnerable have limited and insecure rights to land and other natural resources, it is difficult for them to overcome hunger and poverty. Conversely equitable and secure rights can support social and economic development and the sustainability of the environment.*»

(35) Si veda al riguardo l'articolo di PASCUCCI - CHIARELLO, *Mani straniere sui campi d'Italia. Le imprese agricole, strozzate dalla crisi, a rischio land grabbing*, in *Agricoltura - Italia Oggi*, 21 novembre 2009, 33.

(36) Sul punto sia consentito il richiamo a PAOLONI, *Forestazione, biodiversità ed emissioni climalteranti*, in PAOLONI (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma, 2009, 19 ss., e, per un'analisi di più ampio respiro, SHIVA, *Ritorno alla Terra. La fine dell'ecoimperialismo*, Roma, 2009.

(37) Per alcuni approfondimenti, di taglio giuridico, sul tema si rinvia a

PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005.

(38) SHIVA, *Il bene comune della terra*, Milano, 2006, 136, la quale poi spiega che «I suicidi dei contadini poveri derivano dall'indebitamento, che è a sua volta provocato dall'aumento dei costi di produzione e dal crollo dei prezzi dei prodotti agricoli. Entrambi questi fattori sono effetti deliberati della liberalizzazione del commercio e delle riforme economiche volute dalle multinazionali dell'agroindustria. Pertanto i suicidi dei contadini sono il portato inevitabile di una politica agricola che tutela gli interessi del capitalismo globale e ignora quelli dei piccoli agricoltori».

(39) «Nata nel 1992 da un incontro organizzato in America centrale, Via Campesina ha assunto un ruolo importante fra le organizzazioni della società civile internazionale. In meno di quindici anni, Via Campesina è riuscita a diventare un'Internazionale Contadina, indipendente dalle ideologie politiche occidentali e da appartenenze religiose. Riunisce in federazione organizzazioni contadine di Paesi del nord e del sud del mondo, che non si considerano antagoniste ma anzi alleate e attiviste per la stessa causa. (...) Via Campesina ha dato, per la prima volta nella storia, una voce globale ai movimenti contadini e rurali del pianeta» (dalla *Prefazione* di BOVE al libro di DESMARAIS, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano, 2009, 15).

(40) Si tratta della Dichiarazione di Nyéléni, resa nel Villaggio di Nyéléni, Sélingué, Mali il 27 febbraio 2007, da più di 500 rappresentanti provenienti da oltre 80 Paesi, di composizione diversa, interessati a rafforzare il movimento mondiale per la sovranità alimentare.

(41) CORRADO, *Sovranità alimentare: la proposta della Via Campesina*, <http://www.agreregionieuropa.it>.

non governative promotrici dell'iniziativa in Europa (42), sulla scorta della storica Dichiarazione di Nyéléni, i parametri su cui viene edificata la nuova categoria della «sovranità alimentare»

sono, al momento, sostanzialmente antitetici a quelli attualmente praticati nel mondo agricolo c.d. industrializzato e si pongono, pertanto, in palese alternativa ad essi.

| SIX PRINCIPLES OF FOOD SOVEREIGNTY | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| From the Synthesis Report of Nyéléni 2007: Forum for Food Sovereignty | | | |
| | Food Sovereignty | is FOR | is AGAINST |
| 1. | Focuses on Food for People: | Food sovereignty puts the right to sufficient, healthy and culturally appropriate food for all individuals, peoples and communities, including those who are hungry, under occupation, in conflict zones and marginalised, at the centre of food, agriculture, livestock and fisheries policies; | and <i>rejects</i> the proposition that food is just another commodity or component for international agribusiness |
| 2. | Values Food Providers: | Food sovereignty values and supports the contributions, and respects the rights, of women and men, peasants and small scale family farmers, pastoralists, artisanal fisherfolk, forest dwellers, indigenous peoples and agricultural and fisheries workers, including migrants, who cultivate, grow, harvest and process food; | and <i>rejects</i> those policies, actions and programmes that undervalue them, threaten their livelihoods and eliminate them. |
| 3. | Localises Food Systems: | Food sovereignty brings food providers and consumers closer together; puts providers and consumers at the centre of decision-making on food issues; protects food providers from the dumping of food and food aid in local markets; protects consumers from poor quality and unhealthy food, inappropriate food aid and food tainted with genetically modified organisms; | and <i>rejects</i> governance structures, agreements and practices that depend on and promote unsustainable and inequitable international trade and give power to remote and unaccountable corporations. |
| 4. | Puts Control Locally: | Food sovereignty places control over territory, land, grazing, water, seeds, livestock and fish populations on local food providers and respects their rights. They can use and share them in socially and environmentally sustainable ways which conserve diversity; it recognizes that local territories often cross geopolitical borders and ensures the right of local communities to inhabit and use their territories; it promotes positive inter-action between food providers in different regions and territories and from different sectors that helps resolve internal conflicts or conflicts with local and national authorities; | and <i>rejects</i> the privatisation of natural resources through laws, commercial contracts and intellectual property rights regimes. |
| 5. | Builds Knowledge and Skills: | Food sovereignty builds on the skills and local knowledge of food providers and their local organisations that conserve, develop and manage localised food production and harvesting systems, developing appropriate research systems to support this and passing on this wisdom to future generations; | and <i>rejects</i> technologies that undermine, threaten or contaminate these, e.g. genetic engineering. |
| 6. | Works with Nature: | Food sovereignty uses the contributions of nature in diverse, low external input agro-ecological production and harvesting methods that maximise the contribution of ecosystems and improve resilience and adaptation, especially in the face of climate change; it seeks to <i>«heal the planet so that the planet may heal us»</i> ; | and <i>rejects</i> methods that harm beneficial ecosystem functions, that depend on energy-intensive monocultures and livestock factories, destructive fishing practices and other industrialised production methods, which damage the environment and contribute to global warming. |
| <i>These six principles are interlinked and inseparable: in implementing the food sovereignty policy framework all should be applied.</i> | | | |

Gli ultimi elementi considerati inducono, in conclusione, a sostenere che l'articolata materia della sicurezza alimentare, accolta nella sua accezione olistica di *food security* – nella quale è presente una forte valenza sociale, politica, economica oltre che, ovviamente, giuridica – necessita di essere calibrata su paradigmi produttivi diversi da quelli finora praticati e su modelli di accesso alle risorse (terra, acqua, semi, cibo,

etc.) che siano espressione effettiva e condivisa delle scelte degli agricoltori e dei consumatori. Questa è la grande sfida che, a nostro avviso, si troveranno ad affrontare, nell'imminente, sia il mondo dell'accademia che la società civile oltre agli organismi nazionali ed internazionali ed i soggetti politici deputati alla salvaguardia dell'autosufficienza alimentare nel nord e nel sud del pianeta. □

(42) *European Food and Agriculture from 2010 to 2013 and beyond short survey for politicians and other interested parties*, containing proposals for a more sustainable and fairer alternative for agriculture and food in

The Netherlands, Europe and developing countries, Presented by Platform Aarde Boer Consument SEED ICCO Greenpeace, <http://www.euro-peanfooddeclaration.org>.

I siti minerari dismessi: dal riassetto ambientale a beni culturali

di LUCIANA FULCINITI

1. Premessa introduttiva. - 2. Il riassetto ambiente-territorio naturale dei siti minerari. - 3. Il riassetto ambientale dei siti minerari contaminati. - 4. I siti minerari-beni culturali.

1. - I siti minerari non più in attività (altrimenti detti dismessi) sono stati oggetto di attenzione del legislatore in tempi ed in modi diversi.

Dalla considerazione di *vulnus* al territorio, da risanare in base ad una disposizione di carattere ambientale contenuta nella l. 30 luglio 1990, n. 221 (1), essi conseguono, in ultimo, l'identificazione giuridica di beni culturali quando rivestano il relativo interesse. Questa più recente configurazione, come specie del genere tutelato, è riconosciuta ai pregressi minerari dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il cui art. 10, comma 4, lett. *b*), li annovera tra i *beni culturali* con la dizione «I siti minerari di interesse storico ed etnoantropologico».

Le due normative segnano tappe sostanziali dell'impegno del legislatore. Il quale, però, è intervenuto in argomento (direttamente o di riflesso) con altre normative anche a diversa finalità. Tra queste vanno richiamate, in quanto preludono alla tutela culturale introdotta dal Codice, le disposizioni contenute nella l. 23 dicembre 2000, n. 388 (art. 114) e nella l. 23 marzo 2001, n. 93 (art. 15) che mirano al riutilizzo di siti minerari attraverso destinazioni ambientali, museali, ricettive e simili (2) anche con l'istituzione di parchi minerari tematici. In queste disposizioni, l'interesse culturale è dichiarato, come si legge nel comma 10 dell'art. 114 della legge 388/2000 che dispone finanziamenti «Al fine di conservare e valorizzare anche per finalità sociali e produttive, i siti e i beni dell'attività mineraria con rilevante valore storico, culturale ed ambientale». Stessa dizione è utilizzata nel comma 2 dell'art. 15 della legge 93/2001. Deve osservarsi, tuttavia, che l'intervento normativo concernente nuove destinazioni di siti minerari dismessi ha riguardato situazioni specifiche con l'istituzione di determinati parchi

minerari, non invece previsioni generali. Per il passato, disposizioni per iniziative sostitutive dell'attività estrattiva disusa si rinvenivano negli interventi di politica mineraria degli anni '80-'90 (*infra*) che, al fine, stanziavano incentivi economici.

In concreto, tra la prescrizione di riassetto ambientale della legge 221/1990 e la qualificazione di bene culturale del d.lgs. 42/2004, si è sviluppata una tendenza al riutilizzo di pregressi minerari con destinazioni sostitutive (museali, ricettive) senza una disciplina normativa di riferimento. Di questa libera attività di valorizzazione, si deve registrare la diversità dei promotori, che varia dai soggetti pubblici quali enti locali, università e altro, alle associazioni culturali come le pro-loco (3). In linea, diversificati sono gli strumenti di gestione: pubblici, privati, misti. In tempi recenti, qualche Regione si è dotata di legge propria (4).

La valorizzazione dei siti minerari dismessi potrebbe risultare agevolata dal c.d. federalismo demaniale. Il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 recante «Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della l. 5 maggio 2009, n. 42», ha trasferito alle Province, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma come da art. 5, comma 1, lett. *d*). Da rilevare che l'art. 2, comma 5, lett. *e*) del decreto, tra i criteri del trasferimento, menziona quello ambientale, specificando che «in applicazione di tale criterio la valorizzazione del bene è realizzata avendo riguardo alle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali». Destinazioni di siti minerari dismessi fin qui realizzate, si pongono a modello per iniziative a livello provinciale verso cui convogliare investimenti

(1) La l. 30 luglio 1990, n. 221 reca «Nuove norme per l'attuazione della politica mineraria».

(2) Ci si riferisce, in particolare ma non in via esclusiva, al d.m. (ambiente e tutela del territorio) 16 ottobre 2001 «Istituzione del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna»; al d.m. (ambiente e tutela del territorio) 28 febbraio 2002 «Istituzione del Parco museo delle miniere dell'Amiata»; al d.m. (ambiente d'intesa con il Ministero delle attività culturali) 28 febbraio 2002 «Istituzione del Parco tecnologico ed archeologico delle colline metallifere grossetane». La costituzione dei detti parchi era stata prevista dalla l. 23 dicembre 2000, n. 388 (art. 114) con la quale erano stati stanziati appositi finanziamenti.

Il d.m. (ambiente e tutela del territorio) 20 aprile 2005 «Istituzione del Parco museo minerario delle miniere di zolfo delle Marche». Il parco era stato previsto dalla l. 23 marzo 2001, n. 93 (art. 15) con apposito stanziamento.

mento.

(3) Come esempi, vanno segnalati il Parco archeominerario di San Silvestro, nato dall'attività consorziale di cinque Comuni della Val di Cornia e il Museo storico-minerario di Perticara, nato per iniziativa della pro-loco di Perticara. Notizie dettagliate, sulle varie iniziative, sono riportate in AA.Vv., *Linee guida per la tutela, gestione e valorizzazione di siti e parchi geominerari*, ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), Roma, 2008, 46.

(4) Si segnala l'iniziativa delle seguenti Regioni: la Regione Valle D'Aosta con l.r. 18 aprile 2008, n. 12; la Regione Lombardia con l.r. 10 dicembre 2009, n. 28. Disposizioni sui siti minerari dismessi sono contenute nella legge di bilancio l.r. Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (art. 233, rubricato «Valorizzazione dei siti minerari dismessi») che, al fine, dispone anche finanziamenti reiterati nelle leggi di bilancio del 2005 - 2006 - 2007.

produttivi ed occupazionali in chiave di valorizzazione culturale, soprattutto museale, anche senza conforme vincolo. Dal federalismo demaniale risulta facilitato lo strumento gestionale in considerazione del fatto che miniere e pertinenze entrano, in via di principio, nel patrimonio disponibile della Provincia. Il che, non necessariamente risulta scelta ottimale per altre finalità del bene minerario (5).

Il sito minerario culturale nato con il Codice del paesaggio, cioè il sito minerario specificamente identificato con la locuzione tecnico-giuridica di *bene culturale*, prende consistenza nel contesto illustrato. La classificazione dei siti minerari nella normativa non appare dispensata da qualche riflessione. Va osservato che la nozione di bene culturale nella fattispecie non si configura definita come in altre del *genus* tutelato. Il solo valore storico ed etnoantropologico manifesta un atteggiamento non ancora incline alla considerazione del paesaggio minerario che, di fatto, esprimono certi ambiti costituiti da pluralità di testimonianze di civiltà mineraria le quali si presentano come vasta area.

Il sito minerario, prima di essere patrimonio culturale, viene in considerazione per il riassetto territoriale da riguardare nel binomio dell'interesse ambientale oggi differenziato sul piano legislativo e su quello organizzativo (6): dall'ambiente territorio nell'elemento naturalistico, all'ambiente territorio negli elementi fisio-chimici (bonifica dagli inquinamenti).

2. - L'attività estrattiva mineraria in sotterraneo (miniere di profondità) come in superficie (miniere a cielo aperto), si configura in antitesi alla salvaguardia del territorio. I lavori minerari necessitano di scavi, gallerie, pozzi, bacini di decantazione e molto altro. L'apparato trova giustificazione nell'interesse dello Stato allo sfruttamento delle materie che ha determinato (fino al c.d. federalismo demaniale) anche il regime delle miniere ai sensi dell'art. 826 del codice civile. Peraltro, la legge mineraria, rappresentata dal r.d. 29 luglio 1927, n. 1443 (7), ha una datazione in cui l'interesse ambientale e paesaggistico non aveva consistenza. Si può rilevare che il regio decreto non si riferisce a miniere e cave con definizione che le indichi come entità (*res*) del territorio, ma le considera con il criterio di classificazione delle sostanze minerali che distingue le une dalle altre (8). Non di più fa il codice civile, anche se l'art. 826, comma 2, sottintende una definizione economico-produttiva di miniere e cave come beni del patrimonio indisponibile dello Stato (9) quando sono sottratti alla disponibilità del proprietario del suolo.

Nell'indisponibilità della miniera è sottesa la relativa nozione come giacimento economicamente coltivabile e

industrialmente sfruttabile (10) che costituisce parte di territorio con caratteristiche specifiche. Fuori dalla finalità dello sfruttamento non c'è miniera (o cava) come entità territoriale rilevante. Fuori dalla prospettiva economico-industriale non sussiste pericolo di danno al territorio.

Nel tempo, le attività estrattive riguardate in funzione dello sviluppo produttivo hanno evidenziato il contrasto con la tutela del territorio e si è cominciato a considerarne gli impatti ambientali. L'attenzione dello Stato agli aspetti territoriali dello sfruttamento minerario ha marciato con l'evolversi del diritto ambientale. In questa direzione, la legislazione ha prodotto indirizzi che cercano di conciliare interesse economico ed interesse alla conservazione del territorio. Vanno ricordate solo alcune prescrizioni. La valutazione d'impatto ambientale (VIA) delle attività minerarie di cui all'art. 2, comma 2, r.d. 1443/1927, svolte su superfici superiori a 20 ettari, disposto con d.p.c.m. 10 agosto 1988, n. 377 [art. 1, lett. *u*] che attua l'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (11) in esecuzione della dir. (CEE) 27 luglio 1985, n. 85/337. La l. 6 dicembre 1991, n. 394 sulle aree protette, il cui art. 11, comma 3, lett. *b*), vieta l'apertura e l'esercizio di miniere (e cave) nei parchi (12). L'art. 146, comma 14, d.lgs. 42/2004 che assoggetta ad autorizzazione paesaggistica (13), le istanze per attività di coltivazione di cave e torbiere incidenti sui beni di cui all'art. 134 (14). Il d.lgs. 30 maggio 2008, n. 117 che attua la prevenzione dell'inquinamento derivante dalla gestione dei rifiuti prodotti dalle industrie estrattive.

La svolta non è sfuggita alla dottrina che ha individuato, nei profili evolutivi della legislazione, tempi maturi per la reimpostazione dogmatica dello studio del bene minerario non solo in funzione dell'interesse strettamente economico-produttivo, ma anche nella prospettiva della salvaguardia di ambiente e territorio (15).

La tematica che qui si esamina evidenzia, però, la considerazione dello Stato agli aspetti ambientali dell'attività mineraria non più in esercizio, non nella specificità ecologica, ma quale conseguenza dell'arretramento dell'industria estrattiva.

La prima disposizione ambientale sui siti minerari dismessi è contenuta nella legge 221/1990 che è normativa sugli indirizzi di politica mineraria (16), non normativa di carattere ecologico. La legge viene in vigore in un periodo di flessione dell'attività estrattiva da necessitare del sostegno finanziario dello Stato che, al fine, era precedentemente intervenuto con la l. 6 ottobre 1982, n. 752 (17). L'obiettivo era accrescere le conoscenze minerarie con la ricerca scientifica e tecnologica, finanziando programmi di ricerca e di sviluppo. È seguito altro intervento di politica mineraria

dall'art. 48 del d.lgs. 152/2006.

(12) Va evidenziato che se l'art. 11, legge 394/1991 vieta all'interno dei parchi nazionali l'apertura e l'esercizio di cave, miniere e discariche, tuttavia consente al regolamento del parco di derogarvi.

(13) Sul tema dell'autorizzazione paesaggistica nel Codice del paesaggio v. FERRUCCI, *L'autorizzazione paesaggistica alla luce del codice Urbani*, in questa Riv., 2010, 444.

(14) La prescrizione era diversa nella prima vigenza del d.lgs. 42/2004, dove l'autorizzazione paesaggistica era prescritta (comma 13) per le istanze concernenti le attività minerarie di ricerca ed estrazione, mentre era esclusa (comma 14) per le attività di coltivazione di cave e torbiere. Successivamente, con d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio» la prescrizione è stata rovesciata con la modifica del comma 14 dell'art. 146 e l'introduzione del comma 15.

(15) In punto v. FRANGARIO, *Le miniere, le cave, le torbiere*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 1330; AMOROSINO, *Concessioni minerarie e tutela del territorio/paesaggio/ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, I, 3.

(16) Reca «Nuove norme per l'attuazione della politica mineraria».

(17) Reca «Norme per l'attuazione della politica mineraria».

(5) Perplessità (e suggerimenti) sul decreto che attua il federalismo demaniale delle miniere sono espressi da SERTORIO, *Cave e miniere, rischi nella pieghe del federalismo*, in *Il Sole 24 ore*, 17 luglio 2010, n. 29.

(6) Differenziazione, da ultimo sancita, sul piano normativo, da due differenti codificazioni: il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.) ed il Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.).

(7) Reca «Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno».

(8) In dottrina, v. ABBATE, *Miniera (beni minerari)*, in *Enc. dir.*, Milano, XVII.

(9) Cfr., sul tema, PALMA, *Beni d'interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971; CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; FEDERICI, *Contributo allo studio dei beni minerari*, Padova, 1996.

(10) In argomento v. PUGLIESE, *Proprietà e impresa: riflessioni sui procedimenti costitutivi dei beni minerari e del regime amministrativo dell'impresa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 3, 919-1081; CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica di cose produttive: i beni minerari*, in *Foro amm.*, 1988, 1126 e ss.; FEDERICI, *L'impresa mineraria*, Napoli, 2001.

(11) L'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349 recante «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale» è stato abrogato

con la l. 3 febbraio 1989, n. 41 (18) che presentava diversa impostazione e diversa finalità. Essa giungeva in piena crisi mineraria e prevedeva contributi per attività sostitutive in bacini interessati da processi di ristrutturazione con contrazione della manodopera per sospensione dell'attività estrattiva. Nel corso di politica mineraria s'inserisce la legge 221/1990 con la quale si fissano a regime le provvidenze della legge 41/1989 con l'*imprimatur* ecologico. L'art. 9 della legge è rubricato «Norme per la tutela dell'ambiente». L'interesse ambientale è in due disposizioni contenute nei commi 1 e 5. Il comma 1, con dizione consona all'obiettivo ecologico, prescrive che «Al fine di assicurare il corretto inserimento delle attività minerarie nell'ambiente, i titolari di permessi, di ricerca o di concessione devono provvedere al riassetto ambientale delle aree oggetto delle attività di ricerca o di coltivazione». Il comma 5, riferito ai bacini della legge 41/1989, prevede programmi di recupero ambientale di compendi direttamente o indirettamente connessi ad attività minerarie dismesse oppure in ristrutturazione o riconversione, destinate al soddisfacimento di esigenze sociali, culturali e di insediamenti produttivi. Le due disposizioni hanno differente operatività: l'una (comma 1) mira al mero riassetto ambientale delle aree minerarie interessate dall'attività di ricerca o di coltivazione; la seconda (comma 5) finalizza il riassetto ambientale all'attuazione di attività sostitutive in aree minerarie, con programmi di recupero ambientale dei compendi immobiliari dismessi. Il riferimento è alla legge 41/1989. L'una e l'altra operazione sono finanziate dallo Stato. Con l. 23 giugno 1993, n. 204 (19), si è provveduto a reiterare il sostegno finanziario.

Dal quadro normativo emerge l'avvio di una doppia politica per i siti minerari dismessi: una politica di riassetto ambientale *tout court*, dove il riassetto è il fine, ed una politica di riconversione produttiva e valorizzazione in recupero sociale e culturale, dove il riassetto ambientale è il mezzo.

La prescrizione dell'art. 9, comma 1, legge 221/1990 pone l'obbligo ai titolari dei permessi di ricerca o di concessione di coltivazione. I quali debbono predisporre progetti di riassetto ambientale ammissibili a finanziamento pubblico. Il comma 3 dell'art. 9 prescrive che i criteri dei progetti siano disciplinati con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con quello dell'industria.

Con d.m. 23 dicembre 1991 vengono, infatti, disciplinati i «Requisiti dei progetti di riassetto ambientale delle aree oggetto di ricerca o di coltivazione mineraria ammissibili a contributo (...)» che si leggono nell'*Allegato tecnico*.

L'*Allegato* indica requisiti di congruo spessore ambientale sotto diversi profili: paesaggistici, di bonifica, di sicurezza, di vincolo ed altri di carattere naturalistico. La normativa prescrive che il piano di riassetto ricomponga l'equilibrio dei sistemi territoriali compromessi dalla coltivazione. Il progetto del piano di riassetto deve contenere l'analisi conoscitiva dell'area estrattiva, quindi intervenire su sicurezza, bonifica del suolo e delle falde acquifere, rimodellazione dell'area, stabilizzazione dei materiali asportabili dagli agenti atmosferici, ricopertura vegetale ed agro-forestale a fini paesaggistici e naturalistici. Nell'area così riassetata, il progetto di piano inserisce il recupero dei siti dismessi con utilizzazioni diverse.

Il progetto del piano, nelle intenzioni normative, si presentava adeguato alle finalità di riassetto naturale persegui-

to, anche nella previsione del recupero dei siti dismessi. Tuttavia, si è trattato di uno strumento di politica mineraria contingente, condizionato dal sostegno finanziario dello Stato. Fuori dagli obiettivi di politica mineraria e dai termini di operatività dell'obbligo, il panorama è l'abbandono della miniera non più attiva, con conseguente degrado delle aree interessate dagli esiti minerari.

È opinabile che dalla legge 221/1990 non derivi un obbligo a regime che imponga ai titolari di permessi di ricerca e di coltivazione di realizzare il riassetto dell'ambiente naturale dei siti minerari dismessi. Il riassetto del territorio naturale è operazione complessa da condurre con tecniche progettuali uniformi piuttosto che discrezionali. Nel contempo, esso richiede costi non sostenibili senza finanziamento pubblico. Per quanto il citato decreto ministeriale contenga requisiti idonei (semmai perfettibili), regolamento ed allegato hanno esaurito la loro operatività che, ai sensi dell'art. 1, era legata ai progetti presentati ai fini «dell'ammissibilità al contributo» (pur reiterato) previsto dall'art. 9 della legge 221/1990.

Fuori da quella normativa, non si ricavano indicazioni di obbligo specifico (neanche indiretto) dalla legge mineraria. L'art. 31 obbliga il concessionario a risarcire ogni danno derivante dall'esercizio della miniera. Ma, evidentemente, si riferisce al risarcimento patrimoniale, non al pristino stato tale da presupporre un obbligo di riassetto naturale dei luoghi.

La realtà dei siti minerari dismessi è, generalmente, l'abbandono. L'evento più ottimistico consiste nella rinaturazione spontanea vegetale dell'area mineraria. La miniera abbandonata è lasciata ai rimedi della natura.

Si delinea un vuoto normativo. La dottrina che ha esaminato le problematiche dei siti minerari dismessi, nel sottolineare la carente disciplina ambientale della fattispecie a fronte di cospicua disciplina di sicurezza dell'attività estrattiva e dei siti minerari in assenza di coltivazione mineraria (20), ha ritenuto applicabili le norme di polizia mineraria (21) recate dal d.p.r. 9 aprile 1959, n. 128 e collegate al r.d. 29 luglio 1927, n. 1443.

Punti deboli del riassetto naturale sono la mancanza di disciplina progettuale e l'accollo pubblico dei costi. La normativa regionale che si sta producendo sui siti minerari dismessi, allo stato non sembra andare oltre il profilo programmatico.

Diversa si presenta la problematica del riassetto ambientale dei siti minerari nelle componenti fisio-chimiche (bonifica dagli inquinamenti). In questo settore, la disciplina registra cogenti prescrizioni nella normativa sulla bonifica dei siti contaminati, in ultimo ricomposta nel d.lgs. 152/2006 e successive modificazioni.

3. - Il quadro delle prescrizioni ambientali si presenta rigido per la decontaminazione dei siti (anche minerari) inquinati, attivi ed inattivi. Su questo versante, sia i criteri tecnici della bonifica, sia le responsabilità, sono imperativi.

Nella bonifica, le interrelazioni tra ambiente fisio-chimico, ambiente-paesaggio e beni culturali, presentano consistenza tale da attestarsi a condizione o requisito essenziale di caratterizzazione del sito da bonificare.

È inevitabile che il sito minerario non più in esercizio produca inquinamento del territorio per il deterioramento

(18) Rea «Interventi per la politica mineraria per il 1988».

(19) La legge è conversione del d.l. 24 aprile 1993, n. 121, varato come intervento urgente a sostegno del settore minerario della sola Regione Sardegna. Con la conversione in legge, le provvidenze sono state estese a tutto il territorio nazionale.

(20) Cfr. SERTORIO, *Il riutilizzo dei siti minerari dismessi: la polizia*

mineraria come elemento essenziale dell'operazione, in www.assomineraria.org/news/attach/copy, nonché, ID., *I siti minerari dismessi: profili giuridici per la messa in sicurezza e la valorizzazione storico-culturale*, ivi. Di SERTORIO V., anche, *Miniere e cave tra disciplina nazionale e regionale*, in *Il Sole 24 ore*, Milano, 2003.

(21) Così, ancora, SERTORIO, *Il riutilizzo*, cit., 3 e ss.

di componenti fisiche e chimiche (22). Da edifici e strutture, ai residui di lavorazione dei minerali estratti. Non per nulla, già la l. 31 luglio 2002, n. 179 (23), aveva disposto il censimento di tutti i siti minerari abbandonati (art. 22).

La materia della bonifica dei siti contaminati ha fonte normativa nel c.d. *Codice dell'ambiente* approvato con d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) modificato con norme correttive dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (24). Il Codice dell'ambiente riprende il d.lgs. 5 febbraio 1977, n. 22 (abrogato dall'art. 264 del d.lgs. 4/2008) ed il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 di attuazione (25).

Le prescrizioni sui siti contaminati sono contenute, oggi, nell'art. 252 del d.lgs. 152/2006.

La nozione rilevante per la riconduzione dei siti minerari non più in attività tra i siti da decontaminare è nella rubrica (e nel disposto) di questo articolo intitolato *Siti di interesse nazionale* (26). La definizione in rubrica è precisata nel corpo dispositivo dove, ai fini della bonifica, si indicano i criteri per l'individuazione dei siti come di interesse nazionale, tra i quali rileva, per quel che si adatta ai siti minerari, «il pregiudizio per i beni culturali ed ambientali». Più in dettaglio, la lett. *b*) dell'art. 252, prescrive che «la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42». Agli effetti, i siti minerari bonificabili non sono nominalmente riportati nell'art. 252 del Codice dell'ambiente (come non lo sono i siti di altra tipologia), ma partecipano della definizione tecnica di siti di interesse nazionale alla quale sono riconducibili sia attraverso il riferimento che il comma 1 fa ai beni culturali ed ambientali, sia attraverso il richiamo espresso del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004).

Come si può rilevare, le interrelazioni tra territorio e beni culturali (e per questi i siti minerari che lo siano) è, nella normativa sulla bonifica dei siti di interesse nazionale, assai diretta. Ma non è automatica. Il sito minerario non può ritenersi sottoposto a bonifica ambientale solo perché inquinato. Intanto, deve trattarsi di sito minerario specificamente qualificato *sito di interesse nazionale*, dovendo rivestire i criteri prescritti dalla norma. Poi, la decontaminazione è oggetto di valutazione effettuata con il criterio del rischio specifico. L'art. 252 contiene una prescrizione di carattere generale, alla lett. *c*), dove è menzionato il rischio sanitario ed ambientale, ed altra prescrizione specifica, alla lett. *e*), dove è stabilito che «la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale». L'art. 242 del decreto stabilisce le procedure operative ed amministrative della bonifica. Il dato obiettivo che fa scattare l'obbligo di bonifica e le relative procedure è il superamento del livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC). L'art. 242 illustra uno scenario operativo della decontaminazione cadenzato dagli eventi, che spazia dall'evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, che fa scattare misure di prevenzione, all'evento sicuramente contaminante che fa scattare la presentazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o messa in sicurezza operativa.

La normativa sulla bonifica dei siti inquinati apprestata dal Codice dell'ambiente è riferita tanto ai siti in attività quanto ai siti disusi. Questi ultimi sono previsti dall'art. 242,

comma 1, quali «contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione». La procedura di intervento è la stessa delle contaminazioni contestuali.

Per quanto concerne i siti minerari dismessi, occorre procedere all'individuazione del sito con i criteri dettati dalla normativa specifica sulla bonifica. Infatti, il sito minerario dismesso manifesta qualche problema semantico che incide su una percezione nozionale univoca ed unitaria. Più in generale, se ne deve evidenziare una certa tendenza ad orientare la nozione al fine perseguito dalla normativa di volta in volta considerata. Dato per scontato che si tratti di *sito di interesse nazionale* in base alla caratterizzazione condotta con i criteri di cui all'art. 252, comma 2, lett. *e*) del d.lgs. 152/2006 in relazione all'art. 10, comma 4, lett. *b*), d.lgs. 42/2004, occorre definire il sito minerario dismesso ai fini specifici della decontaminazione secondo il titolo V del Codice dell'ambiente.

Il titolo V del d.lgs. 152/2006, all'art. 240, rubricato «Definizioni», reca un elenco di concetti ai fini della bonifica dei siti contaminati. Il comma 1, lett. *b*) definisce «*sito dismesso*: un sito in cui sono cessate le attività produttive». In contrapposizione, l'art. 240, comma 1, lett. *g*) definisce «*sito con attività in esercizio*: un sito nel quale risultano in esercizio attività produttive sia industriali che commerciali nonché le aree pertinenti e quelle adibite ad attività accessorie economiche, ivi comprese le attività di mantenimento e tutela del patrimonio ai fini della successiva ripresa delle attività». Le due definizioni non sono appropriate per definire i siti minerari. La locuzione deve relazionarsi alla dimensione giuridica dell'attività estrattiva di miniera, quindi, al concetto di miniera ed al concetto di pertinenza dell'art. 23 della legge mineraria. Stessa considerazione va fatta per il termine *dismesso* che, per le miniere, esprime situazioni diverse da quelle della normativa sulla decontaminazione: dalla cessazione della concessione (scadenza, rinuncia, decadenza) all'esaurimento della miniera. In questo caso, peraltro, la cessazione del regime minerario non interferisce, per inibirla, con la disciplina sulla decontaminazione. Il sito minerario decontaminabile è solo il sito di interesse nazionale che è tale se rivesta i caratteri della norma.

Se ne deve concludere che la definizione da tenere presente per la bonifica del sito minerario dismesso è quella che scaturisce dal combinato disposto dell'art. 240, comma 1, lett. *a*) che definisce il sito in genere come «l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti» e dell'art. 252, comma 1, che ne fissa la caratterizzazione con la dizione «i siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali».

In ultima analisi, la definizione valida, ai fini della decontaminazione di un sito, è la definizione di *sito di inte-*

(22) Un'analisi approfondita del fenomeno della contaminazione è contenuta in AA.VV., *Linee guida per la tutela, gestione e valorizzazione di siti e parchi geominerari*, cit.

(23) Rea «Disposizioni in materia ambientale».

(24) Rea «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale».

(25) Rea «Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquina-

nati ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni». Per un quadro comparativo tra vecchie e nuove regole, v. DISABATO, *Le bonifiche dei siti inquinati tra vecchio e nuovo regime. In particolare: il regime transitorio*, in questa Riv., 2008, 681.

(26) V. BENOZZO, *Danno ambientale e siti di interesse nazionale: il comma 437 della Finanziaria 2006 e il rinvio alla vigente disciplina in materia*, in questa Riv., 2009, 663.

resse nazionale da individuare con i criteri stabiliti dall'art. 252 e nella quale ricondurre, in quanto riconducibile, il sito minerario contaminato.

L'interesse nazionale dei siti minerari oggetto di decontaminazione non sembra essere stato modificato né scalfito dal recente decreto sul federalismo demaniale. Infatti, anche se il d.lgs. 85/2010 ha operato il trasferimento delle miniere alle Province, l'art. 5, comma 2, sottrae al trasferimento «i beni appartenenti al patrimonio culturale».

Un rilievo deve essere fatto sulla titolarità di alcune competenze prescritte dall'art. 252 del d.lgs. 152/2006 come modificato dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, rilievo che cade sulla circostanza che le disposizioni in merito non tengono conto di un qualche concerto rispetto a competenze più precise.

Il comma 2 riconosce la competenza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le Regioni interessate, nell'individuazione dei siti di interesse nazionale oggetto di bonifica. Il comma 4 prescrive che la procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale resti attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive. È previsto anche che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possa avvalersi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) (27) nonché delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, delle Regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità, infine di altri soggetti pubblici o privati qualificati. Sembra emergere una considerazione univoca dell'interesse tutelato (bonifica) che tralascia interessi coesistenti. Siti di interesse nazionale riconducibili all'art. 252 evidenziano, per contro, interessi plurali i quali richiedono che gli interventi non prescindano dalla considerazione di competenze specifiche circa la natura del sito o il vincolo sul sito. È il caso dei beni culturali e loro specifiche valenze. È il caso, più in generale, delle «aree e territori tutelati ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42» richiamate dall'art. 252, comma 2, lett. b). Entrambi i riferimenti avrebbero richiesto l'integrazione delle competenze con il Ministero dei beni e delle attività culturali ad un qualche livello organico. Il che, peraltro, ricorre in normative dove l'interesse ambientale e l'interesse culturale interagiscono (28).

In diversa prospettiva all'avviso sostenuto in ordine al profilo delle competenze, si sono poste le Regioni che, con rivendicazioni a detrimento dello Stato, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 252 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, per supposta violazione del principio di leale collaborazione. Le Regioni, agli effetti, hanno lamentato la lesione delle prerogative loro spettanti in materia di governo del territorio. Con sentenza del 24 luglio 2009, n. 247 (29), la Corte costituzionale ha respinto l'eccezione, statuendo che la materia in cui deve essere inquadrata la disciplina oggetto delle disposizioni censurate è quella della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s). Nella sentenza, la Consulta ha argomentato che disciplina oggetto dell'art. 252 del citato decreto, sono i «siti di interesse nazionale» e che lo

stesso articolo detta i requisiti essenziali per la caratterizzazione di un sito come di interesse nazionale.

4. - La questione semantica ha qualche rilievo per i *siti minerari* che siano *beni culturali*. Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nell'art. 10, comma 4, lett. b), li menziona come «I siti minerari di interesse storico ed etnoantropologico». Viene in rilievo un problema di connotazione dell'oggetto di tutela che, contrariamente alle cose mobili e immobili comprese nella norma e nominalmente definite, rimane piuttosto indefinito.

Il termine *sito*, considerato anche solo nell'accezione corrente, si contrappone al termine *cosa* che prevalentemente connota i beni culturali dell'art. 10, pur se il comma 4 comprende i siti minerari «tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3». Tuttavia, l'inedita presenza dei siti minerari tra i beni culturali è espressione della locuzione che esprime l'evoluzione della *cosa* di interesse artistico e storico della l. 1° giugno 1939, n. 1089, al bene quale «testimonianza materiale avente valore di civiltà» coniato nei lavori della Commissione Franceschini (30) e assunto nella legislazione. La disposizione sui siti minerari è quindi espressione dell'evoluzione concettuale e terminologica della materia dei beni culturali che, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, trova una certa compiutezza. Se il processo evolutivo rende perciò legittima la cittadinanza dei siti minerari nella categoria protetta, la configurazione del vincolo si percepisce diversamente dalle cose nominate elencate nella normativa.

Occorre esplorare la definizione di sito minerario presente nel quadro legislativo per verificare se vi sia identità concettuale con il sito minerario culturale. Già si è espunto il concetto della normativa sulla decontaminazione dei siti inquinati. La definizione la si rinviene in significato più appropriato nel d.lgs. 30 maggio 2008, n. 117 recante «Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie e che modifica la direttiva 2004/35/CE». Il decreto disciplina procedure ed azioni necessarie per prevenire o ridurre eventuali effetti negativi per l'ambiente e per la salute umana, conseguenti alla gestione dei rifiuti prodotti dalle industrie estrattive. L'art. 3, rubricato «Definizioni», al comma 1, lett. bb), definisce «*sito*: l'area del cantiere o dei cantieri estrattivi come individuata e perimetrata nell'atto autorizzativo e gestita da un operatore. Nel caso di miniere, il sito comprende le relative pertinenze di cui all'art. 23 del r.d. n. 1443 del 1927, all'art. 1 del d.p.r. n. 128 del 1959 e all'art. 1 del d.lgs. n. 624 del 1996». Con questa definizione, il sito minerario che rivestisse interesse culturale resterebbe determinato da una concezione areale (perimetro concessorio) e da una concezione oggettuale insieme (pertinenze), conforme alla natura funzionale delle pertinenze minerarie. Un insieme che risulta rafforzato dall'esplicito riferimento alla gestione economica dell'operatore.

Se per identificare la fattispecie dell'art. 10, comma 4, lett. b), d.lgs. 42/2004 si utilizzasse la definizione di sito portata dalla normativa sulla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, i siti minerari culturali sarebbero un'entità inscindibile, composta dal giacimento minerario e dalle

(27) La legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, ha istituito l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) che sostituisce (anche) l'APAT menzionata nel vecchio testo dell'art. 252 d.lgs. 152/2006.

(28) Si veda, ad esempio, il nuovo comma 15, art. 146, d.lgs. 42/2004 in tema di autorizzazione paesaggistica per attività minerarie di ricerca e di coltivazione, introdotto dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 che prescrive un concerto tra Ministero dell'ambiente e Sovrintendenza ai beni culturali.

(29) In *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 945, con nota di Di Dio.

(30) La Commissione Franceschini (dal nome del suo presidente) è stata istituita con l. 26 aprile 1964, n. 310, recante «Costituzione di una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio». Compito della Commissione era di formulare proposte concrete per perseguire obiettivi di revisione delle leggi di tutela. Le proposte sono rappresentate da 84 *Dichiarazioni* dalle quali è cominciata la lenta evoluzione di tutta la materia dei beni culturali.

pertinenze. La definizione sarebbe un'astrazione del concetto di *area* (caratteristica dei beni paesaggistici anche se in questi intesa come *vasta area*) che non piuttosto dal concetto di cosa (caratteristica dei beni culturali). Il riferimento all'operatore, che sarebbe come dire al titolo concessorio, sottolineerebbe il limite perimetrale, quindi, il significato areale.

La questione semantica del sito minerario culturale può essere meglio esaminata all'interno della tematica di vincolo. Fuori dalla materia mineraria, la terminologia dei beni culturali ha una propria accezione del termine *sito*. La si rinvia nella *Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale* (Parigi, 23 novembre 1972, ratificata con l. 6 aprile 1977, n. 184) che include, nel patrimonio culturale, «i *siti*» concepiti come «opere dell'uomo o creazioni congiunte dell'uomo e della natura, nonché le zone ivi comprese le zone archeologiche di valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico o antropologico».

I siti minerari di interesse storico ed etnoantropologico dell'art. 10, comma 4, lett. *b*), d.lgs. 42/2004 sono siti identificabili avendo come parametro la definizione contenuta nella convenzione di Parigi (ratificata). I siti minerari si pongono come creazione congiunta della natura (miniera) e dell'attività (mineraria) dell'uomo o come zone quali sedi di valori storici, etnologici, antropologici connessi all'attività mineraria. Il che allarga la fattispecie fino a comprendere connesse manifestazioni di vissuti minerari quando emergano valori qualificabili.

In qualche modo, questa concezione la si ritrova espressa (pur in senso restrittivo) in una sentenza del Consiglio di Stato (Sez. VI 3 agosto 2007, n. 4322) (31). La fattispecie all'esame era il vincolo, ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. *b*), d.lgs. 42/2004, dell'immobile denominato *Miniera del Fursil*. Nell'area vincolata erano stati inseriti immobili di proprietà privata situati a confine con gli antichi percorsi verso la miniera. Il Consiglio di Stato ha annullato il vincolo con la motivazione che «la circostanza che l'area si trovi in una zona nella quale in passato era esercitata l'attività mineraria da parte della popolazione, non può essere elevata a ragione di vincolo (...) quest'ultimo deve sempre collegarsi a vestigia e reperti dell'antica attività estrattiva (...) e non può essere indirizzato a salvaguardare la cornice di ambiente dell'epoca in cui la miniera era attiva per vaste aree e con essa non si pongono in rapporto di immediata connessione o prossimità». Il giudice amministrativo si è orientato su due criteri in nome dei principi di ragionevolezza e proporzionalità: quello della connessione e quello della prossimità.

Ne consegue che il sito minerario culturale non integri una concezione inscindibile di perimetro concessorio e pertinenze seguendo il principio civilistico *accessorium sequi-*

tur principale. Ne prescinde, potendo essere maggiore o minore.

Può essere maggiore, ma non può riguardare vaste aree, altrimenti difetterebbero quei principi di ragionevolezza e proporzionalità puntualizzati dal Consiglio di Stato nella sentenza citata. Le vaste aree, fuori dai costituiti parchi minerari che comprendono più siti e che in questa connotazione dimensionale possono avere tutela nella l. 6 dicembre 1991, n. 394, rappresentano una dimensione paesaggistica alla quale il Codice del paesaggio non appresta appositi strumenti di protezione.

Può essere minore, potendo riguardare solo l'area della escavazione. Quanto alle pertinenze minerarie che, a norma dell'art. 23, r.d. n. 1443 del 1927, sono *cose immobili* (edifici, pozzi, gallerie) e mobili (macchinari, apparecchi, utensili), fuori dalla relazione funzionale tipica che hanno nella materia estrattiva, trovano (possono trovare) autonoma considerazione di tutela. Il pozzo, la galleria, possono rappresentare, da soli, beni depositari dei valori tutelati dalla norma anche senza contesto. La valutazione è tecnico-discrezionale degli organi competenti.

Si configura un quadro in cui *sito* e *bene* si attestano (possono attestarsi) autonomamente. Questa considerazione separata dei luoghi minerari risulta essere appartenuta anche al legislatore in altre occasioni. Nella legge 388/2000, il legislatore utilizza un linguaggio, ripetuto più volte, che tiene separati *siti* e *bene* dell'attività estrattiva. All'art. 114, comma 10, si legge «i *siti* e i *bene* dell'attività mineraria con rilevante valore storico, culturale ed ambientale». Al comma 15, si legge «gli antichi *siti* di escavazione ed i *bene* di rilevante testimonianza storica e ambientale connessi con l'attività estrattiva». La terminologia distintiva ricorre anche nella l. 23 marzo 2001, n. 93 (art. 15, comma 2). Queste disposizioni sono prodromo del vincolo culturale del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dove però sono menzionati i siti minerari, ma non anche i beni. La dizione della lett. *b*), comma 4, art. 10, d.lgs. 42/2004 induce la riflessione che la terminologia distintiva adoperata dal legislatore nelle normative citate, meglio avrebbe interpretato il vincolo culturale su fattispecie pregresse (*siti* e *bene*) dell'attività mineraria.

La terminologia investe anche altro aspetto dell'oggetto di tutela. La disposizione menziona i siti minerari senza altra aggettivazione. Logica suggerisce che i siti minerari a valenza storica ed etnoantropologica della norma siano i siti minerari dismessi. Fintanto che la miniera è attiva (produttiva di minerale), l'apparato economico produttivo dello sfruttamento minerario rende difficilmente praticabile la valorizzazione (fruizione) culturale del sito minerario. Poiché l'essenza del bene culturale è nella fruizione collettiva, un sito in attività sarebbe l'antitesi della culturalità. Senza significato sarebbe un vincolo solo protettivo e conservativo. □

(31) Cons. Stato, Sez. VI 3 agosto 2007, n. 4322, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 2, 422 e, per esteso, in <http://amministrativo.unipv.it/materia->

li0910/consst43222007.pdf.

Normativa comunitaria e statale in materia di efficienza energetica: come cambierà l'edilizia?

di FULVIO DI DIO

1. Politiche dell'Unione europea per l'efficienza energetica. - 1.1. La direttiva 2002/91/CE. - 1.2. Direttiva 2006/32/CE. - 1.3. Piano di azione europeo. - 2. La legislazione italiana: premessa. - 2.1. Decreti ministeriali del 20 luglio 2004 e Titoli di efficienza energetica (Certificati bianchi). - 2.2. D.m. 27 luglio 2005. - 2.3. D.lgs. 19 agosto 2005, n. 192. - 2.4. D.lgs. 29 dicembre 2006, n. 311. - 2.5. D.lgs. 30 maggio 2008, n. 115. - 3. Incentivi statali per l'energia termica da fonti rinnovabili. - 4. La nuova direttiva europea 2010/31/CE: aperta la strada per edifici a «energia quasi zero».

1. - La Comunità europea, sempre più dipendente da fonti di energia esterne e di fronte a un aumento delle emissioni di gas serra, non potendo influire sull'offerta, ha adottato provvedimenti per diminuire la domanda di energia: ridurre il consumo di energia migliorando l'efficacia è, infatti, una, forse la più importante perché preliminare a tutte le altre, delle possibili soluzioni percorribili.

All'interno del quadro delle iniziative prese dalla Comunità nel settore del cambiamento climatico (impegni assunti con il Protocollo di Kyoto) e della sicurezza sull'approvvigionamento (Libro Verde), si iscrivono alcune importanti direttive, tra cui la 2002/91/CE, la 2006/32/CE, l'*Action plan for energy efficiency*, e ora, da ultimo, la recentissima direttiva 2010/31/CE.

Analizzeremo, innanzitutto, la normativa comunitaria, per poi calarci nel contesto legislativo italiano di recepimento, che dovrà ora fare i conti con la nuova direttiva 2010/31/CE sulla prestazione energetica nell'edilizia (che ha abrogato, con effetto dal 1° febbraio 2012, la precedente direttiva 2002/91/CE).

1.1. - La direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 è stata pubblicata sulla *G.U.C.E.* del 4 gennaio 2003.

La direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia ha sostituito la direttiva 93/76/CEE e si è prefissa l'obiettivo di istituire un quadro comune per promuovere il miglioramento del rendimento energetico nell'edilizia, tenendo conto delle condizioni locali e climatiche esterne, nonché delle prescrizioni per quanto riguarda il clima degli ambienti interni e l'efficacia sotto il profilo dei costi.

Le disposizioni contenute hanno riguardato:

- il quadro generale di una metodologia per il calcolo del rendimento energetico integrato degli edifici;
- l'applicazione di requisiti minimi in materia di rendimento energetico degli edifici di nuova costruzione e degli edifici già esistenti di grande metratura e sottoposti a importanti ristrutturazioni;
- la certificazione energetica degli edifici di nuova costruzione ed esistenti e l'esposizione negli edifici pubblici degli attestati di rendimento e di altre informazioni pertinenti;

- l'ispezione periodica delle caldaie e dei sistemi di condizionamento d'aria negli edifici, nonché una perizia del complesso degli impianti termici le cui caldaie abbiano più di quindici anni.

La presente direttiva ha fatto seguito, oltre che ai provvedimenti relativi a caldaie (direttiva 92/42/CE) e prodotti da costruzione (direttiva 89/106/CE), alle disposizioni del programma SAVE sugli edifici.

Rispetto alla direttiva sulla certificazione energetica degli edifici (la direttiva «SAVE» della Commissione europea del 1933), si è trattato di un provvedimento adottato in un contesto politico diverso: l'adozione della SAVE prevedeva la conclusione dell'accordo di Kyoto e il clima di incertezza creatosi in relazione alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione. Tale provvedimento, quindi, non ha perseguito gli stessi obiettivi della precedente direttiva, che ha costituito uno strumento ad esso complementare e affrontato il tema in un contesto di nuove sfide, proponendo interventi più concreti per colmare le lacune riscontrate.

La direttiva 2002/91/CE ha rappresentato una misura a lungo attesa a fronte di un generico *trend* di crescita dei consumi nel settore delle costruzioni. I consumi di energia in edilizia, a livello di Unione europea, sono aumentati sia in valore assoluto sia in percentuale, grazie alla diminuzione dei consumi nel settore industriale e costituiscono, oggi, il 40 per cento della domanda di energia. Queste considerazioni, oltre che per l'Unione europea, valgono in particolare anche per l'Italia.

La direttiva ha fissato, poi, una serie di linee guida, cui i diversi Paesi membri avrebbero dovuto adeguarsi, promulgando un'apposita legislazione o adeguando quella esistente. È chiaro che in questo settore le differenze tra i vari Paesi sono profonde e riguardano:

- il clima
- le tipologie edilizie
- le tecnologie e le pratiche costruttive
- i regimi di proprietà
- la cultura
- le abitudini e l'atteggiamento dei consumatori
- il quadro legislativo esistente e la sua articolazione nazionale-regionale-locale.

In questo contesto, la direttiva è stata necessariamente flessibile e ha condotto a soluzioni molto diverse da un Paese all'altro.

Rispetto al passato vi è stata un'attenzione molto maggiore al raffrescamento e al condizionamento dell'aria, nonché alle opportunità offerte dall'edilizia bioclimatica, ossia alla possibilità di sostanziali risparmi energetici nel riscaldamento, nel raffrescamento e nell'illuminazione, ottenibili con una progettazione «intelligente». Questo richiede un'adeguata attenzione alle condizioni climatiche locali, non più esprimibili, come avviene tradizionalmente, nei soli «gradi-giorni» (la somma degli scostamenti giornalieri della temperatura media da quella di riferimento), ma che deve tener conto dell'insolazione, dell'umidità, dei venti prevalenti, ecc.

Un'altra novità di rilievo è consistita nell'aver considerato non solo gli edifici di nuova costruzione, ma anche quelli esistenti, purché di metratura superiore ai 1.000 mq. che subiscano interventi di «ristrutturazione importante».

La direttiva 2002/91/CE ha interessato il settore residenziale e quello terziario (uffici, edifici pubblici, ecc.), trattando tutti gli aspetti dell'efficienza energetica degli edifici, per istituire un approccio effettivamente integrato (1). Il metodo comune di calcolo avrebbe dovuto integrare tutti gli elementi che determinano l'efficacia energetica, e non più esclusivamente la qualità dell'isolamento termico dell'edificio. Tale approccio integrato avrebbe dovuto tenere conto di fattori quali: gli impianti di riscaldamento e di raffreddamento, gli impianti di illuminazione, la posizione e l'orientamento dell'edificio, il recupero di calore, ecc.

Le norme minime per gli edifici, stabilite dagli Stati membri, sono state calcolate sulla base della metodologia di cui sopra. Nel fissare tali requisiti, gli Stati membri potevano distinguere tra gli edifici esistenti e quelli di nuova costruzione, nonché tra le diverse categorie di edifici. Tali requisiti avrebbero dovuto tenere conto delle condizioni generali del clima degli ambienti interni, allo scopo di evitare eventuali effetti negativi, nonché delle condizioni locali, dell'uso cui l'edificio è destinato e della sua età. I requisiti avrebbero dovuto essere riveduti a scadenze regolari per non più di 5 anni e, se necessario, aggiornati in funzione dei progressi tecnici nel settore dell'edilizia.

All'atto della costruzione, compravendita o affitto di un edificio, inoltre, avrebbe dovuto essere disponibile un attestato relativo al rendimento energetico, comprensivo dei dati relativi ai valori vigenti a norma di legge e ai valori di riferimento, per consentire di valutare e raffrontare il rendimento energetico dell'edificio (un attestato corredato di raccomandazioni per il miglioramento del rendimento energetico in termini di costi/benefici).

1.2. - La direttiva 2006/32/CE (2), che ha abrogato la direttiva 93/76/CEE, è stata emanata con il precipuo scopo di migliorare l'efficienza negli usi finali dell'energia sotto il profilo costi/benefici attraverso la promozione dell'offerta di servizi energetici e l'incentivazione della domanda, cercando di:

- diffondere obiettivi indicativi, meccanismi, incentivi e quadro istituzionale, finanziario e giuridico necessari ad eliminare le barriere che ostacolano un uso finale efficiente dell'energia;
- sviluppare e promuovere un mercato dei servizi energetici e la fornitura di altre misure di miglioramento

dell'efficienza energetica agli utenti finali.

Nelle considerazioni preliminari, la direttiva cita testualmente: «(...) in ogni Stato membro il settore pubblico dovrebbe quindi dare il buon esempio per quanto riguarda gli investimenti, la manutenzione ed altre spese riguardanti attrezzature che consumano energia, i servizi energetici nonché altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica. Il settore pubblico dovrebbe pertanto essere incoraggiato ad integrare le considerazioni relative al miglioramento dell'efficienza energetica nei suoi investimenti, ammortamenti fiscali e bilanci di funzionamento. Inoltre il settore pubblico dovrebbe sforzarsi di applicare criteri di efficienza energetica in ogni procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici (...)».

L'art. 5 della direttiva è espressamente dedicato all'efficienza degli usi finali dell'energia nel settore pubblico. In particolare, si richiede che gli Stati membri assicurino che il settore pubblico prenda una o più misure di miglioramento dell'efficienza energetica privilegiando quelle efficaci sotto il profilo costi/benefici, ossia che generano il maggior risparmio energetico nel minor lasso di tempo e a fronte del minore investimento, con conseguenti ricadute positive a livello ambientale, occupazionale e sociale.

Gli Stati membri avrebbero dovuto emanare e rendere vigenti le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, necessarie per conformarsi alla direttiva, entro il 17 maggio 2008.

1.3. - Intenzione del *Piano di azione europeo* (3) è stata quella di mobilitare tutti i soggetti pubblici e privati, al fine di trasformare il mercato interno dell'energia attraverso il miglioramento dell'efficienza energetica delle principali infrastrutture, edifici, processi industriali, apparecchiature e mezzi di trasporto.

In particolare, il Piano di azione ha considerato fondamentale il fattore umano per la riduzione dei consumi e ha incoraggiato quindi le persone (almeno in teoria) ad un uso più razionale possibile dell'energia.

Nonostante gli interventi di efficienza già applicati negli ultimi anni, il Piano ha previsto che fosse tecnicamente ed economicamente possibile, entro il 2020, un risparmio del 20 per cento di energia primaria.

Il Piano d'azione ha stimato i potenziali di risparmio energetico, suddividendoli tra i quattro settori principali di consumo: edifici residenziali, edifici commerciali, trasporti e industria. Il potenziale di risparmio di energia per gli edifici è stato stimato tra il 27 per cento e il 30 per cento, per i trasporti intorno al 26 per cento e per l'industria manifatturiera il 25 per cento.

Il Piano d'azione ha proposto 10 azioni prioritarie in tutti i settori del consumo di energia che potevano essere attivate immediatamente e applicate prima possibile per ottenere il massimo effetto:

- ridefinizione dell'etichettatura delle apparecchiature e degli elettrodomestici con aumento delle prestazioni energetiche minime;
- incremento delle prestazioni energetiche minime richieste e realizzazioni di edifici a basso consumo (*passive houses*);
- maggiore efficienza nella generazione e nella distribuzione di energia;
- miglioramento della combustione dei veicoli a motore;

(1) Alcuni edifici sono però esclusi dal campo d'applicazione delle disposizioni relative alla certificazione, per esempio, gli edifici storici, i siti industriali, ecc.

(2) Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio,

pubblicata in *G.U.C.E.* 27 aprile 2006, n. L 114/64.

(3) Piano di azione per l'efficienza energetica (2007-2012). Comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006, dal titolo: Piano di azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità [COM (2006) 545 - non pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*].

- facilitazione dei finanziamenti per investimenti nel campo dell'efficienza energetica per le piccole e medie imprese e per le ESCo (*Energy service companies*);
- incentivazione dell'efficienza energetica nei nuovi Stati membri;
- uso coerente della tassazione;
- aumento della consapevolezza nell'uso finale dell'energia;
- efficienza energetica negli agglomerati urbani;
- promozione dell'efficienza energetica nel mondo.

2. - Di fronte alla necessità di recepire le iniziative europee, l'Italia non versa certo in condizioni peggiori rispetto a molti altri Paesi dell'Unione. La legge n. 10/1991 sull'utilizzo razionale dell'energia ha preceduto di due anni la prima direttiva SAVE della Commissione europea del 1993, anche se in Italia il pesante ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi della stessa legge n. 10/1991 ne ha attenuato l'azione riformatrice.

La prassi instaurata per il calcolo delle dispersioni termiche degli edifici è stata ampliata per introdurre il calcolo del rendimento energetico complessivo, che tenga conto, oltre che del riscaldamento, anche dell'energia spesa per il condizionamento, la ventilazione, l'illuminazione e la produzione di acqua calda; non solo ma, a differenza di quanto si fa oggi, si dovranno mettere in conto eventuali contributi bioclimatici.

Varie scelte saranno possibili per quanto riguarda l'individuazione di requisiti minimi per il rendimento energetico: in particolare, se fissare valori minimi separati per ciascuna categoria di usi energetici (riscaldamento, condizionamento, illuminazione, ecc.) oppure se fissare un valore complessivo di rendimento globale, permettendo di consumare di più per una categoria, purché si risparmi maggiormente in un'altra, dando così maggiore spazio all'iniziativa individuale e ai meccanismi di mercato (4).

Da molti anni si parla di efficienza energetica degli edifici: a questo proposito, la pubblicazione della direttiva 2002/91/CE ha rappresentato l'occasione per dare maggiore concretezza ai buoni propositi normativi.

Un altro nodo da affrontare in Italia riguarda l'articolazione delle responsabilità a livello statale, regionale, provinciale e comunale. La riforma del Titolo V della Costituzione ha posto l'energia tra le materie a «legislazione concorrente» tra Stato e Regioni; a livello statale si dovrebbero fissare, quindi, le linee guida e i criteri generali, mentre alle Regioni spetterebbe la definizione delle norme di dettaglio: il principio è semplice, la sua applicazione pratica molto meno, vista anche la precedente stratificazione delle competenze, frutto di interventi successivi non sempre rispondenti a un disegno complessivo e coerente (5).

Nella situazione attuale, per esempio, vi è un ruolo importante delle Province per quanto riguarda l'ispezione delle caldaie e la preparazione dei tecnici.

Ma la maggiore peculiarità della situazione italiana deriva dall'esistenza dei decreti del 24 aprile 2001 e del 20 luglio 2004 sul risparmio energetico. Questi decreti attribuiscono alle aziende distributrici, rispettivamente, di elettricità e di gas la responsabilità di realizzare incrementi di efficienza negli usi finali dell'energia, secondo un programma di obiettivi crescenti con il tempo. I risparmi di energia ottenu-

ti sono certificati da «Titoli di efficienza energetica» scambiabili e negoziabili sul mercato, che le compagnie distributrici devono procurarsi in proporzione alla quota di elettricità o di gas distribuita, o con interventi propri o acquistando i certificati da terzi. Questo approccio, formalmente entrato in vigore già dal 2002 ma in sostanza ancora in fase sperimentale, è fortemente innovativo, non essendo ancora stato adottato in altri Paesi interni o esterni all'Unione europea né fuori Europa e ha destato un forte interesse a livello internazionale.

La relazione tra questi decreti e la nuova direttiva europea sta nel fatto che anche i decreti insistono principalmente sul settore dell'edilizia. L'elenco (sia pure indicativo e non esaustivo) delle tipologie di intervento proponibili per l'emissione dei Titoli di efficienza energetica è, infatti, prevalentemente indirizzato all'edilizia residenziale e terziaria, anche se sono previsti interventi nel settore industriale e, marginalmente, in quello dei trasporti. Le due iniziative tendono, quindi, sostanzialmente allo stesso obiettivo – il risparmio energetico negli edifici – con due approcci metodologicamente molto differenti: i decreti italiani con una prescrizione degli obiettivi di risparmio e con l'adozione di strumenti di mercato per raggiungerli; la direttiva europea prevalentemente con strumenti più tradizionali di tipo normativo. L'applicazione contemporanea dei due strumenti è, in linea di massima, possibile e può essere complementare, purché sia studiata bene: per esempio, i titoli di efficienza energetica non possono essere assegnati quando l'intervento riporta semplicemente a norma quello che non lo è, e premia solo chi si spinge al di là dei valori minimi di rendimento prescritti. Normative troppo esigenti ridurrebbero il campo di azione dei titoli di efficienza energetica e quindi la positiva azione di ottimizzazione delle risorse svolta dal mercato.

2.1. - I d.m. 20 luglio 2004 relativi a elettricità e gas (6), emanati dal Ministro per le attività produttive di concerto con quello dell'ambiente, hanno riformato profondamente la politica di promozione del risparmio energetico negli usi finali dell'energia elettrica e termica. Essi definiscono gli obiettivi nazionali di risparmio energetico che i maggiori distributori di energia elettrica e di gas naturale devono conseguire attraverso la realizzazione di interventi presso i consumatori italiani.

Rispetto ai decreti del 20 aprile 2001, sono state introdotte delle integrazioni e delle modifiche. Relativamente agli aspetti tecnici, le principali differenze sono:

- ridefinizione degli obiettivi di risparmio energetico;
- ridefinizione degli interventi concorrenti al perseguimento degli obiettivi;
- possibilità di ottenere i titoli di efficienza energetica per tutti i soggetti e non più esclusivamente per i soli distributori;
- maggiore flessibilità per i distributori nel perseguire gli obiettivi di risparmio.

L'obiettivo è stato quello di perseguire, alla fine del primo quinquennio di applicazione (2005-2009), un risparmio di energia pari a 2,9 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio all'anno, valore equivalente all'incremento annuo dei consumi complessivi nazionali di energia registrato nel periodo 1999-2001. La riduzione dei consumi complessivi

(4) Particolare importanza potrebbe avere la fissazione di questi limiti per gli edifici commerciali e del terziario, dove spesso la domanda energetica per il condizionamento e l'illuminazione (finora non regolamentate) è superiore a quella per il riscaldamento. Casi di specifico interesse nel terziario possono essere anche gli ospedali, gli alberghi e gli impianti sportivi, dove la richiesta di energia per il riscaldamento dell'acqua è spesso molto importante e dove vi sono rilevanti opportunità per la cogenerazio-

ne, per le pompe di calore e per l'utilizzo di energia solare termica.

(5) A questo riguardo, mi sia consentito il rinvio, per un approfondimento, a F. Di Dio, *Giustizia e concorrenza costituzionale di competenze legislative in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»: dalla trasversalità alla «prevalenza» della competenza statale*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 953-970.

(6) Pubblicati sulla *G.U.* 1° settembre 2004, n. 205.

nazionali di energia concorrerà al conseguimento degli obiettivi di riduzione dei gas serra in relazione agli impegni assunti dall'Italia nell'ambito del Protocollo di Kyoto.

Il sistema introdotto dai decreti del 20 luglio 2004 ha previsto che i distributori di energia elettrica e gas naturale raggiungano annualmente determinati obblighi quantitativi di risparmio di energia primaria, per il quinquennio 2005-2009, a partire dal 1° gennaio 2005. Per adempiere a questi obblighi e ottenere il risparmio energetico prefissato i distributori potranno:

- attuare progetti a favore dei consumatori finali che migliorino l'efficienza energetica delle tecnologie installate o delle relative pratiche di utilizzo. I progetti potranno essere realizzati direttamente oppure tramite società controllate, o ancora tramite società operanti nel settore dei servizi energetici (le c.d. ESCo - *Energy Services Companies*);
- acquistare da terzi Titoli di efficienza energetica attestanti il conseguimento di risparmi energetici.

Gli interventi realizzati sono stati sottoposti all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), che ne valuta e certifica i risparmi energetici conseguiti e autorizza successivamente il Gestore del mercato elettrico (GME) ad emettere Titoli di efficienza energetica (noti anche come «Certificati bianchi») in quantità pari ai risparmi certificati.

I Titoli di efficienza energetica hanno un valore pari ad un tep (tonnellata equivalente di petrolio) e sono di tre tipi:

- Tipo I: attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi di energia elettrica;

- Tipo II: attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi di gas naturale;

- Tipo III: attestanti il conseguimento di risparmi di energia primaria attraverso interventi per la riduzione dei consumi di altri combustibili fossili.

La compravendita di questi titoli avviene tramite contratti bilaterali ovvero in un mercato apposito istituito dal Gestore del mercato elettrico (GME) e regolato da disposizioni stabilite dal Gestore stesso d'intesa con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

2.2. - Con il d.m. 27 luglio 2005 approdiamo a un provvedimento importante, che ha imposto interventi di risparmio energetico e a favore delle fonti rinnovabili. Tuttavia grave è il ritardo con il quale il Governo si è mosso: il decreto è stato emanato in attuazione della l. 9 gennaio 1991, n. 10, dunque con ben 14 anni di ritardo (7).

L'aspetto più interessante è la presa in considerazione dello stato delle costruzioni esistenti. In base ai dati riportati dal Libro bianco dell'ENEA, su un patrimonio edilizio di circa 26,5 milioni di unità abitative, ben 17,5 milioni sono di costruzione anteriore al 1973 e quindi progettate senza alcun riferimento o attenzione ai problemi energetici. Il numero di nuove unità abitative, circa 200 mila all'anno, incide quantitativamente per circa lo 0,75 per cento sul consumo totale e, di conseguenza, sulle emissioni inquinanti.

Nel decreto si sono definiti i criteri tecnico-costruttivi e le tipologie per l'edilizia pubblica e privata anche per quanto attiene ad un settore di crescente importanza come quello delle ristrutturazioni. In sintesi il contenuto del decreto

può essere riassunto così:

- applicabilità a nuovi edifici e alle ristrutturazioni;
- introduzione a livello nazionale dell'agevolazione circa l'aumento degli spessori delle murature e dei solai ai fini del perseguimento di maggiori livelli di *comfort* da non conteggiarsi come aumento di volume (art. 2 e 4);
- riduzione dei coefficienti Cd (8) di circa il 10 per cento (art. 4);
- introduzione di un meccanismo di correzione della trasmittanza termica in funzione della «massa», particolarmente utile nelle condizioni estive (art. 4);
- imposizione di una trasmittanza massima per le pareti e per le finestre (art. 5);
- imposizione della verifica termo-igrometrica mensile (art. 6);
- richiesta del calcolo della temperatura estiva degli ambienti e dell'attenuazione dello sfasamento dell'onda termica (art. 7);
- previsione di incentivi fiscali (art. 8).

Entrando maggiormente nel dettaglio, all'art. 2 si è fatto preciso obbligo ai Comuni di attenersi a quanto disposto nel decreto in materia di risparmio energetico e uso delle fonti rinnovabili. Nel redigere o rivedere gli strumenti urbanistici locali, i Comuni con oltre 50.000 abitanti saranno per il futuro tenuti ad individuare le fonti rinnovabili di energia presenti o ipotizzabili sul territorio comunale, pianificandone il massimo utilizzo possibile. Essi dovranno inoltre adeguare i propri PRG per favorire l'uso del solare termico e la schermatura degli edifici dall'isolazione estiva tramite strutture ad elevata inerzia termica. Nei regolamenti edilizi dovranno altresì essere introdotte norme tali da incentivare la costruzione di edifici energeticamente efficienti (9).

In merito alla valorizzazione della «massa» delle pareti, poiché l'effetto dell'inerzia termica è un fenomeno che trova la sua massima esplicazione nelle stagioni intermedie e anche nella situazione estiva, il nuovo decreto ne riconosce l'effetto positivo in una visione complessiva che tiene conto anche del comportamento estivo dell'edificio: questo consente una più giusta calibrazione dei requisiti dell'involucro, basata su una valutazione annuale delle prestazioni.

In merito al comportamento estivo dell'edificio, non dovranno essere più trascurate le prescrizioni che tendono alla limitazione del carico termico da irraggiamento, mediante schermatura delle superfici vetrate o mediante l'impiego di vetrate riflettenti o a bassa remissività.

Si sottolinea infine un aspetto quanto mai opportuno contenuto nel nuovo decreto, ossia l'allineamento su scala statale alle tendenze, già consolidate in alcune leggi regionali, che prevedono di svincolare la volumetria dei fabbricati dallo spessore delle murature per la parte eccedente i 30 cm e fino ad un massimo di ulteriori 25 cm, e di ulteriori 15 cm per le chiusure orizzontali.

2.3. - Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192 è stato il recepimento statale della direttiva europea 2002/91/CE e, come sancito dall'art. 1, «stabilisce i criteri, le condizioni e le modalità per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici al fine di favorire lo sviluppo, la valorizzazione e l'integrazione delle fonti rinnovabili e la diversificazione energetica, contribuire a conseguire gli obiettivi nazionali di limita-

(7) Va a sostituire, con effetto immediato, il precedente d.m. 30 luglio 1986, *Rideterminazione dei valori massimi dei coefficienti volumici di dispersione termica nei singoli Comuni*, che riportava l'ultimo aggiornamento disponibile dei valori dei coefficienti di dispersione Cd. I nuovi limiti in vigore sono stati ora inaspriti di circa il 10 per cento ma, nonostante questo fatto, la norma appare equilibrata nell'introduzione di nuovi aspetti legislativi.

(8) Il coefficiente di resistenza aerodinamica (anche noto con i simboli Cd

o Cx) è un coefficiente adimensionale che misura la resistenza aerodinamica di un corpo in moto in un fluido. Dipende dalla forma del corpo ed è indipendente dalla sezione o dalla velocità cui viene effettuato il moto.

(9) Per avere un quadro più completo dei regolamenti edilizi comunali in Italia, particolarmente attenti agli obiettivi energetici e ambientali, sia consentito il rinvio a F. DI DIO, *Achille e la tartaruga, ovvero: il futuro dell'efficienza energetica in Italia*, in questa Riv., 2009, 3, 163-167 (Parte I) e 2009, 4, 246-250 (Parte II).

zione delle emissioni di gas ad effetto serra posti dal Protocollo di Kyoto, promuovere la competitività dei comparti più avanzati attraverso lo sviluppo tecnologico (...).

Entro l'8 ottobre 2006 gli edifici di nuova costruzione e quelli già esistenti di superficie superiore ai 1.000 mq sottoposti a «ristrutturazione integrale» avrebbero dovuto essere dotati di un attestato di certificazione energetica.

Gli argomenti toccati dal decreto sono lo sviluppo e la qualificazione dei servizi energetici, l'applicazione dei requisiti minimi in materia di prestazioni energetiche, l'incolumità e la sicurezza pubblica nonché la tutela dell'ambiente.

Interessati alla regolamentazione sono tutti gli edifici di nuova costruzione e, in maniera gradualmente differenziata, quelli già esistenti a uso residenziale, mentre restano esclusi gli immobili vincolati in quanto ricadenti nella disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i fabbricati ad uso industriale, artigianale e agricolo e gli immobili isolati con superficie utile inferiore ai 50 mq.

Nel caso di ristrutturazione di edifici esistenti è prevista un'applicazione graduale in relazione al tipo di intervento: qualora si tratti di una ristrutturazione integrale di tutti gli elementi costituenti l'involucro di superficie maggiore ai 1.000 mq va prevista un'applicazione integrale del decreto.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto gli edifici citati avrebbero dovuto dotarsi di metodologie di calcolo per la prestazione energetica degli edifici, i requisiti professionali degli esperti della certificazione. A parte questo, un ulteriore aspetto importante del decreto è l'attestato di certificazione energetica. Tale documento, con validità massima decennale dalla data di rilascio, deve essere consegnato all'acquirente dell'intero immobile e aggiornato a ogni intervento che ne modifichi la prestazione energetica.

L'emanazione dei decreti e delle norme attuative era attesa entro il 6 febbraio 2006; fino a quel momento il calcolo del fabbisogno annuo dell'energia primaria è stato disciplinato da norme transitorie. L'art. 11 ha previsto infatti che fino alla data di entrata in vigore dei decreti attuativi, «il calcolo della prestazione energetica degli edifici nella climatizzazione invernale e, in particolare, il fabbisogno annuo di energia primaria, è disciplinato dalla l. 9 gennaio 1991, n. 10, come modificata dal presente decreto, dalle norme attuative e dalle disposizioni di cui all'Allegato I (Regime transitorio per la prestazione energetica degli edifici)».

2.4. - A più di un anno e mezzo di distanza dall'emanazione del d.lgs. n. 192 del 2005, mentre erano attesi i decreti attuativi e i criteri generali per la certificazione energetica, è stato invece emanato il d.lgs. n. 311/2006, recante *Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192* (10), tramite il quale sono state apportate delle modifiche alle prescrizioni già presenti nel primo decreto, soprattutto a quelle inerenti i requisiti minimi in materia di prestazioni energetiche degli edifici.

Per gli edifici di nuova costruzione è stata introdotta, a partire da subito, l'obbligatorietà di un attestato di qualificazione energetica da presentare al Comune contestualmente alla dichiarazione di fine lavori (11). Per gli edifici esistenti è stato imposto l'obbligo della certificazione energetica al momento della vendita dell'immobile, con tre soglie temporali: a decorrere dal 1° luglio 2007 per gli edifici con superficie utile superiore ai 1.000 mq, a decorrere dal 1° luglio 2008 per gli edifici con superficie utile inferiore ai 1.000 mq in caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobi-

le con l'esclusione delle singole unità immobiliari, a decorrere dal 1° luglio 2009 per le singole unità immobiliari.

Fino alla data di entrata in vigore delle *Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici*, l'attestato di certificazione energetica è sostituito dall'attestato di qualificazione energetica (a cura del direttore dei lavori) o da una equivalente procedura di certificazione energetica stabilita dal Comune con proprio regolamento antecedente alla data dell'8 ottobre 2005.

Le procedure comunali sono ormai decadute con l'entrata in vigore delle *Linee guida nazionali*.

È stato infatti pubblicato sulla *G.U.* 10 luglio 2009, n. 158, il d.m. 26 aprile 2009 «Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici», che definisce le procedure applicative della certificazione energetica degli edifici, in attuazione dell'art. 6, comma 9 e dell'art. 5, comma 1 del d.lgs. n. 192/2005.

Le *Linee guida* – si legge all'art. 3 – sono finalizzate a garantire la promozione di adeguati livelli di qualità dei servizi di certificazione, assicurare la fruibilità, la diffusione e una crescente comparabilità delle certificazioni energetiche sull'intero territorio nazionale in conformità alla direttiva 2002/91/CE, promuovendo altresì la tutela degli interessi degli utenti. Il decreto definisce quindi le *Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici* e gli strumenti di raccordo, concertazione e cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

Il decreto segue il d.p.r. 2 aprile 2009, n. 59 che fissa i requisiti minimi per la costruzione dei nuovi edifici e la ristrutturazione di quelli esistenti, in attuazione dell'art. 4, comma 1, lett. *a*) e *b*) del d.lgs. n. 192/2005.

Ricordiamo che i d.lgs. nn. 192/2005 e 311/2006, e le relative disposizioni attuative, si applicano solo alle Regioni e Province autonome che non abbiano ancora adottato propri provvedimenti in applicazione della direttiva 2002/91/CE. Quelle che invece hanno già emanato proprie leggi devono attuare un graduale ravvicinamento dei propri provvedimenti con le norme statali.

Una questione tutt'ora aperta è quella della messa a punto di una metodologia «nazionale» per il calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici. Su questo fronte la direttiva 2002/91/CE ha previsto la possibilità di calcolare il rendimento energetico degli edifici in base ad una metodologia, che può anche essere differenziata a livello regionale, ma ha sottolineato chiaramente come ogni interpretazione locale avrebbe dovuto fare riferimento a un'impostazione comune, allo scopo di creare un contesto omogeneo che renda l'informazione sul rendimento energetico degli edifici «un elemento di trasparenza sul mercato immobiliare europeo».

La questione delle modalità di calcolo è il punto più delicato e ambiguo: il d.lgs. n. 311/2006 privilegia l'uso di norme tecniche emesse da organismi come UNI e CEN, ma indica la possibilità di avvalersi anche di altre procedure, purché «compatibili» nei risultati (l'utilizzo di altri metodi, procedure e specifiche tecniche sviluppati da organismi istituzionali nazionali, quali l'ENEA, le Università o gli istituti del CNR, è possibile purché i risultati conseguiti risultino equivalenti o conservativi rispetto a quelli ottenibili con i metodi di calcolo precedentemente detti).

Inoltre, va sottolineato che il d.lgs. n. 311/2006 mantiene la verifica del solo fabbisogno energetico per il riscaldamento, senza introdurre la verifica del fabbisogno energetico estivo, nonostante nella direttiva europea 2002/91/CE si faccia esplicito riferimento alla crescente proliferazione degli impianti di condizionamento dell'aria nei Paesi del

(10) Pubblicato nella *G.U.* 1° febbraio 2007, n. 26, suppl. ord. n. 26/L.

(11) È responsabilità del direttore dei lavori asseverare sia l'attestato di

qualificazione energetica, sia la conformità delle opere realizzate al progetto e alla relazione tecnica.

sud dell'Europa e conseguentemente si indichi che dovrebbe essere accordata priorità alle strategie che contribuiscono a migliorare il rendimento termico degli edifici nel periodo estivo.

Il d.lgs. n. 311/2006 propone nuovi valori di prestazione energetica per la climatizzazione invernale, operando una separazione tra valori di riferimento per gli edifici residenziali e per tutti gli altri edifici e dando tre soglie temporali (2006, 2008, 2010) di entrata in vigore di valori via via più restrittivi.

Per gli edifici residenziali i valori limite dell'indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale sono espressi in kWh/mq anno, mentre per tutti gli altri edifici gli stessi valori limite sono espressi in kWh/mc anno, dal momento che l'interpiano può essere notevolmente differente tra un edificio e l'altro. Anche per i valori limite delle trasmittanze termiche vengono introdotte tre soglie temporali (2006, 2008, 2010). Va sottolineata la particolare ristrettezza dei valori limite di trasmittanza termica delle coperture indicati per le zone climatiche A e B a partire dal 2008: la motivazione è dovuta al fatto che le coperture rappresentano la superficie dell'involucro maggiormente esposta alla radiazione solare estiva, per cui un isolamento elevato migliora le condizioni di *comfort* all'ultimo piano abitabile.

2.5. - Con il d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115 (12) è stata data attuazione alla direttiva 2006/32/CE, al fine di contribuire al miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento energetico e alla tutela dell'ambiente attraverso la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

Il decreto ha stabilito un quadro di misure volte al miglioramento dell'efficienza degli usi finali dell'energia sotto il profilo costi e benefici e ha introdotto alcune disposizioni rivolte alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative e regolamentari: ad esempio, è stata prevista la sola comunicazione al Comune per l'installazione di pannelli solari termici e fotovoltaici sui tetti degli edifici, nonché di impianti micro-eolici.

3. - La misura di supporto principale alle fonti rinnovabili per la produzione di calore in Italia è data dalla politica fiscale gestita dal governo centrale e dalla possibilità di autorizzare i sistemi di produzione di calore da fonti rinnovabili per i certificati bianchi o titoli di efficienza energetica (TEE).

A partire dalla legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), l'Italia ha introdotto un rimborso fiscale del 55 per cento, con un tetto massimo per ciascuna attività e fino al raggiungimento di un *budget* nazionale preallocato, per ristrutturazioni edilizie fatte per aumentare l'efficienza energetica degli edifici, includendo tra i possibili requisiti l'installazione di sistemi come caldaie a condensazione o collettori solari termici.

Nelle Finanziarie 2008 e 2009 il rimborso è stato confermato fino al 2010, salvo reperimento dei fondi: esso è disponibile sia per utenti residenziali, sia per utenti commerciali, ed è stato collegato alla certificazione obbligatoria della *performance* energetica dell'edificio.

Dal 1° luglio 2009, a seguito di diverse disposizioni normative da interpretare congiuntamente (d.p.r. n. 59/2009, d.m. 26 giugno 2009, legge n. 133/2008 e d.lgs. n. 192/2005), tutte le costruzioni nuove o esistenti, e di ogni dimensione, vendute o affittate, dovranno essere fornite di

un certificato di efficienza energetica obbligatorio. L'efficacia di questa norma è stata però indebolita dalla legge n. 133/2008, che ha cancellato l'obbligatorietà di inclusione del certificato tra gli atti di vendita.

La Finanziaria 2008 ha anche introdotto l'obbligo, per le nuove costruzioni, di avere un sistema per la produzione di acqua calda sanitaria basato su fonti rinnovabili: questa regola è stata concepita per essere implementata dalle municipalità locali all'interno dei propri piani regolatori.

Come abbiamo visto sopra, un'altra politica di supporto è rappresentata dal sistema dei Certificati bianchi (TEE), introdotto dal d.m. 24 aprile 2001 e aggiornato dal d.m. 20 luglio 2004 e dal d.m. 21 dicembre 2007.

Il meccanismo sembra oggi evolvere nella giusta direzione, contribuendo efficacemente alla riduzione dei consumi energetici e allo sviluppo del mercato dei servizi energetici, anche se è stato viziato inizialmente da alcuni problemi, come l'eccesso di offerta di Certificati dovuto a grandi risparmi energetici all'inizio del sistema, la riduzione del prezzo sul mercato di scambio con la conseguente riduzione degli incentivi per nuovi progetti, ed un eccesso di scambi bilaterali che ha portato ad una carenza di trasparenza del mercato.

Infine, svariate misure sono state adottate a livello regionale, principalmente basate su fondi assegnati con bandi; in alcune Regioni i sovvenzionamenti sono stati implementati attraverso la negoziazione di prestiti bancari a interessi zero garantiti dall'amministrazione locale (13).

4. - In questo contesto si inserisce in maniera dirimente una nuova disposizione comunitaria. Già approvata in via definitiva dal Parlamento europeo il 18 maggio 2010, la nuova direttiva europea 2010/31/CE sulla prestazione energetica nell'edilizia è stata pubblicata sulla *G.U.U.E.* 18 giugno 2010, n. L 153, è entrata in vigore il 9 luglio 2010 e sostituirà la direttiva 2002/91/CE, che sarà abrogata dal 1° febbraio 2012.

Analizziamo dunque, per sommi capi, gli elementi di novità rispetto al recente quadro normativo comunitario.

Innanzitutto, la stesura finale della direttiva prevede all'art. 8, comma 1, che «Al fine di ottimizzare il consumo energetico dei sistemi tecnici per l'edilizia, gli Stati membri stabiliscono requisiti di impianto relativi al rendimento energetico globale, alla corretta installazione e alle dimensioni, alla regolazione e al controllo adeguati degli impianti tecnici per l'edilizia installati negli edifici esistenti. Gli Stati membri possono altresì applicare tali requisiti agli edifici di nuova costruzione». Tuttavia, dal comma 2 il medesimo articolo risulta «meno perentorio» di quanto atteso: «gli Stati membri promuovono l'introduzione di sistemi di misurazione intelligenti quando un edificio è in fase di costruzione o è oggetto di una ristrutturazione importante, provvedendo a che tale promozione sia in linea con l'allegato I, punto 2, della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Gli Stati membri possono inoltre promuovere, se del caso, l'installazione di sistemi di controllo attivo come i sistemi di automazione, controllo e monitoraggio finalizzati al risparmio energetico».

In ogni caso, l'introduzione diretta nel testo della direttiva del riferimento ai sistemi di automazione apre la possibilità ad azioni più incisive da attuare in ambito nazionale.

Nel provvedimento è definito il quadro comune generale di una metodologia per il calcolo della prestazione energetica

(12) *G.U.* 3 luglio 2008, n. 154.

(13) A questo proposito, rinvio per approfondimento all'articolo da me pubblicato il 2 agosto 2009, sulla testata giornalistica *on line* www.dirittoambiente.net.

toambiente.net, dal titolo *L'efficienza «energetica» degli edifici alla luce della normativa regionale*.

degli edifici e delle unità immobiliari che gli Stati membri sono tenuti ad applicare in conformità a quanto indicato nell'allegato I. Detta metodologia di calcolo dovrà tenere conto sia della tipologia di edificio (abitazioni, uffici, ospedali, ristoranti, ecc.), sia delle caratteristiche termiche dell'edificio e delle sue divisioni interne, degli impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda, di condizionamento e ventilazione, di illuminazione, della progettazione, posizione e orientamento, dei sistemi solari passivi e di protezione solare.

I requisiti minimi di prestazione energetica. Gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie, affinché siano fissati requisiti minimi di prestazione energetica – rivisti a scadenze regolari non superiori a cinque anni, e se necessario aggiornati in funzione dei progressi tecnici nel settore edile – per gli edifici o le unità immobiliari al fine di raggiungere livelli ottimali in funzione dei costi.

Calcolo dei livelli ottimali. Entro il 30 giugno 2011 la Commissione stabilirà un quadro metodologico comparativo per il calcolo dei livelli ottimali, che distinguerà tra edifici nuovi ed esistenti e tra diverse tipologie edilizie. Gli Stati membri calcoleranno i livelli ottimali utilizzando tale quadro comparativo e raffronteranno i risultati di tale calcolo con i requisiti minimi di prestazione energetica in vigore.

Entro il 30 giugno 2012, gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione la prima relazione contenente i risultati ottenuti. Se i requisiti minimi vigenti risulteranno sensibilmente meno efficienti dei livelli ottimali, gli Stati dovranno giustificare tale differenza per iscritto alla Commissione e ridurre il divario.

Edifici nuovi ed esistenti. Per gli edifici di nuova costruzione gli Stati dovranno garantire che sia valutata la fattibilità tecnica, ambientale ed economica di sistemi alternativi ad alta efficienza tra cui: sistemi di fornitura energetica decentrati basati su fonti rinnovabili, cogenerazione, teleriscaldamento o teleraffrescamento, pompe di calore. Per gli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni di rilievo, la prestazione energetica dovrà essere migliorata al fine di soddisfare i requisiti minimi.

Impianti tecnici per l'edilizia. Allo scopo di ottimizzare i consumi, gli Stati dovranno stabilire requisiti minimi per i sistemi tecnici per l'edilizia (impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda, impianti di condizionamento d'aria, grandi impianti di ventilazione). Inoltre, promuoveranno l'introduzione di sistemi di controllo attivi negli edifici in fase di costruzione o di importante ristrutturazione.

Edifici a energia quasi zero. La direttiva 2010/31/CE stabilisce che gli Stati provvedano affinché, entro il 31 dicembre 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano «edifici a energia quasi zero», cioè ad altissima prestazione energetica, in cui il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo sia coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa quella prodotta in loco o nelle vicinanze. Gli edifici pubblici di nuova costruzione dovranno essere a energia quasi zero a partire dal 31 dicembre 2018. Gli Stati dovranno elaborare piani nazionali destinati ad aumentare il numero di «edifici a energia quasi zero»; entro il 31 dicembre 2012 e successivamente ogni tre anni, la Commissione pubblicherà una relazione sui progressi realizzati ed elaborerà un piano d'azione.

Incentivi. La direttiva sottolinea l'importanza di mettere a disposizione adeguati strumenti di finanziamento e incentivi per favorire l'efficienza energetica degli edifici e il passaggio a edifici a energia quasi zero. Pertanto gli Stati membri dovranno adottare gli strumenti più pertinenti sulla base delle circostanze nazionali e dovranno redigere entro il 30 giugno 2011 un elenco delle misure e degli strumenti esistenti e proposti.

Attestato di prestazione energetica. Gli Stati membri dovranno istituire un sistema di certificazione energetica degli edifici. L'attestato comprenderà la prestazione energetica dell'edificio e i valori di riferimento, quali i requisiti minimi di prestazione energetica, al fine di consentire ai proprietari o locatari di valutare e raffrontare la prestazione energetica. Il certificato, valido al massimo per 10 anni, comprende raccomandazioni per il miglioramento efficace o ottimale in funzione dei costi della prestazione energetica e potrà contenere informazioni supplementari (il consumo energetico annuale per gli edifici non residenziali e la percentuale di energia da fonti rinnovabili nel consumo energetico totale).

Entro il 2011 la Commissione adotterà un sistema comune volontario a livello di UE per la certificazione della prestazione energetica degli edifici non residenziali.

L'attestato di prestazione energetica andrà rilasciato:

- per gli edifici o le unità immobiliari costruiti, venduti o locati;

- per gli edifici in cui una superficie di oltre 500 mq è occupata da enti pubblici e frequentata dal pubblico. A partire dal 9 luglio 2015, cioè cinque anni dopo l'entrata in vigore della direttiva, la soglia di 500 mq è abbassata a 250 mq.

L'obbligo del rilascio del certificato viene meno ove sia già disponibile e valido un attestato rilasciato conformemente alla direttiva 2002/91/CE. In caso di costruzione, vendita o locazione, l'attestato di prestazione energetica dovrà essere mostrato al potenziale acquirente o nuovo locatario e consegnato all'acquirente o al nuovo locatario.

Ispezioni degli impianti di riscaldamento e condizionamento. Sono previste nella nuova direttiva ispezioni periodiche degli impianti di riscaldamento degli edifici dotati di caldaie con una potenza superiore a 20 kW e degli impianti di condizionamento d'aria con potenza superiore a 12 kW. Per gli impianti di riscaldamento con caldaie la cui potenza è superiore a 100 kW l'ispezione deve avvenire almeno ogni due anni; per le caldaie a gas questo periodo può essere esteso a quattro anni.

Esperti indipendenti. Gli Stati dovranno garantire che la certificazione della prestazione energetica degli edifici e l'ispezione degli impianti di riscaldamento e condizionamento d'aria siano effettuate in maniera indipendente da esperti qualificati e/o accreditati, operanti in qualità di lavoratori autonomi o come dipendenti di enti pubblici o di imprese private. L'accreditamento degli esperti va effettuato tenendo conto della loro competenza; gli elenchi periodicamente aggiornati di esperti e/o società accreditate dovranno essere a disposizione del pubblico. I sistemi di controllo per gli attestati di prestazione energetica e i rapporti di ispezione degli impianti dovranno essere indipendenti. □

Equo canone: la lacuna che nessuno vuole colmare

di OSCAR CINQUETTI

Commentando l'ennesima pronuncia della Corte di cassazione (1) in materia di equo canone in agricoltura, Mauro Filippini riepiloga il quadro aggiornato della dottrina e della giurisprudenza quali si sono venute delineando dopo la decisione n. 318/2002 della Corte costituzionale (2).

Il quadro mette in risalto da un lato la granitica (e continuamente contestata) posizione della Corte Suprema e dall'altro la persistente latitanza del Parlamento. Il tutto accanto ad alcuni timidi tentativi dei giudici di merito di discostarsi dalla prima e di sopperire alla seconda.

Scorrendo l'agenda dei lavori parlamentari, vien da pensare che il Parlamento sia uscito dal suo letargo ed abbia finalmente compreso ciò che dottrina e giurisprudenza segnalano da poco meno di nove anni.

Ben due disegni di legge sono infatti all'esame delle Commissioni parlamentari in sede referente: si tratta del d.d.l. n. 1346, comunicato alla Presidenza del Senato il 27 gennaio 2008 (a firma dei senatori Scarpa Bonazza ed altri) e del d.d.l. n. 2707 presentato alla Camera il 22 settembre 2009 (a firma dei deputati Torrisi ed altri).

La notizia in sé ha destato notevole interesse e soddisfazione: finalmente ci si avvia verso la soluzione. Meglio tardi che mai!

Senonché, acquisito il testo dei due disegni, lo scoramento e la delusione non possono che essere totali.

Ecco il testo del primo d.d.l.:

«Art. 1. 1. Alla l. 3 maggio 1982, n.203, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'art. 9 è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - (*Tabella per l'equo canone*)

1. Il primo capoverso dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567, è sostituito dal seguente: 'La Commissione tecnica provinciale determina ogni tre anni, almeno sei mesi prima dell'inizio dell'annata agraria, le tabelle per i canoni di equo affitto per zone agrarie omogenee'.

2. I coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale vigente all'atto della decisione sono compresi tra un minimo di dieci ad un massimo di cinquanta volte.

3. I coefficienti aggiuntivi, previsti dalle lettere a) e b) del terzo capoverso dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814, non possono superare i venti punti.

4. Nella determinazione dei coefficienti di cui ai commi 2 e 3, le Commissioni tecniche provinciali devono aver presente la necessità di assicurare in primo luogo una equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia. Le Commissioni tengono anche conto degli apporti di capitali dell'affittuario, dei costi di produzione, dell'esigenza di riconoscere un compenso ai capitali investiti e degli altri apporti del locatore.

5. L'art. 3 della citata l. 10 dicembre 1973, n. 814, è abrogato»;

b) l'art. 62 è sostituito dal seguente:

«Art. 62. - (*Revisione degli estimi*)

1. Alla data di entrata in vigore della revisione degli estimi catastali, essi costituiranno la base della determinazione dei canoni dovuti per i fondi concessi in affitto».

Ed ecco il testo del secondo:

«Art. 1. Alla l. 3 maggio 1982, n. 203, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 9:

1. il secondo e terzo comma sono sostituiti dai seguenti:

«I coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale, previsti dal secondo comma dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567, e successive modificazioni, sono compresi tra un minimo di dieci e un massimo di cinquanta volte.

I coefficienti aggiuntivi, previsti dalle lettere a) e b) del terzo comma dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567, e successive modificazioni, non possono superare i venti punti»;

2. il quarto comma è abrogato;

b) l'art. 62 è sostituito dal seguente:

«Art. 62 - (*Revisione degli estimi*)

1. In caso di revisione degli estimi catastali, dalla data di decorrenza dell'applicazione dei nuovi estimi, essi costituiranno la base della determinazione dei canoni dovuti per i fondi concessi in affitto ai sensi della presente legge».

Lo scoramento e la delusione non potevano essere più cocenti.

Dunque, senatori e deputati, che pur richiamano nelle loro relazioni introduttive gli estremi della sentenza n. 318/2002 della Consulta, evidentemente non si sono mai degnati di leggerla.

Riproporre criteri di calcolo dell'equo canone ancora fondati sul reddito dominicale (criteri, cioè, che la Consulta ha inequivocabilmente bollato di illegittimità costituzionale), vuol dire avviarsi verso un nuovo giudizio di legittimità nel quale la Consulta non potrà far altro che ribadire i propri principi.

Eppure, dagli interventi della dottrina era facile comprendere quali percorsi sarebbe stato opportuno compiere per colmare la lacuna: emanare una leggina interpretativa sulla reviviscenza della l. 12 giugno 1962, n. 567 nel testo originario, oppure attribuire al giudice del merito il potere di determinare l'equo canone alla luce dei principi costituzionali degli equi rapporti sociali e del razionale sfruttamento del suolo.

Provvisoriamente poteva bastare una legge che, in attesa di una radicale riforma dell'equo canone, attribuisse il valore di account ai canoni fin qui corrisposti o da corrispondere alla luce delle leggi dichiarate incostituzionali.

Ma, per dei parlamentari che non han letto la sentenza della Consulta, pretendere che leggessero gli articoli di dottrina apparsi sulle riviste specializzate era davvero troppo.

Con buona pace per chi si illude ancora di poter contare su un legislatore attento ed illuminato. □

(1) Cass. Sez. III Civ. 19 aprile 2010, n. 9266, in questa Riv., 2010, 679 e ss., con nota di M. FILIPPINI, *Il canone liberamente concordato tra le parti è equo?*

(2) Corte cost. 2002, n. 318, in questa Riv., 2002, 427, con nota di O.

CINQUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982 e ivi*, 2003, 94, con nota di A. DE SIMONE, *Reviviscenza dell'autonomia privata? Note a margine di Corte cost. n. 318 del 2002*.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. IV - 8-7-2010, in causa C-343/09 - Bonichot, pres.; Kuris, est.; Kokott, avv. gen. - Afton chemical limited c. Secretary of State for transport.

Ambiente - Inquinamento - Rinvio pregiudiziale - Validità - Direttiva 2009/30/CE - Art. 1, n. 8 - Direttiva 98/70/CE - Art. 8 bis - Inquinamento atmosferico - Combustibili - Utilizzo di additivi metallici nei combustibili - Tenore massimo di metilciclopentadienil-tricarbonil-manganese (MMT) - Etichettatura - Valutazione di impatto - Errore manifesto di valutazione - Principio di precauzione - Proporzionalità - Parità di trattamento - Certezza del diritto - Ricevibilità. (Dir. Parlamento europeo e Consiglio 13 ottobre 1998, n. 98/70/CE, art. 8 bis; dir. Parlamento europeo e Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/30/CE, art. 1, n. 8)

Viste le incertezze relative tanto ai danni provocati dall'uso di MMT quanto ai rischi generati per l'utilizzatore di MMT, la fissazione dei limiti del tenore di MMT nei carburanti non risulta manifestamente sproporzionata rispetto agli interessi economici dei produttori di MMT, al fine di assicurare un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente. Pertanto, dall'esame delle questioni non è emerso nessun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 1, n. 8, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/30/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE 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, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE, in quanto introduce un nuovo art. 8 bis, nn. 2 e 4-6, nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1998, n. 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della direttiva 93/12/CEE del Consiglio (1).

(Omissis)

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

27. - Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, che introduce un art. 8 bis, n. 2, nella direttiva 98/70, sia invalido in quanto limita l'utilizzo dell'MMT nei carburanti a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Sull'esistenza di un errore manifesto di valutazione.

28. - Occorre sottolineare preliminarmente che, in un contesto tecnico complesso ed evolutivo come quello della causa principale, il legislatore dell'Unione dispone di un ampio potere discrezionale per determinare l'ampiezza delle misure che adotta, segnatamente quanto alla valutazione di elementi in fatto altamente complessi di ordine scientifico e tecnico, mentre il sindacato del giudice comunitario deve limitarsi ad esaminare se l'esercizio di tale potere non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o, ancora, se il legislatore non abbia manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere discreziona-

le. In un tale contesto, il giudice comunitario non può infatti sostituire la sua valutazione degli elementi in fatto di ordine scientifico e tecnico a quella del legislatore al quale il Trattato ha affidato tale compito [v., in tal senso, sentenza 15 ottobre 2009, in causa C-425/08, Enviro Tech (Europe), non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 47 e giurisprudenza ivi citata].

29. - L'Afton sostiene che i livelli massimi di MMT sono stati imposti in seguito ad un errore manifesto di valutazione dei fatti da parte del Consiglio e del Parlamento. A tal fine, l'Afton osserva che l'imposizione di detti limiti non è sorretta dalla conclusione della Commissione formalizzata nello studio sulla valutazione di impatto allegato alla proposta di direttiva e che tali limiti sono impraticabili e arbitrari.

30. - Al riguardo occorre, in primo luogo, osservare che lo studio sulla valutazione di impatto realizzato dalla Commissione, che era allegato alla sua proposta di direttiva e non prendeva in considerazione né il divieto degli additivi metallici né la fissazione del valore del tenore massimo di MMT nei carburanti, non vincolava né il Parlamento né il Consiglio, i quali, nell'ambito della procedura legislativa di codecisione, come definita all'art. 251 CE, erano legittimati ad apportarvi modifiche.

31. - In secondo luogo, ai sensi dell'art. 95, n. 3, CE, la Commissione si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercano di conseguire tale obiettivo.

32. - Peraltro, l'art. 174, n. 1, CE dispone che la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire un certo numero di obiettivi tra cui la protezione della salute umana. Il n. 3 di detto articolo dispone che, nel predisporre la sua politica in materia ambientale, l'Unione tiene conto dei dati scientifici e tecnici disponibili. Siffatto obbligo vige in particolare per il procedimento di cui all'art. 95, n. 3, CE, ai fini del quale la considerazione dei dati nuovi è necessaria (v., in tal senso, sentenza 6 novembre 2008, in causa C-405/07 P, Paesi Bassi/Commissione, *Racc.* pag. I-8301, punto 61).

33. - Occorre, nondimeno, precisare che l'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, che implica un sindacato giurisdizionale limitato del suo esercizio, non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto (v., in particolare, sentenze 25 ottobre 2001, in causa C-120/99, Italia/Consiglio, *Racc.* pag. I-7997, punto 44, e 7 settembre 2006, causa C-310/04, Spagna/Consiglio, *Racc.* pag. I-7285, punto 121).

34. - Tuttavia, siffatto controllo giurisdizionale, anche se ha portata limitata, richiede che le istituzioni comunitarie, da cui promana l'atto di cui trattasi, siano in grado di dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato adottato attraverso un effettivo esercizio del loro potere discrezionale, che presuppone la valutazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della situazione che tale atto era inteso a disciplinare (sentenza Spagna/Consiglio, cit., punto 122).

35. - Nella causa principale, dalla lettura del progetto di rapporto redatto dalla commissione «Ambiente, Salute e Sicurezza alimentare» del Parlamento del 19 luglio 2007, risulta che quest'ultima auspicava il divieto dell'uso dell'MMT nei carburanti a decorrere dal 1° gennaio 2010, in quanto l'uso di tale additivo e di altri additivi metallici è assai dannoso per l'ambiente, senza tuttavia precisare i fondamenti scientifici di tale parere.

36. - Nondimeno, nel contesto del procedimento dinanzi alla Corte, il Parlamento ha precisato che detta commissione ha

organizzato non soltanto «gruppi di lavoro generali» sulla revisione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 3 marzo 2003, n. 2003/17/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel (G.U. L 76, pag. 10), ma anche un «gruppo di lavoro specifico» sugli MMT il 3 aprile 2008, durante il quale, in particolare, l'Afton è stata ascoltata. Detta commissione parlamentare ha preso in considerazione anche diversi studi che mettono in dubbio l'innocuità dell'MMT, tra i quali il rapporto «Sierra research» del 29 agosto 2008, realizzato in Canada dalla *Canadian vehicle manufacturers' association and association of international automobile manufacturers of Canada*, il quale, comunque, in quanto studio elaborato posteriormente, non poteva essere preso in considerazione dalla Commissione nella pubblicazione dello studio sulla valutazione di impatto.

37. - Il Consiglio sostiene di aver preso in considerazione, nel corso della procedura legislativa, studi realizzati a partire dal 2004 dall'*International council on clean transportation* (ICCT) (Consiglio internazionale per il trasporto pulito), i quali dimostrerebbero che l'uso di MMT nuoce alla salute delle persone e al buon funzionamento dei sistemi di controllo delle emissioni, nonché la dichiarazione detta «di Brescia» sulla prevenzione della neurotossicità dei metalli del 17 e 18 giugno 2006, la quale raccomanda in particolare la cessazione dell'aggiunta di composti organici a base di manganese nei carburanti.

38. - Vero è che l'Afton ha inviato al Consiglio, al Parlamento e alla Commissione, il 29 dicembre 2008, sulla base del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (G.U. L 145, pag. 43), una domanda in cui chiede la comunicazione dei documenti scientifici e delle prove presi in considerazione nella decisione che fissa il tenore massimo di MMT nei carburanti e che nessun documento comunicato riguardava informazioni scientifiche relative ai rischi collegati all'uso dell'MMT.

39. - Va, tuttavia, osservato che, oltre al fatto che il Consiglio non è necessariamente detentore dei documenti scientifici utilizzati dagli Stati membri nelle loro riunioni, il complesso dei documenti summenzionati è di dominio pubblico e quindi accessibile a qualsiasi singolo o a qualsiasi impresa che siano interessati da tale materia.

40. - Pertanto, non si può sostenere che tali documenti scientifici non siano stati presi in considerazione nel corso della procedura legislativa.

41. - Da quanto precede risulta che, nel corso dell'*iter* legislativo, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno preso in considerazione i dati scientifici disponibili, inclusi quelli comparsi nel corso di tale procedimento, allo scopo di esercitare effettivamente il loro potere discrezionale.

42. - Alla luce dei documenti scientifici che riguardano gli effetti dell'MMT sia sulla salute umana, sia sull'ambiente e sulla sua incidenza sui veicoli, il Parlamento e il Consiglio non hanno commesso alcun errore manifesto di valutazione decidendo di fissare un tenore limite di MMT nei carburanti. Di conseguenza, l'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, nei limiti in cui introduce un art. 8 *bis*, n. 2, nella direttiva 98/70, non è invalido.

Sul mancato rispetto dei principi di proporzionalità e di precauzione.

43. - L'Afton asserisce che il limite del tenore di MMT è stato adottato in violazione del principio di proporzionalità in quanto non sussiste alcun elemento che possa giustificare una limitazione tanto severa dell'uso del MMT, che equivale a vietarlo di fatto nella benzina senza piombo a partire dal 2014 e nella benzina sostitutiva alla benzina con piombo a partire dal 2011.

44. - Inoltre, l'Afton tenta di dimostrare che non esiste alcun elemento di prova che giustifichi l'adozione di una normativa avente ad oggetto l'applicazione del principio di precauzione in materia di MMT, poiché nessun esame degli effetti dell'MMT sulla salute né alcuna valutazione scientifica dei rischi riguardanti l'impatto negativo dell'MMT sulle tecnologie per la riduzione dell'inquinamento e sull'ambiente erano stati effettuati. Inoltre, il principio di precauzione sarebbe a torto invocato come giustificazione.

45. - Secondo costante giurisprudenza, va ricordato che il principio di proporzionalità, che rientra tra i principi generali del diritto comunitario, esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere e quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., *Racc.* pag. I-5689, punto 81; 7 luglio 2009, causa C-558/07, S.P.C.M. e a., non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 41, nonché 9 marzo 2010, cause riunite C-379/08 e C-380/08, ERG e a., non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 86 e giurisprudenza ivi citata).

46. - Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni menzionate al punto precedente, occorre riconoscere al legislatore dell'Unione un ampio potere discrezionale in un settore che richiede da parte sua scelte di natura politica, economica e sociale e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. Solo la manifesta inidoneità di una misura adottata in tale ambito, in rapporto allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, può inficiare la legittimità di tale misura (sentenza S.P.C.M. e a., cit., punto 42 nonché giurisprudenza ivi citata).

47. - Nella fattispecie, occorre accertare se la fissazione di livelli limite di manganese, come previsti dall'art. 8 *bis*, n. 2, della direttiva 98/70, costituisca un mezzo proporzionato per conseguire gli obiettivi di tale direttiva.

48. - Secondo il trentacinquesimo 'considerando' della direttiva 2009/30, gli obiettivi dei limiti fissati per l'MMT sono basati sul fatto che l'uso di detta sostanza presenta rischi per la salute umana e comporta danni per il motore dei veicoli e per i dispositivi antinquinanti. Esso prevede l'etichettatura di tutti i carburanti e fa riferimento così all'obbligo di informazione dei consumatori.

49. - Gli obiettivi di protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori sono previsti all'art. 95, n. 3, CE, con riferimento al quale il legislatore si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici, nonché all'art. 174, nn. 1 e 2, CE, il quale prevede che la politica dell'Unione nel settore dell'ambiente è basata in particolare sul principio di precauzione.

50. - La fissazione di un limite alla presenza di MMT nei carburanti che permetta di ridurre in tale misura le quantità di detta sostanza che possono potenzialmente causare danni alla salute non è manifestamente inidonea per conseguire gli obiettivi di protezione della salute e dell'ambiente perseguiti dal legislatore dell'Unione. Resta tuttavia da verificare che esso non ecceda quanto necessario per raggiungere tali obiettivi.

51. - Nella fattispecie, va certamente osservato che il progetto di direttiva della Commissione non prevedeva né un divieto né una limitazione degli MMT nel carburante. Per contro, la commissione «Ambiente, Salute e Sicurezza alimentare» del Parlamento auspicava un divieto totale di detto MMT. Al riguardo, con riferimento alla direttiva 2003/17, va constatato che, all'atto dell'adozione della direttiva 2009/30, lo stato delle conoscenze scientifiche non consentiva affatto o soltanto difficilmente l'elaborazione di metodi di prova.

52. - Inoltre, l'art. 8 *bis*, n. 1, della direttiva 98/70 prevede l'elaborazione di metodi di prova e la presentazione di conclusioni dinanzi al Parlamento e al Consiglio entro il 31 dicembre 2012.

53. - Il limite del tenore dell'MMT nei carburanti è stato quindi fissato in attesa dello sviluppo di tali metodi di prova. Esso ha pertanto carattere temporaneo e potrà essere modificato secondo i risultati dell'evoluzione osservati.

54. - La disposizione controversa si iscrive infine nel più ampio contesto della direttiva 2009/30, che ha lo scopo di definire specificazioni minime relative ai carburanti ai fini della protezione della salute e dell'ambiente, nel contesto della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

55. - Conseguentemente, alla luce dei rischi per la salute e dei danni ai motori dei veicoli nonché delle difficoltà di elaborazione dei metodi di prova, una misura restrittiva come la limitazione della presenza dell'MMT nei carburanti non va oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi della direttiva 2009/30.

56. - Inoltre, va verificato se, esercitando il suo potere discrezionale, il legislatore dell'Unione abbia tentato di garantire un certo equilibrio tra, da una parte, la protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori e, dall'altra, gli interessi economici degli operatori, nel perseguimento dell'obiettivo, ad esso assegnato dal Trattato, di garantire un livello elevato di protezione della salute e dell'ambiente.

57. - Occorre previamente ricordare che lo studio sulla valutazione di impatto della Commissione non vincolava né il Parlamento né il Consiglio.

58. - Al riguardo, dai documenti scientifici e dai dibattiti tra le parti risulta che, al momento dell'adozione della direttiva 2009/30, l'MMT non era stato oggetto di valutazione scientifica riguardante i suoi effetti sulla salute, avviata da un organismo pubblico o da un'entità indipendente. Orbene, per quanto riguarda gli studi elaborati dai professionisti del settore, è necessario constatare che le conclusioni che essi formulano al riguardo sono fortemente divergenti a seconda che lo studio fatto valere sia stato realizzato dall'industria automobilistica o dai produttori di MMT.

59. - Ne consegue che il legislatore dell'Unione è stato confrontato a seri dubbi, in assenza di dati scientifici affidabili e sufficienti, quanto al carattere inoffensivo dell'MMT sulla salute e sull'ambiente.

60. - Un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'uso di MMT che viene proposto e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale (v. sentenza 28 gennaio 2010, in causa C-333/08, Commissione/ Francia, non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

61. - Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive (v. sentenza Commissione/Francia, cit., punto 93 e giurisprudenza ivi citata).

62. - In tali circostanze, si deve ammettere che il legislatore dell'Unione, fondandosi sul principio di precauzione, può adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v. sentenza Commissione/Francia, cit., punto 91).

63. - In una causa come quella di cui al procedimento principale, il tenore massimo di MMT nei carburanti non è discriminatorio, poiché si applica in tutta l'Unione e a tutti i produttori e gli importatori di MMT.

64. - Inoltre, il legislatore dell'Unione ha potuto giustamente considerare che il modo adatto di conciliare l'elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente con gli interessi economici dei produttori di MMT consisteva nel limitare il tenore di MMT nei carburanti in modo decrescente, pur prevedendo la possibilità, all'art. 8 *bis*, n. 3, della direttiva 98/70, di rivedere tali limiti basandosi su risultati di valutazioni.

65. - Infine, l'Afton contesta il livello dei limiti, considerando che esso non è fondato su alcuna base scientifica, comporta alcuni inconvenienti rispetto ai veicoli di vecchia fabbricazione e il legislatore dell'Unione non ha svolto l'esame di tali inconvenienti. Essa aggiunge che detti limiti equivalgono ad un divieto di fatto dell'MMT.

66. - Tuttavia, poiché permangono incertezze quanto ai danni che possono essere provocati dall'MMT, non sussistono informazioni più precise che consentano di definire il livello del tenore limite di MMT nei carburanti che sarebbe idoneo a prevenire adeguatamente siffatti danni.

67. - Inoltre, l'Afton ha commercializzato nell'Unione meno dello 0,5 per cento delle vendite mondiali totali di MMT nel 2008, a destinazione di alcuni Paesi. Allo stesso tempo, altri Stati membri come la Repubblica federale di Germania hanno vietato la presenza di MMT nei carburanti.

68. - Di conseguenza, viste le incertezze relative tanto ai danni provocati dall'uso di MMT quanto ai rischi generati per l'utilizzatore di MMT, la fissazione dei limiti del tenore di MMT nei carburanti non risulta manifestamente sproporzionata

rispetto agli interessi economici dei produttori di MMT, al fine di assicurare un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente.

69. - Dalle considerazioni che precedono risulta che l'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, nei limiti in cui introduce un art. 8 *bis*, n. 2, nella direttiva 98/70, non è invalido in ragione della violazione del principio di precauzione e del principio di proporzionalità.

Sull'inosservanza del principio della parità di trattamento.

70. - L'Afton asserisce che è ingiustificato fissare limiti all'MMT senza introdurre restrizioni per l'uso di altri additivi metallici, inclusi quelli contenenti il manganese.

71. - A suo avviso, l'MMT ha una funzione analoga a quella di altri additivi metallici e non comporta rischi supplementari per la salute e per l'ambiente. Essa cita il ciclopentadienil-tricarbonil-manganese (CMT) per il quale la disciplina in esame non prevede limiti di utilizzo.

72. - Le istituzioni intervenute dinanzi alla Corte fanno valere sostanzialmente che gli altri additivi basati sul manganese non sono utilizzati o importati nell'Unione.

73. - Il Parlamento precisa che l'MMT è oggetto di studi o di analisi dei rischi da molto tempo e che esso è utilizzato da lunga data come additivo metallico nei carburanti, mentre non esiste alcuno studio sugli altri additivi.

74. - Secondo una giurisprudenza costante, il principio di parità di trattamento ovvero di non discriminazione richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo obiettiva necessità (sentenza S.P.C.M. e a., cit., punto 74 e giurisprudenza ivi citata).

75. - Al riguardo, è sufficiente constatare che l'Afton non ha confutato l'affermazione secondo cui gli altri additivi metallici basati sul manganese, tra cui il CMT, non venivano né utilizzati né importati nell'Unione.

76. - Ne deriva che l'MMT non è in una situazione paragonabile a quella degli altri additivi metallici basati sul manganese e il legislatore dell'Unione non era pertanto tenuto a definire limiti per i suddetti additivi.

77. - Conseguentemente, dato che non è stata constatata nessuna violazione del principio della parità di trattamento, l'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, in quanto introduce un art. 8 *bis*, n. 2, nella direttiva 98/70, non è invalido a causa della violazione di detto principio.

Sull'inosservanza del principio della certezza del diritto.

78. - L'Afton sostiene che il nuovo art. 8 *bis*, n. 2, della direttiva 98/70 è insufficientemente preciso per quanto riguarda il supposto nesso tra il tenore limite di MMT nei carburanti e lo sviluppo dei metodi di prova.

79. - Secondo una giurisprudenza costante, il principio generale della certezza del diritto, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenze 14 aprile 2005, in causa C-110/03, Belgio/Commissione, *Racc.* pag. I-2801, punto 30; 10 gennaio 2006, in causa C-344/04, IATA e ELFAA, *Racc.* pag. I-403, punto 68, nonché Intertanko e a., cit., punto 69).

80. - Contrariamente a quanto sostenuto dall'Afton, la valutazione del nesso tra il tenore limite di MMT nei carburanti e lo sviluppo dei metodi di prova può riguardare soltanto l'art. 8 *bis*, n. 2, della direttiva 98/70.

81. - L'art. 8 *bis*, n. 3, prima frase, della direttiva 98/70 prevede espressamente che «il limite del tenore di MMT nei combustibili specificato al paragrafo 2 è oggetto di revisione sulla base dei risultati della valutazione svolta utilizzando il metodo di prova di cui al paragrafo 1».

82. - Ne consegue che dalla redazione dell'art. 8 *bis*, n. 2, della direttiva 98/70 non deriva alcuna ambiguità sul nesso tra il limite del tenore di MMT nei combustibili e lo sviluppo dei metodi di prova.

83. - Non può pertanto essere constatata alcuna violazione del principio della certezza del diritto e, di conseguenza, l'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, in quanto introduce un art. 8 *bis*,

n. 2, della direttiva 98/70, non è invalido a causa di una violazione di tale principio.

84. - Da tutto quanto precede risulta che dall'esame della prima questione non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, in quanto introduce un art. 8 *bis*, n. 2, nella direttiva 98/70.

Sulla seconda questione

85. - Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, che introduce un art. 8 *bis*, nn. 4-6, nella direttiva 98/70, sia invalido in quanto impone un'etichettatura dei combustibili contenenti additivi metallici.

86. - L'Afton sostiene che l'obbligo di etichettatura è stato imposto in seguito ad un errore manifesto di valutazione e che esso è sproporzionato in quanto equivale ad un divieto di fatto dell'utilizzo dell'MMT e degli altri additivi metallici.

87. - Ai sensi del trentaciquesimo 'considerando' della direttiva 2009/30, l'utilizzo degli additivi metallici e, in particolare, l'MMT potrebbe aumentare i rischi per la salute umana e danneggiare i motori dei veicoli nonché i sistemi di controllo delle emissioni. Dopo aver fatto riferimento alle misure precauzionali per i costruttori di automobili, il legislatore dell'Unione, nell'ultima frase di detto 'considerando', ha cercato di evitare che i consumatori senza saperlo invalidino le garanzie relative al loro veicolo.

88. - Ne consegue che, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 123 delle sue conclusioni, l'obbligo di etichettatura è inteso alla tutela dei consumatori, la quale costituisce uno degli obiettivi dell'Unione, ai sensi dell'art. 153 CE. Tale obiettivo deve essere realizzato mediante la promozione del diritto dei consumatori all'informazione.

89. - L'apposizione ben visibile di un'etichetta, contenente un testo così formulato «Contiene additivi metallici», costituisce un mezzo idoneo al raggiungimento di tale obiettivo.

90. - Contrariamente a quanto sostenuto dall'Afton, la concisione del messaggio e l'assenza di riferimenti alla garanzia dei costruttori soddisfano l'obiettivo summenzionato.

91. - Il consumatore infatti, per poter evitare i rischi tanto per la sua salute quanto per il suo veicolo, deve essere informato circa la presenza di tali additivi nel combustibile.

92. - Peraltro, l'obiettivo di tutela del consumatore non può essere raggiunto soltanto con la definizione dei limiti prevista all'art. 8 *bis*, n. 2, della direttiva 98/70, i quali hanno lo scopo di soddisfare i requisiti dell'elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente richiesti dal Trattato e riguardano soltanto l'MMT.

93. - Inoltre, l'Afton fa valere che l'obbligo di etichettatura equivale praticamente al divieto degli additivi metallici nei carburanti.

94. - Al riguardo va osservato, comunque, da una parte, che l'etichettatura è richiesta soltanto per la vendita di carburante contenente additivi metallici e non per la vendita di MMT in quanto additivo e, dall'altra, che essa non è idonea ad aggravare considerevolmente l'onere sopportato dai produttori e dai distributori di carburanti, tenuto conto del modesto volume di combustibile contenente tali additivi, nella fattispecie meno dello 0,1 per cento del volume delle vendite di combustibile realizzate nell'Unione.

95. - Ne deriva che il legislatore dell'Unione, senza errore manifesto di valutazione, ha potuto approvare l'obbligo di etichettatura previsto all'art. 8 *bis*, nn. 4-6, della direttiva 98/70, il quale non costituisce un obbligo manifestamente inadeguato per conseguire l'obiettivo di tutela del consumatore previsto

dalla direttiva 2009/30.

96. - Dalle considerazioni che precedono risulta che dall'esame della seconda questione non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, che introduce un art. 8 *bis*, nn. 4-6, nella direttiva 98/70.

97. - Da tutte le considerazioni che precedono risulta che dall'esame delle questioni non è emerso nessun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 1, n. 8, della direttiva 2009/30, in quanto introduce un nuovo art. 8 *bis*, nn. 2 e 4-6, nella direttiva 98/70.

(Omissis)

(1) I PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E PRECAUZIONE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: VERSO L'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA DEL CITTADINO.

1. *I principi di proporzionalità e di precauzione nell'ordinamento comunitario: cenni.* La sentenza che si intende commentare si deve segnalare, in particolare, per l'applicazione rigorosa dei principi di proporzionalità e precauzione, adoperati, dalla Corte di giustizia nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e dunque, in ultima istanza, nel disegno volto alla tutela del cittadino e della sua salute dai possibili danni provocati all'ambiente che lo circonda.

Sin dalle prime pur risalenti sistemazioni della dottrina apparve chiaro come il principio di proporzionalità avrebbe consentito di pervenire a nuovi sviluppi per il diritto amministrativo ancora *in fieri*.

Già nell'impostazione di Romagnosi (1), laddove si prefigurò come necessario un sacrificio del privato in vista del raggiungimento dell'interesse pubblico, «la regola direttrice dell'amministrazione in questo conflitto si è far prevalere la cosa pubblica alla privata col minimo possibile sacrificio della privata proprietà e libertà», potendosi dunque intendere la proporzionalità come regola limitatrice nei confronti di un rischio di scelte arbitrarie poste in essere dalla pubblica amministrazione.

La giurisprudenza e la dottrina successive, anche sulla scorta della elaborazione della Corte di giustizia, hanno in seguito affinato ed ampliato gli ambiti di azione di suddetto principio (2). La Corte di giustizia, di tal guisa, non si è limitata ad indicare i principi destinati alla protezione dei diritti fondamentali ma si è rivolta, nella sua funzione pretoria, anche all'individuazione dei principi generali del diritto comunitario. Sicché, a garanzia delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini innanzi a procedimenti comunitari, sono stati concepiti numerosi principi generali dell'azione amministrativa, taluni immediatamente attribuibili a tradizioni nazionali, tal'altri totalmente riferibili all'emergente diritto amministrativo comunitario (3).

Il principio di proporzionalità – nelle ultime elaborazioni della Corte di giustizia – si può configurare ormai alla stregua di principio generale del diritto comunitario

(1) G.D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1814, e ristampa, Milano, 1985, spec. pag. 16.

(2) Dopo un periodo di iniziale diffidenza nei confronti del diritto amministrativo europeo, è ormai condivisa in dottrina quell'impostazione secondo la quale «L'Union européenne est très largement une communauté de droit administratif», come affermato da J.B. AUBY, *Le projet de constitution européenne et le droit administratif*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, spec. pag. 1089.

(3) La stessa costruzione del diritto ad una buona amministrazione altro

non è che una *summa* dei principi elaborati dalle differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri dell'Unione europea, come nota L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 789. Cfr., inoltre, sul tema almeno A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2002, 425, e, da ultimo, M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie. (A proposito di class action all'italiana)*, in *www.giustamm.it*, settembre 2010.

(4) che deve essere rispettato sia dal legislatore comunitario sia dai legislatori e giudici nazionali, nonché dalle autorità nazionali competenti per l'applicazione del diritto comunitario. In virtù dell'applicazione di tale principio, gli atti delle istituzioni comunitarie non devono eccedere i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (5).

Sviluppatosi nell'ordinamento tedesco – sin dal caso *Kreuzberg* del 1882 (6) si era fatto ricorso al principio in parola (7) – sembra infine essere ormai uno dei principi cardine del diritto dell'Unione europea, potendosi configurare da ultimo come «*the most important general legal principle in Common Market Law*» (8). In realtà pur essendo presente sin dalle prime sentenze della Corte di giustizia (9), anche se in modo occasionale e non rilevante, ha cominciato ad acquisire importanza centrale nel diritto amministrativo comunitario solo dagli anni '70.

(4) Per un approccio allo studio del diritto comunitario comprensivo di preziosi riferimenti giurisprudenziali v. almeno i contributi di T. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2001; J. VERHOEVEN, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, 2001; P. MENGOLZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004; M. HERDEGEN, *Europarecht*, München, 2004; F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2006; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2006; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2007; T. HARTLEY, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 2007; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2008. Sull'evoluzione dei rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale, anche alla luce delle pronunce della Corte di giustizia, cfr. G. GRECO, *I rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in M.P. CHITI - G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte generale, II, Milano, 2007, 837. Cfr., inoltre, per una guida ai principi generali del diritto comunitario e all'applicazione che essi hanno trovato nelle pronunce della Corte di giustizia, R. CARANTA, *Giustizia amministrativa e diritto comunitario*, Napoli, 1992 e A. MASSERA, *I principi generali, in Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., parte generale, tomo I, 285.

(5) Cfr. in tal senso *ex multis* Corte di giustizia CE, Sez. V 13 novembre 1990, in causa C-331/88, Fedesa e a., in *Racc.* pag. I-4023; Corte di giustizia CE, 12 luglio 2001, in causa C-189/01, Jippes e a., in *Racc.* pag. I-5689, punto 81; Corte di giustizia CE, Sez. II 7 settembre 2006, in causa C-310/04, Spagna c. Consiglio, in *Racc.* pag. I-7285, punto 97; Corte di giustizia CE, Sez. II 9 marzo 2006, in causa C-174/05, Zuid-Hollandese Milieufederatie e Natuur en Milieu, in *Racc.* pag. I-2443, punto 28; Corte di giustizia CE, Sez. II 1° luglio 2010, in causa C-35/09, Ministero dell'economia e delle finanze c. P. Speranza, in *www.curia.europa.eu*; Corte di giustizia CE, Grande Sez. 15 luglio 2010, in causa C-271/08, Commissione c. Repubblica federale di Germania, *ivi*. Cfr., invece, pur nella ampia produzione della dottrina sul principio di proporzionalità, almeno N. EMILIOU, *The principle of proportionality in European Law*, Londra, 1997; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; Id., *Una sentenza storica sul principio di proporzionalità con talune ombre in ordine al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 439; M.C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999; J. SCHWARZE, *The principle of proportionality and the principle of impartiality in European Administrative Law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 53; A. SANDULLI, *Proporzionalità, in Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2006, V, 4643 e Id., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

(6) Nel noto caso appena citato una Corte amministrativa prussiana aveva ritenuto invalida l'ordinanza di chiusura di un negozio alimentare, nel quale si vendeva alcool, privo di licenza, senza che l'autorità avesse valutato la possibilità di adottare un provvedimento sanzionatorio di minore gravità.

(7) Come rileva U. FANTIGROSSI, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, in *Liuc Papers*, n. 220, serie *Impresa e Istituzioni*, settembre 2008.

(8) Così J. GÜNDISCH, *Allgemeine Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof*, in *Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung*, Baden-Baden, 1983, 97 e ss.; l'affermazione è ripresa e condivisa da J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, Londra, 2006, spec. pag. 677. Cfr., nello stesso senso

Preliminarmente, occorre però distinguere tra il principio di proporzionalità di cui all'art. 5 del Trattato sull'Unione europea (10) e il principio generale ormai inserito tra quelli più rilevanti e fondanti il diritto amministrativo dell'Unione europea. Il principio contenuto nell'art. 5 attiene al rapporto tra le competenze comunitarie e quelle degli Stati membri, costituendo in tal modo una garanzia per questi ultimi; mentre il principio generale è sostanzialmente volto a proteggere i singoli nei confronti delle scelte delle istituzioni comunitarie. Si può comunque notare agevolmente come la *ratio* posta alla base delle due differenti interpretazioni, che ne fanno in definitiva un principio «bicefalo», sembra aver una comune matrice, potendosi dunque affermare che il principio di cui all'art. 5 alla fine si pone in un rapporto di *species a genus* nei confronti del principio generale di proporzionalità (11).

Quanto al principio di precauzione, elaborato in ambito internazionale come principio volto specificamente alla tutela ambientale (12), esso è ormai divenuto un principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea e degli Stati membri, dimostrando pertanto una straordinaria *vis expansiva* (13).

P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006, spec. pag. 655: «*Proportionality is an important principle of EU administrative law. It can be used to challenge Community action, and also the legality of Member State action which falls within the sphere of application of Community law.*»

(9) Sentenza 29 novembre 1959, Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority, in causa C-8/55, in *Racc.* pag. 299.

(10) Nella versione consolidata a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona (in *G.U.U.E.* 30 marzo 2010, n. C 83) si legge «La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità» (comma 1). Il comma 4 dello stesso articolo specifica il *proprium* del principio di proporzionalità, in virtù del quale «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati». Si deve inoltre aggiungere che, oltre ai riferimenti contenuti nelle disposizioni del trattato, v'è uno specifico Protocollo, il secondo, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ove vengono previste delle misure *ad hoc* volte al perseguimento dell'effettività nell'applicazione della proporzionalità nell'ambito dell'ordinamento comunitario: «I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità (...). I progetti di atti legislativi tengono conto delle necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui Governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire», ex art. 5 del Protocollo appena citato.

(11) Cfr. per quest'impostazione le considerazioni di L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007, spec. pag. 312.

Tuttavia si può convenire con SCHWARZE che sottolinea il dato secondo il quale le misure «*proportionate or disproportionate has not as yet been studied in any great depth. There also persist a certain degree of ambiguity on the subject of the extent to which the Community law proportionality principle is applicable in assessing the legality of national measures.*» Così J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, cit., spec. pag. 678.

(12) Il principio n. 15 della Dichiarazione di Rio, adottata a seguito della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 promossa dalle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, recita infatti «*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*»

(13) D. FREESTONE - E. HEY, *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*, The Hague, 1995; F. BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione europea e WTO*, in questa *Riv.*, 2000, 569; Id., *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati, ivi*, 2000, 223; M. CERUTI, *Inquinamento elettromagnetico e salute umana: il principio della sindacabilità giudiziale delle norme tecniche sulla base del principio precauzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 1, 120; F. EWALD - C. GOLLIER - N. DE SADELEER, *Le principe de précaution*, Parigi, 2001; F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmo*, in *Foro amm.*, 2001, 221; C. LEBEN - J. VERHOEVEN (a cura di), *Le principe de précaution: aspects de droit international et communautaire*, Parigi, 2002; A. TROUBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, The Hague, 2002; L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005.

Nell'ordinamento interno il principio di precauzione è stato recentemente attuato nelle disposizioni relative alla disciplina sul danno ambientale – di cui all'art. 301 (14) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – che sostanzialmente riprendono le indicazioni dettate dalla comunicazione della Commissione europea del 2000, infine inserito dal d.lgs. n. 4 del 2008 nel c.d. codice dell'ambiente tra i principi generali del diritto dell'ambiente (15).

L'inserimento del principio nella parte VI, in particolare, induce a ritenere che non si possa continuare ad indulgere nei confronti degli inquinatori e che «l'orientamento delle norme di prevenzione e precauzione e di quelle repressive sia nel senso della severità», come rilevato da dottrina autorevole (16).

Il principio di precauzione è, com'è noto, posto a fondamento della politica comunitaria ambientale dal trattato di Maastricht, ex art. 174 – nella nuova numerazione ex art. 191, nella versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (17) – accanto agli altri tradizionali principi guida. Sicché, considerato

(14) Attuazione del principio di precauzione: «In applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il Comune, la Provincia, la Regione o la Provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il prefetto della Provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 304, che risultino: a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere; b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; c) basate sull'esame di potenziali vantaggi ed oneri; d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici».

(15) Nelle norme di cui all'art. 3 *ter* - nell'ambito delle «Disposizioni comuni e principi generali» - si legge: «La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del Trattato delle Unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

(16) Così v. CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili della nuova disciplina del danno ambientale*, in *Rass. avv. Stato*, 2005, 39.

(17) Rinvenibile sul sito www.eur-lex.europa.eu.

(18) Come sostiene D. CRAIG, *EU Administrative Law*, cit.: «*It was, however, the CFI that decided to render explicit what had been implicit in the ECJ's jurisprudence and to elevate the precautionary principle to the status of a new general principle of EU law*». Sicché, nelle pronunce del Tribunale di primo grado si può rimarcare la obbligatorietà - e non la discrezionalità - dell'azione amministrativa dinanzi a rischi sia pur potenziali: infatti il principio di precauzione richiede alle autorità competenti di provvedere con misure appropriate per prevenire potenziali rischi riguardanti la salute, la sicurezza e l'ambiente. Cfr., *ex multis*, Trib. I grado CEE (ord.) 5 settembre 2001, in causa T-74/00 R, Artegoda c. Commissione, in *Racc.* pag. II-2367, Trib. I grado CEE, 26 novembre 2002, in cause riunite T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, Artegoda e a. c. Commissione, in *Racc.* pag. II-4945; Trib. I grado CEE del 21 ottobre 2003, in causa T-392/02, in *Racc.* 2003 pag. II-04555. Cfr., inoltre, per la ricostruzione del principio di precauzione alla stregua di un corollario del principio della preminenza della tutela della salute, Trib. I grado CEE, Sez. VI 3 marzo 2010, in causa T-429/05, Artegoda c. Commissione, in *G.U.* 17 aprile 2010, n. C 100, pag. 36: «per quanto attiene innanzitutto al motivo relativo alla violazione del principio di proporzionalità, occorre sottolineare che, alla luce dell'oggetto specifico della direttiva 65/65 - diretta ad armonizzare le condizioni relative al rilascio e alla gestione delle AIC di medicinali sancendo, conformemente al principio della preminenza della tutela della salute, criteri sostanziali di sicurezza, efficacia e qualità escludendo la considerazione di ogni altro interesse nell'ambito del rilascio e della gestione di dette AIC - nell'ambito di un controllo di proporzionalità, la gravità e la portata dei rischi per la salute non possono essere ponderati, come suggerisce la ricorrente, con gli interessi dei titolari di AIC interessati (...) anche qualora, se del caso, in ragione di un'incertez-

che il principio è soltanto menzionato nelle disposizioni del trattato e non definito, v'è stata un'ampia produzione giurisprudenziale che ha tentato di circoscriverne gli ambiti - e che ha visto il Tribunale di primo grado ergersi a difesa strenua dell'ambiente e di un'applicazione rigorosa del principio in parola (18) -, posto che un ricorso indiscriminato al principio di precauzione rischierebbe di divenire una forma dissimulata di protezionismo (o meglio *green protectionism*), suscettibile di recar pregiudizio alla libera concorrenza e più in generale, agli equilibri del mercato interno (19).

A questo proposito, un ausilio fondamentale ai fini di un inquadramento giuridico del principio è stato offerto dalla comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, che ne ha precisato gli ambiti di applicazione «in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica ed obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere

za di ordine scientifico, l'autorità competente disponga di un potere discrezionale al momento di tale ponderazione, tuttavia essa è vincolata al principio di precauzione, il quale rappresenta il corollario del principio della preminenza della tutela della salute». La Corte di giustizia, tuttavia, nelle sentenze più recenti è giunta ad ammettere che uno Stato membro, fondandosi sul principio di precauzione, possa adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v., in tal senso, sentenze Corte di giustizia CE 5 maggio 1998, in causa C-157/96, National Farmers' Union e a., in *Foro it.*, 1998, IV, 449). Tuttavia, la valutazione del rischio non può fondarsi su considerazioni meramente ipotetiche (v., in tal senso, Corte di giustizia CE 9 settembre 2003, in causa C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia e a., in questa Riv., 2003, 551, con nota di AGLIOCCI). Sul rapporto tra tutela della salute e misure restrittive della libera circolazione infracomunitaria cfr. Corte di giustizia CE 23 settembre 2003, in causa C-192/01, Commissione c. Danimarca, in *Dir. e giust.*, 2003, 38, 112; Sez. VI 5 febbraio 2004, in causa C-24/00, Commissione c. Francia, in *Foro amm. C.D.S.*, 2004, 1285: «Nell'esercizio del loro potere discrezionale in materia di tutela della sanità pubblica, gli Stati membri devono rispettare il principio di proporzionalità. I mezzi che essi scelgono devono essere pertanto limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della sanità pubblica, e devono essere proporzionati all'obiettivo così perseguito, il quale non avrebbe potuto essere raggiunto con misure meno restrittive per gli scambi intracomunitari». Da ultimo, cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE, Sez. III 29 aprile 2010, in causa C-446/08, in www.curia.eu.int, ove si afferma, riprendendo gli approdi giurisprudenziali più noti che «l'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute (...) e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive». Cfr., inoltre, la ricostruzione del principio di precauzione rinvenibile nella giurisprudenza dei giudici nazionali, T.A.R. Trentino-Alto Adige - Trento, Sez. I 25 marzo 2010, n. 93, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 797: «Il principio di precauzione si caratterizza per tre aspetti fondamentali: a) il suo carattere di principio generale; b) l'impossibilità, in sede di bilanciamento tra protezione della salute e libertà economica, di consentire alle imprese di essere esonerate dall'adottare a loro spese le indispensabili misure di cautela; c) la validità del principio come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato».

(19) Occorre, anzitutto, ricordare che la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri è un principio fondamentale del Trattato, che trova la sua espressione nel divieto, sancito all'art. 28 CE, di restrizioni quantitative all'importazione tra gli Stati membri nonché di qualsiasi misura di effetto equivalente. La decisione di vietare la commercializzazione, la quale costituisce, del resto, l'ostacolo più restrittivo agli scambi aventi ad oggetto prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri, può essere adottata soltanto qualora l'asserito rischio reale per la sanità pubblica risulti sufficientemente dimostrato in base ai dati scientifici più recenti disponibili al momento dell'adozione di siffatta decisione. Così, *ex multis*, Corte di giustizia CE, Sez. III 28 gennaio 2010, in causa C-333/08, in <http://curia.europa.eu>.

incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità» (20).

Tuttavia, il principio in questione sembra non abbia sortito nella giurisprudenza una interpretazione troppo estesa, posto che esso presuppone comunque un previo bilanciamento tra interessi economici e tutela dell'ambiente, come emergerà nelle considerazioni che seguono (21). Ciò nondimeno, pur constatata la mancanza di efficacia immediata e diretta dei principi in materia ambientale, si può registrare infine – almeno ciò è più evidente in relazione al principio di precauzione – una tendenza della giurisprudenza comunitaria volta a far «passare dal limbo delle buone intenzioni al terreno concreto dell'effettività» (22) le prescrizioni contenute nei principi che reggono la tutela dell'ambiente, formulati talvolta in modo assai astratto. In questa prospettiva andrebbe letta la «vitalità» del principio di precauzione, che risiederebbe proprio «nella sua elasticità, nella sua intrinseca flessibilità (...) che finisce per costituirne il più rilevante tratto di identificazione e di qualificazione» e che, nel bilanciamento tra interessi economici e ambientali può, seguendo una lettura «forte» del principio in parola, far prevalere alla fine l'interesse pubblico connesso alla tutela ambientale (23).

2. *La sentenza della Corte di giustizia, Sez. IV 8 luglio 2010, in causa C-343/09 (Afton chemical limited c. Secretary of State for transport)*. La domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla *High Court of justice, Queen's bench division (Administrative Court)* del Regno Unito, nell'ambito di un'istanza proposta dalla *Afton chemical limited*, attiene alla validità della norma di cui all'art. 1, n. 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/30/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE 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, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE (24).

Sicché, l'*Afton* ha proposto, dinanzi alla *High Court*, un ricorso per il controllo di legittimità dell'intenzione

e/o obbligo del Governo del Regno Unito di recepire la direttiva 2009/30/CE, intenzione soltanto espressa dal *Secretary of State for transport*, posto che il termine per il recepimento della direttiva non era ancora scaduto all'epoca della proposizione del ricorso, né tantomeno si poteva rinvenire alcuna misura nazionale volta al recepimento della stessa.

Occorre a questo punto esporre, pur brevemente, la posizione dell'*Afton* – che produce e commercializza MMT, additivo metallico per carburante avente come componente di base il manganese – secondo la quale l'inserimento nella direttiva 2009/30/CE dell'art. 8 *bis*, che introduce limiti e obbligo di etichettatura per gli additivi metallici, sarebbe illegittimo.

Inoltre, a ciò si aggiunga che il fatto di prevedere un esplicito ed inderogabile obbligo di etichettatura equivarrebbe sostanzialmente, secondo l'*Afton*, al divieto degli additivi metallici nei carburanti (punto 93).

2.1. *Le due questioni pregiudiziali e le conclusioni della Corte*. Le questioni pregiudiziali, di tal guisa, ripropongono le preoccupazioni e le perplessità per coloro che producono e commercializzano MMT in ambito comunitario, derivanti dall'introduzione delle norme appena accennate nell'ordinamento giuridico del Regno Unito.

Nella prima di esse il giudice del rinvio pone la questione alla Corte di giustizia in relazione alla validità dell'art. 1, n. 8, della direttiva n. 2009/30/CE, che introduce un art. 8 *bis*, n. 2, nella direttiva 98/70/CE, posto che introduce limiti all'utilizzo dell'MMT nei carburanti (punto 27).

Nella seconda questione, invece, si chiede se l'art. 1, n. 8 della direttiva 2009/30/CE, che introduce un art. 8 *bis*, nn. 4-6, nella direttiva 98/70/CE, sia invalido in quanto impone un'etichettatura dei combustibili contenenti additivi metallici (punto 85).

Nella prima questione, in particolare, si chiede alla Corte di pronunciarsi sulla legittimità della imposizione dei limiti e se questi possano considerarsi fondati su un errore manifesto, non conformi al principio di precauzione, sproporzionati, contrari al principio di parità di trattamento, nonché contrari al principio della certezza del diritto.

(20) «Il principio di precauzione dovrebbe essere considerato nell'ambito di una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente tre elementi: valutazione, gestione e comunicazione del rischio. Il principio di precauzione è particolarmente importante nella fase di gestione del rischio (...). Giudicare quale sia un livello di rischio "accettabile" per la società costituisce una responsabilità eminentemente politica. I responsabili, posti di fronte ad un rischio inaccettabile, all'incertezza scientifica e alle preoccupazioni della popolazione, hanno il dovere di trovare risposte. Tutti questi fattori devono quindi essere presi in considerazione. In alcuni casi la giusta risposta può essere l'inazione o quanto meno la decisione di non adottare misure giuridicamente vincolanti (...). Nel caso in cui si ritenga necessario agire, le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero essere, tra l'altro: *proporzionali* rispetto al livello prescelto di protezione, *non discriminatorie* nella loro applicazione, *coerenti* con misure analoghe già adottate, *basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri* dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguata, un'analisi economica costi/benefici), *soggette a revisione*, alla luce dei nuovi dati scientifici, e *in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche* necessarie per una più completa valutazione del rischio».

(21) Cfr., sull'applicazione giurisprudenziale del principio E. SESA, *Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 635. Anzi, si può segnalare un orientamento decisamente restrittivo espresso dalla sentenza della Corte di giustizia CE 13 dicembre 2001, in causa C-1/2000, Commissione c. Rep. francese, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, 155, con nota di COSTATO, che sembra apportare una limitatura significativa al principio di precauzione precisandone gli ambiti applicativi. La condanna della Repubblica francese per il rifiuto di sospendere l'embargo relativo alle carni provenienti dal Regno Unito ha, invero, dato adito ad alcune critiche - provenienti perlopiù dalla dottrina francese - sulla presunta inversione di rotta intrapresa dalle Istituzioni comunitarie nei confronti di un'applicazione per così dire aperta del principio. Eppure questo non pare un caso senza fondamento: i dubbi e la scoperta di fatti soprav-

venuti, che ben giustificano una richiesta della revisione dei sistemi di controllo della carne, paiono sostenere pienamente le ragioni di un Paese che invoca il principio di precauzione, come qualche anno prima aveva fatto la Commissione per gli stessi timori (Corte di giustizia CE 5 maggio 1998, nelle cause C-157/96 e C-180/96, Regno Unito c. Commissione, in *www.curia.eu.int*) ma alla fine sente ignorate le proprie ragioni. La Francia cerca di convincere la Corte che le decisioni che avevano condotto a rimuovere l'embargo non sono più giustificabili: in primo luogo il sistema di controlli messo in opera non risponde al principio di precauzione, né presenterebbe tutte le garanzie di sicurezza sanitaria che la situazione esige, in secondo luogo il Regno Unito non avrebbe rispettato le condizioni di sicurezza alle quali era subordinata la sospensione dell'embargo relativamente alla rintracciabilità dei prodotti e alla etichettatura. La Francia non può che agire invocando una delle cause che possono giustificare divieti o restrizioni al commercio: pubblica sicurezza, ordine pubblico, tutela della salute e della vita delle persone ecc. La Commissione sostiene però che l'imposizione di restrizioni all'importazione delle merci da altri Stati membri costituisce un'infrazione all'art. 28 del Trattato e, dato che esiste un sistema che garantisce la tutela della salute umana e animale, l'embargo non potrebbe essere giustificato dalla Francia sulla base dell'art. 30. Sicché, questa volta la Corte si mostra alquanto restrittiva, tornando sui suoi passi, nell'interpretazione di una possibile deroga alla disciplina comunitaria fondata sul valore «preminente» della libertà di circolazione delle merci e sulla libera concorrenza.

(22) COSÌ R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente, Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, vol. XIII, Torino, 2006, spec. pag. 22.

(23) R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, cit., spec. pag. 25. Cfr., inoltre, sui principi elaborati dalla Comunità europea in materia di ambiente almeno L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002 e P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

(24) In *G.U.U.E.* 5 giugno 2009, n. L 140, pag. 88.

Tuttavia la Corte ritiene tutti gli argomenti proposti dalla *Afton* privi di fondamento. Di tal guisa, innanzitutto si dimostra che il Consiglio, la Commissione e il Parlamento avevano tenuto in debito conto i dati scientifici disponibili riguardanti la pericolosità degli MMT per la salute umana, che raccomandavano la graduale cessazione dell'aggiunta di composti organici a base di manganese nei carburanti, e dunque avevano esercitato il loro potere discrezionale nel corso dell'*iter* legislativo che aveva condotto all'approvazione della direttiva contenente la norma contestata.

Si fa presente, dunque, che il legislatore dell'Unione non disponeva, al momento dell'emanazione della direttiva 2009/30/CE di dati scientifici certi, affidabili e sufficienti, in ordine al carattere inoffensivo dell'MMT sulla salute e sull'ambiente (punto 59), di talché, qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute umana, in virtù del principio di precauzione è consentita l'adozione di misure restrittive, purché non discriminatorie e oggettive. Non si può infatti ritenere che vi sia discriminazione nei confronti della *Afton* per la circostanza che vede la misura restrittiva applicabile in tutta l'Unione e a tutti gli operatori che sul mercato commercializzano e producono MMT.

In tali circostanze, considerati i potenziali danni per la salute provocati dall'uso di MMT, la misura restrittiva introdotta dalla direttiva 2009/30/CE non risulta manifestamente sproporzionata rispetto agli interessi economici dei produttori di MMT, nella prospettiva di assicurare un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente.

In relazione al principio di parità di trattamento, l'*Afton* asserisce che sia stato violato in quanto si introducevano misure restrittive per l'MMT e non si disponeva alcuna restrizione per gli altri additivi metallici. È noto che il principio di parità di trattamento richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, tuttavia, la Corte rileva l'assenza nel mercato comunitario degli altri additivi per carburanti e, in ragione di questa circostanza, il legislatore non sarebbe stato tenuto a definire i limiti per questi ultimi.

Infine, in relazione alla supposta violazione del principio della certezza del diritto, la Corte ritiene che non sembra che dalla norma di cui all'art. 8 *bis*, n. 2, derivi alcuna ambiguità sul nesso tra il limite del tenore di MMT nei combustibili e lo sviluppo dei metodi di prova.

Quanto alla seconda questione – in cui l'*Afton* ritiene sproporzionato l'obbligo della etichettatura, imposto, a suo

dire, in seguito ad un errore manifesto di valutazione – anche in questo caso sembra che subentrino, nel bilanciamento di interessi che guida la decisione finale della Corte, ragioni di ordine superiore rispetto ai meri interessi legati alla produzione e al commercio infracomunitario, in questo caso la tutela dei consumatori, realizzabile mediante il diritto dei consumatori all'informazione. Pertanto, la Corte afferma che l'obbligo di etichettatura – lungi dall'aggravare in modo rilevante l'onere sopportato dai produttori e distributori di carburanti, tenuto conto delle modeste quantità di combustibile contenente tali additivi – si configura come un valido mezzo al fine di tutelare in modo idoneo i consumatori.

Per tutte le ragioni suesposte la Corte dunque ritiene che non sia emerso alcun elemento idoneo a inficiare la validità dell'art. 1, n. 8 della direttiva 2009/30/CE.

3. *L'arduo bilanciamento tra interessi economici e tutela dell'ambiente.* Semplificando (e andando oltre) i termini dello specifico tema di cui trattasi, le due questioni sembrano poter trovare un denominatore comune nella preoccupazione che le misure poste a tutela dell'ambiente dall'ordinamento dell'Unione europea – e quindi trasfuse nella legislazione degli Stati membri – possano ledere gli interessi economici di quanti operano nell'ambito del mercato dell'UE. Pur essendo questa una problematica molto avvertita e affrontata da decenni dalla copiosa normativa in materia di ambiente e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che dai Programmi d'azione e dalle Convenzioni internazionali, si può dire che ogni nuova misura o prescrizione posta a tutela dell'ambiente porti con sé, inevitabilmente, delle conseguenze (perlopiù negative) su quella che è l'attività economica toccata dall'intervento normativo di cui di volta in volta si tratta.

Nella prospettiva di delineare un nuovo equilibrio – che tenga dunque in debito conto gli interessi dell'economia, pur non tralasciando le considerazioni di ordine sociale e dunque, per quello che riguarda più specificamente il tema in oggetto, consideri altrettanto prioritario il conseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente rispetto all'obiettivo di un mercato in cui domina la libera concorrenza – può leggersi il nuovo art. 3 del Trattato sull'Unione europea, nella versione modificata dal Trattato di Lisbona, che riprende la locuzione «economia sociale di mercato», coniata dalla scuola di Friburgo negli anni Trenta del secolo scorso, e la inserisce nel Trattato, significativamente in uno dei primi articoli, volto a segnare il nuovo modello giuridico-economico di sviluppo in cui l'etica e il dialogo costante con le parti sociali acquistano infine valore determinante (25).

(25) La norma infatti recita: «L'unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». La *soziale marktwirtschaft*, - che ebbe tra i suoi primi teorici Wilhelm Röpke e Ludwig Erhard, poi confluita nella corrente di pensiero che faceva capo all'ordoliberalismo - definita in modo felice da Einaudi come la terza via tra il socialismo e il capitalismo, pur apparendo *prima facie* come una contraddizione in termini, è quella dottrina giuridico-economica volta a temperare gli effetti negativi del capitalismo, attribuendo una nuova valorizzazione dell'essere umano, delle piccole imprese, dell'equità sociale. Tuttavia, nonostante la consapevolezza della necessità di una profonda revisione del sistema economico, essa non si propone di prescindere dall'obiettivo della realizzazione della libera concorrenza, anzi, tenta però di attribuire allo Stato un ruolo, che lungi dal consentirgli una partecipazione attiva nell'economia, si rivela centrale poiché volto a garantire lo svolgimento corretto delle forze del mercato. In definitiva è una forma di liberalismo che si pone come obiettivo ultimo non già la concorrenza, ma la giustizia sociale e la solidarietà. Cfr. da ultimo sul punto E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2009. Del resto, «La crisi economica e finanziaria che maturava in USA dal 2007 per le insolvenze generate dai c.d. mutui *subprime* ed è precipitata nell'autunno del 2008 a causa del fallimento della banca d'investimento Lehman Brothers, inopinatamente consentito dal Governo statunitense, ha progressivamente mutato gli scenari dell'economia globale riportando in

primo piano le problematiche legate all'intervento pubblico, imprimendo ancora una volta all'oscillazione del pendolo pubblico/privato una direzione favorevole ai pubblici poteri e opposta allo slogan «*Rolling back the State*», come nota G.C. SPATTINI, *La «golden share» all'italiana, finalmente «presa sul serio» dalla Corte di giustizia? La nuova (e forse perplessa) condanna della «grundnorm» delle privatizzazioni sostanziali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 1599. A parere dell'A., in definitiva, «Si tratta dunque di verificare se qualche possibilità di revisione critica del sistema concettuale largamente ispirato (...) al modello capitalistico anglosassone che ha presieduto alle ormai numerose decisioni della Corte di giustizia in tema di *golden shares*», sia ipotizzabile in quest'ultimo periodo di crisi finanziaria, «così da accordarsi più fondatamente ai principi/valori (...) di quella *Soziale Marktwirtschaft* connotata da tutela della concorrenza, stabilità economico-finanziaria e garanzia (però finanziariamente sostenibile) dei diritti sociali, i quali sarebbero il vero contenuto della Costituzione economica europea». In questo senso, inoltre può leggersi la sospensione del divieto di aiuti di Stato, a seguito della crisi mondiale, come prefigurato dalla Comunicazione della Commissione 22 gennaio 2009, 2009/C 16/01, ove si prevede che fino al 31 dicembre 2010 «gli Stati membri possano, senza obbligo di notifica, erogare crediti agevolati o prestare garanzie, o sottoscrivere capitale di rischio di PMI per un massimo di 500.000 euro». In Italia vi ha dato attuazione il d.p.c.m. 3 giugno 2009, «Modalità di applicazione della Comunicazione della Commissione europea - quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica» (G.U. 9 giugno 2009, n. 131).

In definitiva, anche la sentenza in commento ripropone l'annoso problema relativo all'arduo bilanciamento fra interessi economici e tutela dell'ambiente.

Tuttavia, proprio nel settore relativo alla tutela dell'aria il legislatore comunitario sembra privilegiare (anteponendolo alle ragioni dell'economia) – sin dal momento in cui è stato siglato il Protocollo di Kyoto, continuando poi con gli obiettivi posti dal VI Programma d'azione e con quelli della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (26) – il raggiungimento di livelli di qualità dell'aria che non comportino rischi o impatti negativi significativi per la salute umana e per l'ambiente (27).

Da ultimo, anche nell'ordinamento interno, in relazione al problematico bilanciamento tra interessi economici e ambientali nella prospettiva volta al necessario recepimento del principio dello sviluppo sostenibile, si può registrare un orientamento giurisprudenziale più attento ai riflessi delle attività economiche sull'ambiente, che ha ritenuto, ad esempio, la valutazione d'impatto ambientale non più limitata alla mera verifica della astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma alla stretta di un'analisi concreta tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto delle alternative praticabili e dei riflessi della stessa «opzione zero».

Pertanto, la soluzione negativa è l'unica sostenibile ove l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello strettamente necessario: da qui la possibilità di non autorizzare progetti che arrechino *vulnus* non giustificato ad esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività, che deve sempre guidare il bilanciamento di istanze contrapposte (28).

In definitiva, si accetta l'eventualità dell'opzione zero pur nella consapevolezza di un'interpretazione assai rigorosa del principio di proporzionalità: infatti «non sempre un divieto totale può essere una risposta proporzionale al rischio potenziale. Tuttavia, in alcuni casi, è la sola risposta possibile» (29).

Tornando all'analisi della sentenza in commento, si può sostenere, senza tema di smentite, che è proprio questo approccio precauzionale che risulta alla base della direttiva 2009/30/CE, correttamente interpretata dai giudici dell'Unione europea, pur potendo recare pregiudizio alle esigenze di taluni operatori presenti sul mercato.

Nonostante l'approccio pragmatico utilizzato dal legislatore comunitario – opportunamente attento alla problematica relativa all'incidenza delle misure ambientali sullo sviluppo economico – lo conduca ad affermare in modo inequivoco che «i criteri di sostenibilità sono efficaci soltanto se determinano un cambiamento del comportamento degli operatori del mercato. Tali cambiamenti avranno luogo solo se il rispetto di tali criteri per i biocarburanti determina un vantaggio in termini di prezzo rispetto ai prodotti che non rispettano detti crite-

ri» (30), nella direttiva 2009/30/CE pare invece molto evidente l'approccio precauzionale, volto a garantire *in primis* l'ambiente e la salute umana.

Di tal guisa, si deve leggere in quest'ottica precauzionale il 'considerando' n. 24, ove si fa presente che continui progressi tecnologici registrati a livello di industria automobilistica e di tecnologie per i carburanti nonché la costante aspirazione a garantire un livello ottimale di protezione dell'ambiente e della salute richiedono un riesame periodico delle specifiche per i carburanti, basato su ulteriori studi e analisi dell'impatto che additivi e componenti dei biocarburanti hanno sulle emissioni inquinanti. In attesa di ulteriori studi è pertanto necessario adottare misure volte a contenere l'entità degli eventuali danni, fissando un limite massimo per il tenore di MMT nei carburanti sulla base dei dati scientifici attualmente disponibili e imponendo l'obbligo di etichettatura per tutti i carburanti contenenti additivi metallici (31).

Se si comprende a fondo l'obiettivo perseguito dal legislatore del 2009, del resto, non si può non convenire con le conclusioni della Corte di giustizia che, «viste le incertezze relative tanto ai danni provocati dall'uso di MMT quanto ai rischi generati per l'utilizzatore di MMT, la fissazione dei limiti del tenore di MMT nei carburanti non risulta manifestamente sproporzionata rispetto agli interessi economici dei produttori di MMT, al fine di assicurare un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente». In definitiva, sembra si possa affermare che i quesiti posti dal ricorrente si ricollegano alla problematica più generale involgente il delicato rapporto tra interessi economici e tutela dell'ambiente e della salute umana, in virtù della quale, pertanto, «i responsabili politici debbono quindi costantemente affrontare il dilemma di equilibrare la libertà e i diritti degli individui, delle industrie e delle organizzazioni con l'esigenza di ridurre i rischi di effetti negativi per l'ambiente e per la salute degli esseri umani, degli animali e delle piante. L'individuazione di un corretto equilibrio tale da consentire l'adozione di azioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, richiede pertanto una procedura strutturata di adozione delle decisioni sulla base di informazioni particolareggiate e obiettive di carattere scientifico o di altro tipo» (32).

Giovanna Mastrodonato

*

(26) In *G.U.U.E.* 11 giugno 2008, n. L 152, pag. 43. Si segnala da ultimo il recepimento della direttiva 2008/50/CE con il d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155, in *G.U.* 15 settembre 2010, n. 216.

(27) Cfr., nello stesso senso, il 'considerando' n. 2 della direttiva 2009/30/CE.

(28) Cons. Stato, Sez. IV 5 luglio 2010, n. 4246, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(29) Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, 2 febbraio 2000, [COM(2000) 1 def. - Non pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*], rinvenibile sul sito telematico *www.eur-lex.europa.eu*.

(30) 'Considerando' n. 16.

(31) 'Considerando' n. 35.

(32) *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, cit.

Corte cost. - 22-7-2010, n. 273 - Amirante, pres.; Silvestri, est. - Trib. di Firenze c. R.A. ed a.

Acque - Acque pubbliche e private - Concessione o derivazione. (C.p., art. 624; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 17; l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 9; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 23, comma 4)

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, sostituendo l'art. 17 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, sanziona come mero illecito amministrativo le condotte di derivazione o utilizzazione di acqua pubblica in assenza di provvedimento di autorizzazione o concessione dell'autorità competente, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata dalla difesa erariale, per non avere il rimettente esplorato la possibilità di dare della norma censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata, fondata sulla coesistenza tra sanzione amministrativa e sanzione penale, in conseguenza della ritenuta non operatività del principio di specialità sancito dall'art. 9 della legge n. 689 del 1981. Invero, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, detto principio è applicabile all'ipotesi dell'impossessamento abusivo di acqua pubblica in forza del necessario riferimento alla struttura delle fattispecie, piuttosto che al bene protetto, per l'identificazione del rapporto di specialità tra norma amministrativa e norma penale, con la conseguenza che l'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 1999 deve prevalere sull'art. 624 c.p. D'altra parte, la coesistenza della sanzione penale e di quella amministrativa non sarebbe necessariamente il frutto di un'interpretazione costituzionalmente orientata. L'effetto di depenalizzazione, scaturente dall'applicazione del principio di specialità, è stato voluto dal legislatore, che ben conosceva il sistema normativo nel quale la nuova disposizione andava ad inserirsi. La valutazione sulle questioni si riduce, pertanto, alla verifica della non manifesta irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore con l'introduzione della norma censurata (1).

(Omissis)

1. - Il Tribunale di Firenze, Sezione distaccata di Pontassieve, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 (Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, comma 4, della l. 24 aprile 1998, n. 128), nella parte in cui, sostituendo l'art. 17 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), sanziona come mero illecito amministrativo le condotte di derivazione o utilizzazione di acqua pubblica in assenza di provvedimento di autorizzazione o concessione dell'autorità competente.

La norma è oggetto di censura in radice, per l'irragionevolezza che avrebbe contrassegnato la scelta legislativa di «depenalizzare» condotte in precedenza perseguite a titolo di furto, a fronte della finalità, dichiarata nell'art. 1 del d.lgs. n. 152 del 1999, di rafforzare la tutela della risorsa idrica.

Ulteriori censure sono prospettate sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento, derivante sia dal raffronto con la tutela apprestata ad altri beni, di valore sicuramente inferiore all'acqua, la cui indebita appropriazione è presidiata dalla sanzione penale, sia dal raffronto tra le stesse condotte di impossessamento abusivo dell'acqua, a seconda che siano state poste in essere prima o dopo l'entrata in vigore della norma in esame, ovvero che risultino sorrette o non dalla «finalità industriale».

Con riferimento a quest'ultimo profilo, l'illegittimità costituzionale è costruita dal rimettente secondo lo schema della «norma di favore», sul presupposto che la sanzione amministrativa trovi applicazione nei confronti di un'unica categoria di soggetti, cioè di coloro i quali si impossessano abusivamente di acqua pubblica per fini industriali.

2. - Preliminarmente deve essere disattesa la prospettazione dell'Avvocatura dello Stato, che sostiene l'inammissibilità della questione, per non avere il rimettente esplorato la possibilità di dare della norma censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata, fondata sulla coesistenza tra sanzione amministrativa e sanzione penale. In particolare non opererebbe, nel caso di specie, il principio sancito all'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Detto principio è infatti applicabile, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, all'ipotesi dell'impossessamento abusivo di acqua pubblica in forza del necessario riferimento alla struttura delle fattispecie, piuttosto che al bene protetto, per l'identificazione del rapporto di specialità tra norma amministrativa e norma penale, con la conseguenza che l'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 1999 deve prevalere sull'art. 624 c.p. (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sentenze n. 21008 del 2010; n. 25548 del 2007; n. 186 del 2006; n. 39977 del 2005; n. 26877 del 2004).

D'altra parte, la coesistenza della sanzione penale e di quella amministrativa non sarebbe necessariamente il frutto di una interpretazione costituzionalmente orientata. L'effetto di depenalizzazione, scaturente dall'applicazione del principio di specialità, è stato voluto dal legislatore, che ben conosceva il sistema normativo nel quale la nuova disposizione andava ad inserirsi. La valutazione sulle questioni si riduce, dunque, in questa prospettiva, alla verifica della non manifesta irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore con l'introduzione della norma censurata.

3. - Le questioni sono inammissibili per ragioni diverse, di seguito specificate.

3.1. - Il rimettente censura come irragionevole la scelta del legislatore di depenalizzare l'impossessamento abusivo di acqua pubblica, perché in contraddizione con il complessivo indirizzo legislativo degli ultimi decenni, volto a rafforzare la tutela del bene acqua, preservando la sua fruizione da parte della generalità dei cittadini. Tale orientamento di maggior tutela dell'ambiente e degli interessi della collettività sarebbe in contrasto con l'attenuazione del rigore punitivo nei confronti dei soggetti che sottraggono quantitativi più o meno ingenti di acqua all'uso pubblico, per realizzare profitti diretti, derivanti da eventuali commercializzazioni dell'acqua abusivamente captata, o indiretti, derivanti da utilizzazione dell'acqua stessa per finalità industriali o comunque produttive, ottenendo la disponibilità del bene senza sostenere alcun costo.

3.2. - Occorre ricordare, con riferimento a tale censura, come questa Corte abbia costantemente affermato che «il potere di configurare le ipotesi criminose, determinando la pena per ciascuna di esse, e di depenalizzare fatti d'ianzi configurati come reati (...) rientra nella discrezionalità legislativa censurabile, in sede di sindacato di costituzionalità, solo nel caso in cui sia esercitata in modo manifestamente irragionevole» (sentenza n. 364 del 2004, ed in precedenza, *ex plurimis*, sentenza n. 313 del 1995, ordinanze n. 110 del 2003, n. 144 del 2001, n. 58 del 1999).

A proposito dell'efficacia delle sanzioni penali e di quelle amministrative, questa Corte ha pure osservato: «La sanzione penale non è l'unico strumento attraverso il quale il legislatore può cercare di perseguire la effettività dell'imposizione di obblighi o di doveri (...). Vi può essere uno spazio nel quale tali obblighi e doveri sono operanti, ma non assistiti da sanzione penale, bensì accompagnati da controlli e da responsabilità solo amministrative o politico-amministrative. Ed è anzi rimesso alla scelta discrezionale del legislatore, purché non manifestamente irragionevole, valutare quando e in quali limiti debba trovare impiego lo strumento della sanzione penale, che per sua natura costituisce *extrema ratio*, da riservare ai casi in cui non appaiano efficaci altri strumenti per la tutela di beni ritenuti essenziali» (ordinanza n. 317 del 1996).

4. - In conformità ai principi sopra ricordati, nel caso di specie non si può ritenere che la scelta di depenalizzazione operata dal legislatore con la norma censurata sia manifestamente irragionevole.

Deve essere innanzitutto considerato il contesto normativo in cui si inserisce la disposizione censurata, che attua il disegno del legislatore di regolare in modo sistematico e programmato l'utilizzazione collettiva di un bene indispensabile e scarso, come l'acqua, che comporta la prevalenza delle regole amministrative di fruizione sul mero aspetto dominicale. L'integrale pubblicizzazione delle acque superficiali e sotterranee è stata strettamente legata dall'art. 1 della l. 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di

risorse idriche) alla salvaguardia di tale risorsa ed alla sua utilizzazione secondo criteri di solidarietà. Da questo doppio principio discende la conseguenza che deve essere la pubblica amministrazione a disciplinare e programmare l'uso delle acque, allo scopo di consentire un equilibrato consumo per finalità diverse da quelle domestiche, nel quadro della fondamentale distinzione contenuta negli artt. 17, comma 1, e 95, comma 1, del r.d. n. 1775 del 1933. Non viene in rilievo la contrapposizione tra lo Stato, proprietario del bene, ed i privati, ma l'integrazione tra pubblico e privato, nel quadro della regolazione programmata e controllata dell'uso dell'acqua, che costituisce bene di tutti e, in quanto tale, deve essere distribuita secondo criteri razionali ed imparziali stabiliti da apposite regole amministrative.

La legge non distingue tra i soggetti privati che si impossessano di acque sotterranee, ma, a norma del citato art. 95, comma 1, del r.d. n. 1775 del 1933, regola diversamente gli usi domestici, definiti e delimitati dall'art. 93 del medesimo T.U., e gli usi diversi, per i quali sono necessarie l'autorizzazione alla ricerca ed allo scavo e la concessione per l'utilizzo, secondo il piano di massima allegato alla domanda di autorizzazione.

In questo quadro, spetta alla pubblica amministrazione competente programmare, regolare e controllare il corretto utilizzo del bene acqua in un dato territorio, non già in una prospettiva di mera tutela della proprietà demaniale, ma in quella del temperamento tra la natura pubblicistica della risorsa e la sua destinazione a soddisfare i bisogni domestici e produttivi dei consociati. Questi ultimi hanno titolo ad utilizzare le acque sotterranee, nel rispetto delle norme amministrative poste a salvaguardia dell'integrità della risorsa, che non può essere indiscriminatamente depauperata da prelievi che sfuggono ai poteri regolativi della pubblica amministrazione.

Da quanto appena detto si deduce che la scelta legislativa di sanzionare solo in via amministrativa eventuali comportamenti trasgressivi delle regole di utilizzo delle acque non è manifestamente irragionevole, giacché deve aversi primariamente riguardo al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione nell'accesso ad un bene che appartiene in principio alla collettività. Tale rapporto viene alterato dalla violazione di norme che non sono poste soltanto a presidio della proprietà pubblica del bene, collocato in una sfera separata rispetto a quella dei cittadini, ma soprattutto a garanzia di una fruizione compatibile con l'entità delle risorse idriche disponibili in un dato territorio e con la loro equilibrata distribuzione tra coloro che aspirano a farne uso. Se tutti hanno diritto di accedere all'acqua, l'aspetto dominicale della tutela si colloca in secondo piano, rispetto alla primaria esigenza di programmare e vigilare sulle ricerche e sui prelievi, allo scopo di evitare che impossessamenti incontrollati possano avvantaggiare indebitamente determinati soggetti a danno di altri o dell'intera collettività.

La sanzione amministrativa prevista dalla norma censurata, d'altra parte, non è irrisoria e priva di efficacia dissuasiva, giacché i trasgressori, previa cessazione delle utenze abusive, sono tenuti al pagamento di una somma da 3.000 a 30.000 euro, oltre che dell'intero importo dei canoni non corrisposti. L'intento principale del legislatore è quello di ricondurre nell'alveo della regolarità un uso dell'acqua non in linea con la disciplina amministrativa, come dimostra peraltro la possibilità della continuazione provvisoria del prelievo - prevista dalla stessa norma censurata - «in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico generale, purché l'utilizzazione non risulti in palese contrasto con i diritti dei terzi e con il buon regime delle acque». L'intreccio tra interessi pubblici e privati, emergente da tale ultima previsione, dimostra che tutto il sistema è finalizzato a mantenere l'equilibrio ambientale, l'equa utilizzazione delle risorse idriche da parte dei cittadini e l'effettività dei piani di salvaguardia delle stesse, predisposti dalle autorità competenti.

Altre scelte legislative sarebbero astrattamente possibili, ma non spetta a questa Corte dare valutazioni di merito, una volta rilevata la non manifesta irragionevolezza di quella che sta alla base della norma censurata.

5. - La non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di depenalizzazione dell'impossessamento abusivo di acqua pubblica a fini non domestici, rende manifesta l'inconferenza del richiamo del rimettente alla sentenza n. 394 del 2006 di questa Corte, in tema di «norme penali di favore». Tale pronuncia si basa sul presupposto della compresenza nell'ordinamento di una norma penale che contiene una fattispecie più ampia e di una norma che irragionevolmente prevede un trattamento più favore-

vole per specifiche condotte, altrimenti rientranti nella previsione generale.

Il caso oggetto del presente giudizio riguarda una norma che ha escluso dalla rilevanza penale comportamenti che astrattamente avrebbero potuto essere ricondotti alla previsione generale di cui all'art. 624 c.p., secondo una scelta legislativa non riconducibile al fenomeno delle cosiddette norme penali di favore. Infatti, come si è visto al par. 3, non si riscontra una palese irragionevolezza nell'orientamento del legislatore a considerare recessivo il profilo proprietario della tutela delle acque pubbliche rispetto a quello programmatico e gestionale, maggiormente consono, nella valutazione dello stesso legislatore, alla finalità di regolare un corretto uso, da parte dei cittadini, delle risorse idriche, alle quali comunque hanno titolo ad accedere.

Il riferimento, operato dal rimettente, all'ipotesi di un'appropriazione dell'acqua pubblica a mero scopo di commercializzazione - indipendentemente quindi da un uso industriale, agricolo o comunque produttivo - esula dall'oggetto del giudizio principale e pertanto non assume rilevanza nell'attuale incidente di legittimità costituzionale.

Essendo mirata in definitiva ad indurre un sindacato sulle scelte discrezionali sanzionatorie del legislatore, in una situazione non caratterizzata dalla manifesta irragionevolezza delle relative opzioni, la questione sollevata dal rimettente risulta inammissibile.

6. - Parimenti inammissibile è la questione basata sulla presunta irragionevolezza della depenalizzazione dell'impossessamento abusivo di acqua pubblica, in quanto si doterebbe un bene prezioso per la collettività di una tutela meno intensa rispetto ad altri beni di minore rilevanza nella scala dei valori costituzionali. Il rimettente tuttavia non precisa quali sarebbero tali beni e non indica neppure quali dovrebbero essere i criteri oggettivi per istituire una simile gerarchia di valori, assunta come punto di riferimento astratto per motivare l'asserita violazione, sotto questo profilo, dell'art. 3 Cost. La questione è pertanto inammissibile per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

7. - Non ha maggior pregio la questione costruita sulla presunta arbitrarietà della depenalizzazione sotto il profilo intertemporale, giacché, ad avviso del rimettente, i comportamenti anteriori all'entrata in vigore della norma depenalizzatrice sarebbero sottoposti al rigore della norma penale, mentre quelli successivi sarebbero assoggettati soltanto alla sanzione amministrativa.

L'affermazione del rimettente prova troppo. Difatti, se il ragionamento potesse avere ingresso nella considerazione del giudice costituzionale, tutte le norme di depenalizzazione sarebbero illegittime, giacché vi è pur sempre un termine temporale della loro entrata in vigore. A ciò si deve aggiungere che l'effetto discriminatorio prospettato dal giudice *a quo* non potrebbe verificarsi, in ragione dell'art. 2 c.p., del quale non si tiene alcun conto nell'ordinanza di rimessione. La questione pertanto difetta palesemente di rilevanza sotto il suddetto profilo ed è di conseguenza inammissibile.

8. - Infine, come già rilevato al par. 4, la legge non distingue tra utilizzazioni industriali, agricole o di altro tipo, ma soltanto tra usi domestici e altri usi. Non è ipotizzabile pertanto, al contrario di quanto asserito dal rimettente, una discriminazione tra gli usi industriali e gli altri usi possibili, che possono essere di vario genere e sono tutti assoggettabili, in caso di trasgressione delle norme amministrative, al medesimo regime sanzionatorio.

La questione è quindi inammissibile per erronea ricostruzione del quadro normativo.

(Omissis)

(1) IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ COSTITUZIONALE ED IL CONCORSO APPARENTE DI NORME: IL RAPPORTO DI CONTINUITÀ NORMATIVA E DI ETEROGENEITÀ TRA REATO ED ILLECITO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Corte costituzionale in epigrafe (22 luglio 2010, n. 273), chiamata a pronunciarsi sull'ordinanza-ricorso del Tribunale di Firenze, Sezione distaccata di Pontassieve avver-

so l'art. 23, comma 4, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in relazione all'art. 3 Cost., è il rapporto e l'eventuale concorso tra norma penale e norma amministrativa nello stesso fatto con l'individuazione dei rispettivi campi di applicazione e la conseguente giurisdizione in materia.

La vicenda riguarda alcuni soggetti che, nel corso dei lavori effettuati dal 1997 al 2005 per la realizzazione di una tratta ferroviaria tra due città, hanno impiegato, gratuitamente ed a servizio delle proprie attività di cantiere, acqua pubblica, prelevata dalle falde sotterranee, dai corsi d'acqua limitrofi e mediante perforazione di pozzi a servizio delle proprie attività di cantiere in assenza del relativo provvedimento del Genio Civile provinciale.

Si è trattato, quindi, di condotte di derivazione ed utilizzazione di acqua pubblica in assenza di provvedimento di autorizzazione (o concessione) amministrativa.

In materia, vigeva l'art. 17 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 e, quindi, l'art. 624 c.p.

Successivamente, l'evoluzione normativa è approdata ad un sistema sanzionatorio di tipo amministrativo-pecuniario di cui al d.lgs. Ronchi 152/1999 (in recepimento delle direttive 91/271/CEE e 91/676/CEE) modificato dall'art. 7, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 in sostituzione dell'art. 17, r.d. n. 1775/33 ed, infine, tutti abrogati dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di ambiente (d.lgs. n. 4/2008).

Il divieto risulta, attualmente, *ius receptum* senza variazioni all'art. 96, comma 4, d.lgs. 152/2006.

Tralasciando ogni inammissibile discutibilità del valore normativo di un decreto legislativo rispetto ad una legge del Parlamento (art. 76 Cost.), la questione va esaminata mediante una valutazione comparativa con l'art. 624 c.p. onde risolvere vari punti di diritto, primo tra cui la depenalizzazione di condotte in precedenza punite a titolo di furto.

In chiave interpretativa «quantistica», qualsiasi condotta distrugga beni essenziali non è plausibile e non è qualificabile come libertà tutelata.

Il «circuito» delle tutele è formato, di diritto, dal rispetto della legalità pubblicistica e privatistica ma risulta influenzato, di fatto, dalle politiche e da prassi non scritte.

Segnatamente, l'acqua è stata inclusa tra i diritti umani (inviolabili, art. 2 Cost.) essenziali al pieno godimento della vita e degli altri diritti umani (risoluzione O.N.U. 28 luglio 2010), cioè connaturali a questi, e non suscettibili di disponibilità in un'ottica di doveri inderogabili di solidarietà sociale.

L'uso di acqua pubblica per fini personali, pertanto, non si configura come condotta giuridicamente indifferente bensì rilevante per l'ordinamento.

Prima facie, quindi, appare una sorta di anomalia nella tutela affidata alla norma amministrativa se si considera il diritto-dovere di ciascun individuo di rispettare l'ambiente [art. 117, comma 2, lett. s)] ed il territorio (art. 117, comma 3) e le risorse in generale.

Necessario, quindi, stabilire: se la tipologia di tutela debba essere proporzionata al valore dei beni e, cioè, alla tutela degli interessi maggiori, diffusi ed essenziali; se la sanzione penale sia da ritenere unico strumento con cui perseguire l'effettività dell'imposizione di obblighi ovvero se questi ultimi possano operare soltanto con controlli e responsabilità di natura amministrativa; se sia possibile punire, con sanzioni ideologicamente e geneticamente penali ma concretamente amministrative, condotte rilevanti

per la norma penale codicistica, delimitandone così il campo di applicazione; se l'apparente disparità di trattamento tra soggetti attivi dell'illecito possa essere fonte di incostituzionalità.

All'uopo, il procedimento di legittimità costituzionale (art. 134 Cost.) richiede che la questione sollevata in via incidentale, *ex lege* n. 87/1953, dal giudice del caso pendente presenti i requisiti della rilevanza (la disposizione di cui si dubita dovrà essere applicata nel giudizio *a quo* e, quindi, senza aver risolto il dubbio il processo non potrà essere definito) e della non manifesta infondatezza e sia, quindi, motivata con argomentazioni, anche minime (1).

Ciò in quanto la Carta costituzionale non è soltanto la prima parte del diritto bensì il pilastro dell'ordinamento, l'alfa e l'omega, e tutte le altre norme sono da ritenersi temporanee in quanto suscettibili di valutazione costituzionale: le leggi ordinarie o di rango inferiore non possono, quindi, essere in antitesi o contraddizione con la Costituzione.

Il procedimento di legittimità è, quindi, un giudizio di congruità, per «estremità verticale», per responsabilità verso lo Stato.

Non è richiesta e non è sufficiente la conformità con altre leggi ordinarie bensì è necessaria quella con la Carta Suprema dello Stato, secondo l'esame degli istituti coinvolti, degli effetti e delle conseguenze: rileva esclusivamente l'incostituzionalità intesa come antigiuridicità costituzionale.

In altri termini, il principio di legittimità costituzionale è da intendersi come principio di legalità assoluta incidente.

La valutazione di conformità alla Costituzione va condotta alla luce dell'insieme dei criteri direttivi della delega legislativa inerente la norma impugnata (2) nonché delle disposizioni della medesima Carta costituzionale. Resta esclusa, e non richiesta, ogni altra valutazione inerente la correttezza, l'opportunità, la giustizia, la liceità degli effetti (della norma contestata) sull'ordinamento in generale.

La scelta discrezionale compiuta dal legislatore può essere valutata e sindacata sotto il profilo dell'arbitrarietà o manifesta irragionevolezza (3) in relazione alla sperequazione normativa tra fattispecie omogenee (4).

La reazione costituzionale è, comunque, proporzionale alla sequenza di valori-mezzi previsti ovvero ai criteri di legge.

Una condotta, infatti, è giuridicamente rilevante in riferimento al principio di legalità, come coadiuvato dai principi di riserva di legge (art. 1 c.p. e 25 Cost.), tipicità, tassatività e determinatezza.

Il principio di legalità è sostanzialmente eluso quando la previsione legislativa è così generica ed ambigua da non consentire la ricostruzione o la sussunzione del fatto vietato. Non è sufficiente, cioè, dichiarare l'illiceità di una condotta bensì è necessario che sia determinato il modello dell'azione illecita ed il singolo fatto fenomenico punibile sia riconducibile al modello astratto (5).

In generale, l'incriminazione dipende dal valore che il bene riveste per la salvaguardia delle condizioni di vita della comunità: dinanzi ad un valore elevato e significativo, l'incriminazione sarà maggiormente omnicomprensiva ovvero tendente a sanzionare ogni modalità di aggressione.

Sul piano pratico, l'individuazione del bene protetto è essenziale per la determinazione del tipo di illecito: è, altresì, importante l'analisi della condotta incriminata ed il contesto della previsione incriminatrice, la tipologia e le modalità del-

(1) F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2010; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2010.

(2) Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 936, con nota di DI DIO - CIOFFI; Corte cost. 23 luglio 2009, n. 232, *ivi*, 2009, 6, 938.

(3) Corte cost. 17 maggio 2001, n. 144, in *Cass. pen.*, 2001, 2641; Corte

cost. 11 giugno 2003, n. 206, in *Riv. pen.*, 2003, 818; Corte cost. 26 novembre 2004, n. 364, in *Giust. civ.*, 2005, 3, 603.

(4) Corte cost. 23 novembre 2006, n. 394, in *Dir. e giust.*, 2006, 46, 34.

(5) R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale*, in *www.neldiritto.it*, 2010; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 1992.

l'aggressione, il contenuto psicologico e l'oggetto materiale dell'illecito (l'entità su cui incide la condotta tipica).

In ambito penale, tipicità, antigiuridicità e colpevolezza sono le articolazioni della struttura del reato (6).

Segnatamente, l'antigiuridicità è un giudizio di relazione all'ordinamento giuridico nel suo insieme. Concretamente, la configurazione della stessa dipende da due constatazioni: l'esistenza di un fatto conforme al modello descritto nella norma e l'accertamento dell'inesistenza di situazioni per le quali la realizzazione dell'azione conforme alla fattispecie illecita non sia qualificabile antigiuridica.

L'antigiuridicità dovrebbe, comunque, essere ricondotta all'esigenza di una regolamentazione socialmente giusta degli interessi in conflitto: il limite introdotto alla tutela di un determinato bene deve, cioè, essere adeguatamente bilanciato, a partire dall'ermeneutica della norma.

L'interpretazione è la qualificazione del fatto ed ha un fine pratico, quello di individuare la norma adeguata e gli effetti giuridici dell'atto, intendendo per tali l'insieme di sostituzione, modificazione o estinzione di situazioni giuridiche.

All'uopo, sul piano esegetico (art. 12 disp. prel. c.c.) è necessario fare riferimento al canone (grammaticale) della massima aderenza al documento ed alla formulazione letterale della legge e, successivamente, all'intenzione del legislatore (canone logico) ovvero alla motivazione oggettiva (fondamento e scopo pratico) della scelta operata in relazione al disegno politico-sociale in modo da postulare e garantire la continuità nell'applicazione del diritto (7).

L'interpretazione non va, quindi, orientata soltanto al profilo normativo ed a quello formale della norma ma anche al profilo funzionale e sostanziale.

In tal senso, non è la norma bensì il fatto ad essere assunto come elemento primario e privilegiato di riferimento. Quindi, più che estrarre dal fatto gli elementi giuridicamente rilevanti rispetto alla norma da applicare, bisognerà ricavare dalla norma i criteri di valutazione e di giudizio fattualmente rilevanti (8).

Il principio di legalità (ovvero del *tempus regit actum*) in ambito penale è soggetto alla verifica dell'eventuale sussistenza di situazioni di specialità, posteriorità, favore con obliterazione, in fase costituenda o di successione, delle norme generali ed anteriori (art. 2 c.p.).

Il fenomeno della successione di leggi presuppone la comparazione ed il raffronto tra gli elementi strutturali delle fattispecie incriminatrici. In forza di tali elementi, deve cioè ravvisarsi un nesso di continuità ed omogeneità delle rispettive previsioni e, quindi, la persistenza del giudizio di disvalore astratto. Inoltre, il significato lesivo del fatto storico deve essere riconducibile ad una diversa categoria di illecito con la modifica dell'ambito di applicabilità della previgente e diversa norma incriminatrice. In altri termini, devono riscontrarsi i principi di specialità, continenza (concorso apparente di norme), permanenza della protezione del bene giuridico, tipicità: su tali basi si configura l'esistenza della continuità normativa (9).

La successione si applica, quindi, soltanto alle condotte caratterizzate dall'elemento specializzante inserite in una nuova autonoma previsione.

Il criterio *lex specialis derogat generali* si applica in caso di antinomia tra due norme giuridiche, determinando la prevalenza di quella più specifica ossia della norma la cui fattispecie è contenuta in quella dell'altra.

Il principio di specialità opera, cioè, allorché una condotta sia riconducibile all'interno di più fattispecie, rendendo applicabile soltanto quella che prevede elementi ulteriori e specializzanti.

La norma speciale, quindi, è quella che possiede un elemento distintivo, modificativo, sostitutivo, integrativo: in mancanza di tali caratteristiche, la norma conferirebbe un potere anonimo o agglomerato. La norma speciale non è, invece, norma eccezionale o straordinaria.

In altri termini, sussiste un rapporto di specialità quando tra le due fattispecie il rapporto è di tipo unilaterale, da *genus a species*, tale che l'una contenga tutti gli elementi dell'altra con l'aggiunta di alcuni elementi specificanti o additivi.

Si richiede, cioè, l'accertamento dell'esistenza di un collegamento di accessoria, integrazione, funzionalità, identità di oggetto nonché di titolare e di prestazione: elementi specializzanti sono, ad es., l'oggetto dell'impossessamento ed il dolo specifico (10).

In tal senso, l'art. 624 c.p., fattispecie a forma vincolata, contiene elementi descrittivi e normativi che risultano trasposti, in forma di specificazione, nella disposizione di cui all'art. 23, comma 4, d.lgs. n. 152/1999.

La specialità unilaterale può essere per specificazione, nel caso in cui la fattispecie generale include tutti gli elementi descrittivi della fattispecie speciale, o per aggiunta, quando cioè è la fattispecie speciale a includere tutti gli elementi descrittivi di quella generale, oltre all'elemento aggiuntivo che la caratterizza.

Il criterio di specialità, però, recede dinanzi al criterio gerarchico *lex superior derogat inferiori*: la norma speciale, cioè, non deroga la norma generale posta da una fonte del diritto di rango superiore.

Il criterio di specialità prevale, invece, sul criterio cronologico *lex posterior derogat priori*: pertanto, una norma speciale può essere derogata soltanto da altra legge speciale successiva che abbia lo stesso oggetto ovvero un oggetto più ampio, comprensivo di quello precedente. La norma posteriore generale non abroga, quindi, la norma anteriore speciale, salvo che dalla lettera o dalla *ratio* della prima si evinca la volontà di abrogare la seconda o la discordanza tra le due norme sia tale da rendere inconcepibile la loro coesistenza.

In sostanza, il principio di legalità fonda lo stato di diritto e rappresenta l'«autocoscienza» imperativa ed inderogabile dell'ordinamento: in funzione normostatica, esso è caratterizzato per l'autonomia e la divisibilità delle proprie articolazioni. Il criterio di specialità, conferendo una giuridicità circoscritta, non può, però, risultare in contrasto o, addirittura, tendere a contrastare principi centrali, giungendo a derogare alla legge, pena irregolarità tecnica nel merito ed illegalità nella sostanza.

Tuttavia, la norma speciale può essere intesa quale norma evolutiva o di interpretazione autentica.

Nella fattispecie in esame, si ravvisa una norma con effetti scriminanti.

All'uopo, è da precisare che le norme che tolgono illiceità al fatto penalmente sanzionato sono autonome norme non penali, aventi effetto sull'intero ordinamento giuridico, ovvero precise disposizioni per le quali, pertanto, non è possibile l'estensione analogica sulle norme penali in senso stretto.

(6) F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 1995; C. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, Torino, 1993.

(7) N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Bari, 2007; G. MARINO, *Temi di teoria dell'interpretazione giuridica*, Napoli, 1993.

(8) F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, Padova, 1990.

(9) Cass. Sez. Un. Pen. 16 marzo 1994, n. 7394, P.G. in proc. Mazza, rv. 197.699, in *Cass. pen.*, 1994, 11, 2659 e in G. BASAGNI, *Pareri di diritto penale*, Santarcangelo di Romagna, 2009.

(10) Cass. Sez. V Pen. 4 luglio 2007, n. 25548, Lanciani, rv. 237.702, in *Cass. pen.*, 2008, 1, 301.

Così, sarebbe, in punto di fatto, legittima una norma che produca lo stesso effetto di un'altra norma (la sanzionabilità), seppur con modalità ed entità diverse o minori (profilo sanzionatorio).

In tal senso, neanche osterebbe all'applicazione dell'art. 624 il dato che la condotta sia stata posta in essere su beni non privatistici in quanto l'art. 625, comma 4, n. 7 disciplina, come circostanza aggravante, il furto commesso su cose destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità.

Peraltro, per la consumazione del reato è sufficiente che la cosa sottratta sia passata sotto il dominio esclusivo dell'agente anche se per breve tempo e senza spostamento dal luogo della sottrazione.

Qualora si ipotizzasse una relazione di specialità bilaterale (o reciproca) tra le due suddette norme, allorché le norme in conflitto siano cioè al contempo generali e speciali (ovvero nonostante la presenza di un nucleo comune prevedano altri elementi specializzanti o generici l'una rispetto all'altra), la fisionomia delle condotte in esame, pacificamente escludente un concorso di reati nel mero raffronto della natura giuridica delle fattispecie, sembrerebbe configurare un concorso o conflitto, quindi, apparente, di norme (art. 15 c.p.).

Il concetto di specialità, in effetti, è da intendersi in relazione al rapporto che lega le norme in conflitto apparente.

In tal caso, per «stessa materia» andrebbe identificata non soltanto nel medesimo fatto ma anche nell'identità ed omogeneità del bene giuridico protetto dalle norme in concorso.

Si dovrebbe, cioè, fare ricorso ad altri criteri logico-strutturali (concatenazione necessaria al contesto) e non valutativi, inerenti il bene tutelato o le modalità di offesa, che consentano l'individuazione in astratto della norma speciale.

In particolare, assume rilievo il complesso normativo in cui sono inserite le norme laddove sia possibile individuare una legge speciale rispetto ad una di tipo generale. Altrettanto rilevante è, poi, il criterio della specialità tra soggetti in virtù del quale si dà prevalenza alla norma che preveda una determinata qualifica per i destinatari.

Il ricorso al principio di specialità è, altresì, consentito nel caso di convergenza di norme sanzionatorie eterogenee su un medesimo fatto (11).

Il principio di specialità, comunque, può apparire di per sé insufficiente a risolvere quei casi in cui, pur non sussistendo un rapporto di specie, appaia ingiusta la contemporanea applicazione di due sanzioni.

Così, l'indagine interpretativa può spingersi agli altri criteri, la sussidiarietà e la consunzione.

Sussiste il rapporto di sussidiarietà tra norme qualora queste prevedano stati o gradi diversi di offesa, di talché dovrà considerarsi sussidiaria quella disposizione che disciplina un grado di offesa meno grave rispetto ad un'altra considerata principale: in tal caso, la norma sussidiaria resterà assorbita da quella principale e l'applicazione di questa norma, di più ampia portata, escluderà l'applicabilità della prima (consunzione), ogniquale volta la commissione di un reato più grave comporti la realizzazione di uno meno grave, con la conseguente consumazione del disvalore del secondo reato in quello del primo.

In altri termini, si avrà assorbimento qualora lo scopo della norma che prevede un reato minore risulti palesemente previsto da quello relativo ad un reato più grave, il quale esaurisca il significato antiggiuridico del fatto: in tal senso,

risulterebbe inammissibile la duplicità di tutela e di sanzione in relazione al principio di proporzione fra fatto illecito e pena che ispira il nostro ordinamento.

Ciò premesso, la disposizione codicistica configurerebbe il «minimo etico» e non impedirebbe, così, un approfondimento particolareggiato della fattispecie, non secondario anche se subordinato, sul piano applicativo, alla verifica della specialità ed in conformità alla *ratio legis*.

È necessario, cioè, focalizzare sul fatto storico e sul giudizio onde ricercarne la causa ed il fondamento: su tali basi, non è ipotizzabile alcuna sorta di abrogazione dell'una o dell'altra norma.

Nell'ordinamento nazionale, sarebbero ravvisabili, in altri termini, principi intrasistematici e principi fuori dal sistema.

In tal senso, bisognerebbe distinguere tra norme sulla produzione giuridica (o strumentali), non recanti direttamente la regola da applicare al caso bensì concorrenti ad individuare le regole gerarchicamente sovraordinate, e norme di produzione giuridica (o sostanziali). Si delinerebbe, così, un ulteriore rapporto di gerarchia, differente rispetto a quello delle fonti (art. 1 disp. prel. c.c.): il primo come indice di un rapporto di strumentalità esistente tra norme, il secondo come indice della diversa efficacia normativa (12).

Il concorso non apparente ma reale fra le due norme implica un concorso di illeciti e si può configurare soltanto nei casi in cui fattispecie differenti puniscano condotte differenti.

Si riscontra, quindi, un'impostazione duale dell'ordinamento giuridico: la norma generale è valida per i fatti generali ovvero corrispondenti (o riconducibili) a quelli descritti nella fattispecie generale e si applica finché non risulti applicabile la norma speciale, coprendo cioè la superficie normativa non toccata dalla norma speciale.

L'esistenza della norma generale varrebbe, pertanto, esclusivamente in funzione di indirizzo ovvero per attestare l'esistenza di un rapporto preliminare condizionale il quale, quindi, non può essere idoneo ad escludere bensì a rendere esecutiva la configurabilità di una clausola successiva in continuità specifica che, così, determini una sorta di disapplicazione *de plano* della prima norma.

La norma speciale, dal proprio lato, disciplina una situazione relativa in quanto avente ad oggetto un centro di interessi ben individuati: conferendo un'eccezione alla regola generale e quindi un trattamento differenziato del fatto rilevante, la norma speciale, onde poter essere applicata nel caso concreto, deve essere motivata ovvero, dogmaticamente, andare oltre l'essenza, precisandola adeguatamente ed in modo che non si configuri alcuna antitesi fatto-diritto.

La norma speciale, quale «clausola obliqua» finalizzata ad una «dinamicità ordinata», non deve, cioè, attestarsi come pretesto per non applicare la norma generale e principale e quest'ultima non può essere ridotta a preambolo, miniaturizzata o postergata, pena la riducibilità del tasso di legalità per eccesso di leggi o per de-regolazione: se la norma generale, cioè, è completa, la norma speciale non ha senso.

Il nesso di specialità va, quindi, ricercato quando in abbinamento le due norme si annullerebbero, poiché avvenuti medesimo principio vietato, o quando entrambe determinerebbero soltanto la somma di due precarietà.

L'assorbimento per specificità può avvenire, altresì, quando soltanto una delle due norme, oltre ad avere un contenuto negativo (non fare), imponga anche un contenuto positivo (un fare).

(11) Cass. Sez. Un. Pen. 26 marzo 2003, n. 25887, Giordano, rv. 224.606, in *Guida al dir.*, 2003, 26, 60.

(12) L. DELPINO - F. DEL GIUDICE, *Diritto amministrativo*, Napoli, 2010.

La norma speciale fa, infatti, maturare diritti giuridici (esperibili e valutabili in ambito processuale) e speciali ma condotte specialistiche, in quanto ogni diritto è esercitabile entro una propria area ben precisata.

Nella fattispecie, si tratterebbe semplicemente di una norma con valore speciale che mutua il principio da quella generale senza mutarne la sostanza e quest'ultima, quindi, non sarebbe più tale bensì norma basilare: la norma speciale assurge, così, a norma generale ed autosufficiente.

D'altra parte, è propria della base la tendenza ad estendersi ed è proprio dell'estensione esprimere elementi che, traendo spunto dalla norma di base, si espandono assertivamente in auto-efficacia.

Sul piano strutturale, il furto determina un'aggressione ad un potere altrui mentre il prelievo un'aggressione ad un potere di tutti.

La tutela fornita in via amministrativa, quindi, risulterebbe incompatibile, irrazionale, non armonica e fine a se stessa rispetto al valore della risorsa da tutelare, specialmente considerando che la norma penale «torni» applicabile per beni di valore inferiore.

In fase estimativa (o di raccordo tecnico-legale), si tiene, infatti, conto dei danni materiali (a persone e cose) ed ambientali (di interesse generale), compresi i potenziali nocimenti alle coltivazioni secondo i vari stadi (acuto e cronico) ed, altresì, quando il bene può essere utilizzato esclusivamente con una trasformazione o per usi diversi da quelli previsti: i danni, così, possono essere calcolati in base al costo, alla capitalizzazione dei redditi ovvero in base al valore di trasformazione (13).

In punto di diritto ideale, la determinazione della sanzione andrebbe effettuata verificando l'adeguatezza dei relativi mezzi e raffrontata ad un tenore normativo analogo a quello avuto in costanza di diritto e che sarebbe presumibilmente proseguito in caso di continuazione dello stesso e che poteva legittimamente e ragionevolmente prefigurarsi sulla base di aspettative maturate nel corso della legislazione e delle necessità sociali.

L'interpretazione del disvalore di determinati comportamenti influisce decisamente sul relativo trattamento normativo e sulla scala delle tutele delle altre condotte.

In realtà, trovato un punto di equilibrio, entrambe le tutele sarebbero giuste, a seconda del vantaggio e del danno concreti: in tal senso, l'elemento interpretato speciale si ridurrebbe e ricondurrebbe alla norma penale se la condotta riproducesse sostanzialmente l'illecito *sic et simpliciter*.

Certamente, comunque, si potrebbe fare a meno della norma amministrativa, specialmente se si traduca in apologia di depenalizzazione o lasci prevedere una prospettiva di tutela debole, tradendo un affidamento quasi «fideistico» nella legge. Una sequenza di condotte della medesima specie gravemente lesive di beni e diritti superindividuali, cioè, configurerebbe, di fatto, un macro-reato e non ammetterebbe, pertanto, soluzioni semplificate, implicando la virtuosa qualificabilità del fatto in termini penalistici puri.

È da notare che, in assenza della norma speciale, si riespanderebbe la disposizione penale e la vicenda non sarebbe oggetto del medesimo trattamento giuridico ed ideologico.

In chiave risolutiva, va precisato che l'acqua pubbli-

ca non appartiene ad alcun soggetto in particolare ed in esclusiva bensì a ciascuno in generale: pertanto, si andrebbe fuori del campo dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Vieppiù. La diversità ontologica della risorsa idrica, secondo specifica ed organica disciplina (14) necessaria per completare il profilo della normativa precedente (15), e della condotta dell'utente abusivo il quale si è sottratto al potere di controllo della P.A. ed alla corresponsione del canone d'uso incide sul tenore dell'art. 624 c.p. e sui relativi beni protetti.

Tale peculiarità «alloctona» non è fonte di criticità bensì di estinzione dell'elemento comune: non vi è, quindi, alcuna necessità di effettuare verifiche di accorpamento, accertamenti di plusvalenza o giudizi di separazione poiché le due norme non entrano in competizione.

Si tratta, quindi in realtà, di una norma nuova, non contemplata dal c.p. né parallela, strumentale o consequenziale a quest'ultimo, non condizionata in fase applicativa, non in deroga, non sotto-codicistica e che non interrompe la continuità di tutela disposta dal codice: in altri termini, è un'altra norma, di settore, esclusiva e quindi la sola configurabile ed applicabile integralmente, senza alcun'altra ipotesi di fattispecie.

La reiterazione, peraltro, è contemplata ed intesa quale continuazione provvisoria in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico generale, purché l'utilizzazione delle risorse idriche non risulti in palese contrasto con i diritti dei terzi e con il buon regime delle acque.

In tali condizioni, la norma ultra-codicistica, contenuta in una legge speciale *in re ipsa* e qualificata speciale in comparazione con la previsione generale, non si pone in contrasto con il principio di legalità costituzionale.

Peraltro, non si richiede che una norma attui la Carta costituzionale ma soltanto che non ne sia contraria. Altresì, onde legittimare determinate condotte, non è richiesta la sussistenza di appositi diritti costituzionali *ad hoc* bensì «soltanto» la «giustizia» dei comportamenti, su parametri di necessità più che esclusivamente di meri diritti.

Le disposizioni costituzionali non descrivono fattispecie ma condizioni di giuridicità sulle quali sopraelevare.

Nella fattispecie, quindi, non si ravvisa alcuna collisione (o compressione) con altri diritti costituzionalmente rilevanti di cui all'art. 3: l'arco costituzionale, seppure d'impronta difensiva, non ha motivo per opporsi alla norma depenalizzante e, nel caso specifico, sembra affrancare la Costituzione dall'obiettivo-ambiente, ancorando sul piano economico l'oggettività delle tutele all'utilità sociale (art. 41, comma 2, Cost.), all'interesse generale (art. 42, comma 3), al razionale sfruttamento del suolo ed all'equità dei rapporti sociali (art. 44).

La *ratio* del legislatore è, infatti, regolare, in modo sistematico e programmato secondo criteri pubblicistici e di solidarietà (legge n. 36/1994), l'utilizzazione collettiva del bene acqua in un determinato territorio, con applicazione in caso di opere rese necessarie da ragioni di pubblico interesse od utilità e da soggetti che (16),

(13) M. VIZZARDI - L. PIATTI, *Estimo agrario, civile, catastale*, Bologna, 1994.

(14) Corte cost. 18 aprile 2008, n. 105, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 4,

1031.

(15) Corte cost. 14 gennaio 2010, n. 1, in *Foro it.*, 2010, 5, 1407.

(16) Trib. Chieti 4 giugno 2009, n. 429, in *Riv. P.Q.M.*, 2009, 3, 65.

per compiti e funzioni ricevute, sono funzionalmente e temporaneamente inseriti nell'apparato organizzativo della P.A.

De iure condito, anche alla luce del d.lgs. n. 152/2006, spetta alla P.A. gestire (art. 141), disciplinare l'uso dell'acqua mediante criteri razionali, di equità ed imparziali, *rectius* con norme amministrative, e vigilare [Autorità di vigilanza sulle risorse idriche, art. 160, comma 2, lett. b)] al fine di contemperare la natura pubblicistica della risorsa (le acque superficiali e sotterranee, anche se non estratte, appartengono al demanio dello Stato, art. 144) e la sua destinazione a soddisfare i privati. In tal modo, è raggiunto un adeguato punto atomistico di equilibrio tra beni di pari rango ed il pubblico-amministrativo, cui risultano devolute in blocco le tutele dell'ambiente, del territorio e dell'acqua, finisce col prevalere sul pubblico-penalistico.

L'opzione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali deve essere, quindi, effettuata secondo principi di proporzionalità e sussidiarietà (circ. Pres. Cons. min. 19 dicembre 1983): la norma penale, in tal senso, costituisce l'*extrema ratio* ed andrebbe riservata ai casi in cui non appaiano efficaci altri strumenti di tutela.

Se ne deduce, quindi, che la regola generale sia la previsione di sanzioni amministrative, salvo che il fatto costituisca (o produca) un diverso reato.

L'obiettivo, infatti, non è la mera tutela della proprietà demaniale bensì gli usi dell'acqua ovvero la funzione amministrativa in quanto quest'ultima garantisce il contemperamento dei diversi interessi: trattasi, quindi, di diritti limitati e vincolati. La norma prevista dal codice penale è ugualmente di natura pubblicistica ma per fini di tutela privata, seppure anch'essa diffusa, tutelando gli interessi patrimoniali dello Stato.

Non appare, in sintesi, alcuna significativa variazione di tutela se non esclusivamente l'irrilevanza penale della condotta: lo stesso d.lgs. n. 152/99 aveva già depenalizzato varie fattispecie previste dalla legge «Merli» n. 319/1976.

Non si configura, altresì, concorso o continuazione e più che parlare di norma di favore o speciale si potrebbe, tutt'al più, individuare una sorta di mera surrogazione (o affinità).

È da aggiungere che l'abuso delle risorse produce effetti tutt'altro che imprevedibili ed inidonei, pertanto, ad escludere responsabilità anche di natura civilistica (17).

In conclusione, ogni norma ha una propria giuridicità; la norma che conferisce aggiunte, seppur distorsive e posteriori (favorevoli), rispetto all'impianto normativo generale, in prolungamento con quest'ultimo, prevale così come la norma legiferata su quella codificata; è ammissibile una giuridicità ultra-codicistica; la norma particolare, meritevole di tutela se la destinazione e le applicazioni sono possibili, deve essere applicata ed integralmente, anche a tutela delle norme interne, altrimenti non avrebbe senso; le sanzioni più lievi ma immediate si attestano come indice di tutela giuridica anticipata e più efficace; è legittima la coesistenza tra sanzione (norma) amministrativa e sanzione (norma) penale, anche in termini di specialità constatata in riferimento alla struttura della fattispecie più che al bene protetto, con prevalenza della norma amministrativa *ex lege* n. 689/1981.

Alessandro M. Basso

Cass. Sez. V Civ. - 14-1-2011, n. 771 - Plenteda, pres.; Di Iasi, est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - C.A. (avv.ti De Propris) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). (*Conferma Comm. trib. reg. Firenze 9 dicembre 2004*)

Imposte e tasse - Cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria - Plusvalenze patrimoniali - Tassabilità - Condizioni.

Anche in assenza di qualunque intento speculativo sono in ogni caso tassabili le plusvalenze patrimoniali realizzate a seguito di cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione, a prescindere sia dalle modalità di acquisizione degli stessi, e quindi anche acquisiti per successione o donazione, sia dal tempo intercorso tra l'acquisto e la rivendita, sia dallo svolgimento o meno sui terreni di alcun tipo di attività da parte del cedente. Il chiarimento, di portata generale, riguarda tutti coloro che sono chiamati, in qualità di eredi, alla successione nel cui attivo sono presenti terreni edificabili compresi quelli già agricoli (1).

(*Omissis*)

FATTO E DIRITTO. - 1. C.A. propone ricorso per cassazione nei confronti dell'Agenzia delle Entrate (che resiste con controricorso) e avverso la sentenza con la quale - in controversia concernente impugnazione di avviso di accertamento per IRPEF e ILOR relativo al 1995 emesso con riguardo alla plusvalenza derivante dalla cessione di un terreno pervenuto al contribuente per successione - la C.T.R. Toscana, in riforma della sentenza di primo grado, accoglieva solo parzialmente l'appello dell'Agenzia, affermando che l'avviso di accertamento era stato emesso nel rispetto della disciplina di cui al d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, lett. b) e art. 82, comma 2 (TUIR) ma che l'entità della plusvalenza accertata doveva essere ridotta, essendo stata calcolata a partire da un valore iniziale del bene diverso da quello risultante dalla dichiarazione di successione.

2. Con un unico, articolato motivo il ricorrente deduce violazione e falsa applicazione del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, comma 1, lett. b) e art. 82, comma 2 (TUIR), nonché d.p.r. n. 597 del 1973, art. 76, oltre che vizio di motivazione, rilevando: che l'art. 81, comma 1, lett. b), nella parte in cui assoggettava ad imposta le plusvalenze derivanti dalla cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria anche se acquisiti per successione ereditaria, è sospettabile di illegittimità costituzionale (artt. 3 e 53 Cost.); che all'epoca dell'apertura della successione sul terreno insisteva un fabbricato demolito pochi giorni prima della cessione - e che detta cessione era intervenuta ad oltre cinque anni di distanza dall'acquisto del bene, onde essa doveva andare esente da imposte; infine che nella specie la plusvalenza non sarebbe tassabile per mancanza dell'indento speculativo sia perché l'acquisto del bene non era stato a titolo oneroso sia perché la destinazione edificatoria del terreno su cui insisteva il fabbricato era già sussistente al momento dell'acquisizione del terreno da parte del cedente.

Le censure sono infondate.

Giova innanzitutto evidenziare che la Corte costituzionale, con sentenza n. 171 del 2001, ha affermato che non è irragionevole o discriminatorio, in relazione alla diversa *ratio* ispiratrice dei trattamenti fiscali posti a raffronto, il fatto che la legge abbia sottoposto a tassazione le plusvalenze realizzate a seguito della cessione di terreni a destinazione edificatoria, anche quando si tratti di terreni acquisiti a titolo non oneroso, e quindi per successione o per donazione.

Inoltre, secondo la giurisprudenza di questo giudice di legittimità, sono sempre tassabili, ai sensi del d.p.r. n. 917 del 1985, art. 81, comma 1, lett. b), anche in assenza di qualsivoglia intento speculativo, le plusvalenze patrimoniali realizzate a seguito di cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione, a prescindere sia dalle modalità di acquisizione degli stessi (e, pertanto, anche ove acquisiti per successione), sia dal tempo intercorso tra acquisto e rivendita, sia dallo svolgimento o meno sui terreni di alcun tipo di attività da parte del cedente (v. Cass. n. 23605 del 2008).

È peraltro da evidenziare che, a norma del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, comma 1, lett. b) (TUIR), sono redditi diversi le plusvalenze realizzate a seguito di cessione a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione in ogni caso, quindi a prescindere dalla vocazione edificatoria dell'area al momento dell'ac-

(17) P. PERLINGIERI, *Profili del diritto civile*, Napoli, 1994.

quisto da parte del cedente, dal tempo trascorso da tale acquisto e dal relativo titolo. Il ricorso deve essere pertanto rigettato.

(Omissis)

(1) SONO IMPONIBILI LE CESSIONI DI TERRENI EDIFICABILI PERVENUTI AL CONTRIBUENTE A SEGUITO DI SUCCESSIONE.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 171 del 2001 (1), ha affermato che non è irragionevole o discriminatorio, in relazione alla diversa *ratio* ispiratrice dei trattamenti fiscali posti a raffronto, il fatto che la legge abbia sottoposto a tassazione le plusvalenze realizzate a seguito della cessione di terreni a destinazione edificatoria, anche quando si tratti di terreni acquisiti a titolo non oneroso, e quindi per successione o donazione.

Secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione [cfr. sentenza n. 23605 del 2008 (2)], sono sempre tassabili, ai sensi dell'art. 81, comma 1, lett. b), del d.p.r. n. 917 del 1986, anche in assenza di qualsivoglia intento speculativo, le plusvalenze patrimoniali realizzate a seguito della cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione, a prescindere sia dalle modalità di acquisizione degli stessi (e, pertanto, anche ove acquisiti per successione), sia dal tempo intercorso tra acquisto e rivendita, sia dallo svolgimento o meno sui terreni di alcun tipo di attività da parte del cedente.

Con tali puntualizzazioni, contenute nella sentenza n. 771 del 14 gennaio 2011, la Suprema Corte è tornata nuovamente a pronunciarsi sulla tassabilità delle plusvalenze realizzate a seguito della cessione dei terreni edificabili, ribadendo quanto già affermato in precedenza.

Il caso esaminato riguarda l'impugnazione di un avviso di accertamento per IRPEF ed ILOR relativo al 1995 emesso dall'Agenzia delle Entrate relativamente alla plusvalenza derivante dalla cessione di un terreno pervenuto al contribuente per successione.

La Commissione tributaria regionale, in riforma della sentenza di primo grado, aveva parzialmente accolto l'appello dell'ufficio affermando che il citato avviso era stato emesso nel rispetto delle disposizioni previste dal TUIR ma che l'entità della plusvalenza accertata doveva essere ridotta, essendo stata calcolata a partire da un valore iniziale del bene diverso da quello risultante dalla dichiarazione di successione.

Il contribuente, nel contestare l'accertamento, aveva motivato il ricorso osservando, fra l'altro, che all'epoca dell'apertura della successione sul terreno insisteva un fabbricato demolito pochi giorni prima della cessione e che detta cessione era intervenuta ad oltre cinque anni di distanza dall'acquisto del bene, per cui doveva ritenersi esente da imposte. Inoltre, a giudizio del medesimo, la plusvalenza non era tassabile per mancanza dell'intento speculativo sia perché l'acquisto del bene non era a titolo oneroso sia perché la destinazione edificatoria del terreno su cui insisteva il fabbricato era già sussistente al momento dell'acquisizione del terreno da parte del cedente.

Nel rigettare il ricorso della parte interessata, la Cassazione ha aggiunto che, a norma dell'art. 81, comma 1, lett. b), del d.p.r. n. 917 del 1986, sono redditi diversi le plusvalenze realizzate a seguito di cessione a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione in ogni caso, quindi a prescindere dalla vocazione edificatoria dell'area al momento dell'acquisto da parte del cedente, dal tempo trascorso dall'acquisto e dal relativo titolo.

Luigi Cenicola

(1) Corte cost. 31 maggio 2001, n. 171, in *Giur. cost.*, 2001, 1364.

(2) Cass. Sez. V Civ. 15 settembre 2008, n. 23605, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 9, 1358.

Cass. Sez. III Civ. - 12-10-2010, n. 21018 - Varrone, pres.; Segreto, est.; Gambardella, P.M. (diff.) - Fabbri ed a. (avv. Troilo) c. Di Marziantonio ed a. (avv. Padroni). (*Conferma App. Roma 8 giugno 2005*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Violazione del divieto di subaffitto - Nullità del contratto di subaffitto per vizi diversi dalla violazione dell'art. 21, legge n. 203 del 1982 - Rilevanza - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 21)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Violazione del divieto di subaffitto - Azione di risoluzione concessa al locatore - Termine di decadenza di quattro mesi - Interruzione del decorso del termine - Promovimento del tentativo di conciliazione - Idoneità - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 21 e 46)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Decadenza del locatore dall'azione di risoluzione ex art. 21, legge n. 203 del 1982 - Conseguenze - Sostituzione del subaffittuario all'affittuario nei rapporti col locatore - Legittimazione dell'affittuario a domandare nei confronti del subaffittuario la nullità del contratto - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 21 e 46)

Nel caso di subaffitto di fondo rustico, la disciplina di cui all'art. 21 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (il quale vieta i contratti di subaffitto e prevede il subentro del subaffittuario nell'originario contratto di affitto, se il locatore non faccia valere la violazione di tale divieto entro quattro mesi dal giorno in cui ne sia venuto a conoscenza) è applicabile per il solo fatto che un contratto di subaffitto sia stato comunque stipulato, anche se invalido: non giova, pertanto, al locatore decaduto dalla facoltà di domandare la risoluzione del contratto d'affitto invocare la nullità di quello di subaffitto, per vizi diversi dalla violazione dell'art. 21 della citata legge n. 203 del 1982 (1).

Nel caso di subaffitto di fondo rustico, il termine di decadenza di quattro mesi, fissato al locatore dall'art. 21 della l. 3 maggio 1982, n. 203 per domandare la risoluzione di tale contratto, può essere interrotto solo dall'esercizio dell'azione giudiziaria, e non dal promovimento del tentativo di conciliazione, di cui all'art. 46 della citata legge n. 203 del 1982 (2).

In caso di subaffitto di fondo rustico, ove il locatore non abbia chiesto la risoluzione del subaffitto nel termine decadenziale di quattro mesi dalla data in cui ne ha avuto conoscenza, dimostrando così di non ritenersi pregiudicato dalla situazione posta in essere dall'iniziativa del colono, il nuovo rapporto scaturito dal subaffitto intercorre direttamente tra il proprietario ed il subaffittuario che subentra nella posizione giuridica dell'affittuario, mentre quest'ultimo non è legittimato a chiedere la declaratoria di nullità del contratto nei confronti del subaffittuario medesimo (3).

(Omissis)

1. Preliminarmente vanno riuniti i ricorsi.

Con il primo motivo del proprio ricorso principale i ricorrenti Fabbri Roberto, Fabbri Giovanni ed Elsa Trevisanato lamentano la violazione e falsa applicazione degli artt. 1325, 1571, 1615 c.c., nonché della legge n. 203 del 1982, art. 1, ex art. 360 c.p.c., n. 3, nonché la contraddittorietà della motivazione in riferimento alle medesime disposizione ed all'art. 2697 c.c., sul riparto dell'onere probatorio ex art. 360 c.p.c., n. 5.

Assumono i ricorrenti che la sentenza impugnata è errata, poiché i Di Marziantonio avrebbero dovuto dimostrare i vari elementi del preteso contratto di subaffitto, e quindi, la specifica individuazione dei beni oggetto del preteso contratto, il canone pattuito (non potendo identificarsi nelle somme versate con assegni dai Di Marziantonio ad essi Fabbri) e la data di inizio di tale contratto; che la mancanza di prova in merito a detti elementi comportava la nullità del preteso contratto di subaffitto ed il conseguente rigetto della domanda.

2. Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti principali lamentano l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione dell'impugnata sentenza su punti decisivi della controversia, ed in

particolare sull'apprezzamento e valutazione della documentazione fornita.

3.1. I due motivi, da esaminare congiuntamente per la loro connessione, sono infondati.

Anzitutto è infondata la pretesa violazione di norme di diritto per non aver la sentenza impugnata ritenuto la nullità del contratto preteso di subaffitto in assenza di prova sui beni oggetto del contratto, sulla data di inizio dello stesso e sul canone. Infatti il subaffitto del fondo rustico, vietato dalla legge n. 11 del 1971, art. 21, sussiste allorché vengano posti in essere dei rapporti (comunque denominati dalle parti) aventi la funzione di trasferire ad altro soggetto il godimento del fondo perché vi eserciti in nome proprio e nel proprio interesse l'impresa di coltivazione, con la conseguenza che la totale gestione del fondo stesso viene a lui affidata, con estromissione dell'affittuario (Cass. 6 febbraio 1987, n. 1204).

La *ratio* del divieto posto dall'art. 21, consiste proprio nella necessità di tutelare gli interessi del lavoratore effettivo della terra, evitando ogni forma di intermediazione o sfruttamento del lavoro agricolo altrui (Cass. n. 4479/1995).

3.2. Da ciò consegue che non è rilevante ai fini dell'operatività di detta norma l'esistenza di un valido contratto di subaffitto, essendo solo necessario che sia intervenuta una cessione del godimento del fondo dall'affittuario ad altro soggetto, che vi svolga la coltivazione nel proprio interesse.

In questa ipotesi, qualora il locatore non faccia valere il divieto di subaffitto nel termine decadenziale di quattro mesi dalla data di conoscenza, il subaffittuario o il subconcessionario subentra nella posizione dell'affittuario o del concessionario. Qualora il locatore faccia valere i suoi diritti tempestivamente, tale subentro nel contratto tra il locatore e l'affittuario, è limitato a tre annate agrarie.

3.3. Il contratto, che deve essere valido e che, quindi, deve presentare i requisiti di cui all'art. 1325 c.c., è il contratto tra il locatore e l'affittuario, poiché è in questo contratto, che subentra *ex lege* il subaffittuario.

Le eventuali nullità (a parte quella costituita dal divieto di subaffitto) del contratto del subaffittuario sono irrilevanti nell'economia della disciplina della legge n. 203 del 1982, art. 21, in quanto non è questo contratto che sopravvive e si sostituisce al contratto originario, ma è quest'ultimo l'unico contratto che regola i rapporti tra il locatore ed il subaffittuario, per effetto del subentro *ex lege* di quest'ultimo.

3.4. Ne consegue che nella fattispecie è irrilevante se il preteso contratto di subaffitto tra i Fabbri ed i Di Marziantonio fosse valido o meno, come sostenuto dai ricorrenti Fabbri. Ciò che rileva è che quest'ultimi fossero nel godimento, coltivazione ed utilizzazione del fondo e che tanto proveniva loro dagli affittuari Fabbri, giusti gli accertamenti effettuati dalla sentenza impugnata.

(*Omissis*)

Quanto alle altre censure motivazionali le stesse si risolvono in una diversa lettura degli elementi probatori, rispetto a quella effettuata dal giudice di merito, che non può trovare ingresso in questa sede di sindacato di legittimità.

4. Con il primo motivo di ricorso il ricorrente Comune di Roma lamenta la violazione e falsa applicazione della legge n. 203 del 1982, art. 21, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, per avere la sentenza impugnata ritenuto che la decadenza per il decorso del termine quadrimestrale era esclusa solo dalla proposizione di azione giudiziale, non essendo all'uopo sufficiente il solo tentativo di conciliazione, come pure sostenuto da Cass. Sez. Un. n. 11218/1997. Secondo il ricorrente per evitare la decadenza era sufficiente anche la provocazione del tentativo di conciliazione, come sostenuto da parte della dottrina in conseguenza della ristrettezza del termine di decadenza (mesi 4).

5. Il motivo è infondato.

Le Sezioni Unite di questa Corte hanno già statuito che «In tema di contratti agrari e di violazione del divieto di subaffitto o di subconcessione di fondo rustico le distinte azioni previste dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 21, rispettivamente nei confronti dell'affittuario e del subconcedente devono essere proposte dal concedente, in sede giudiziaria - ancorché autonomamente una dall'altra - entro il termine di decadenza previsto dall'art. 21, comma 2 dello stesso art. 21 ("quattro mesi dalla data in cui ne è venuta a conoscenza"), senza che rilevi che entro il detto termine sia stata formulata istanza per il tentativo di conciliazione di cui alla citata legge n. 203 del 1982, art. 46» (Cass. 13 novembre 1997, n. 11218).

È stato rilevato che questa interpretazione si uniforma alla

ratio legis che da un lato intende sanzionare l'inerzia del locatore e, dall'altro, proteggere l'interesse del lavoratore effettivo della terra e dare stabilità e chiarezza ai rapporti agrari (Cass. n. 2058/86 cit.).

Al contrario, ove si ritenga che la mera tempestiva comunicazione *ex art.* 46 sia valida ad impedire la decadenza, siccome il diritto di agire giudizialmente resta soggetto alle disposizioni che regolano la prescrizione (art. 2967 c.c.), tali finalità potrebbero restare frustrate, come nel caso di specie, in cui il Comune locatore ha lasciato trascorrere, dopo il tentativo di conciliazione, circa 8 mesi prima di iniziare il giudizio.

Quanto alla pretesa ristrettezza dei termini va evidenziato che la suddetta sentenza delle Sezioni Unite ha rilevato che l'azione di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento (costituito dalla violazione del divieto) nei confronti dell'affittuario, prevista genericamente dalla legge n. 203 del 1982, art. 5, ha, tuttavia la sua disciplina speciale nello stesso art. 21, e che pertanto non deve essere preceduta dalla contestazione di cui al comma 3 del cit. art. 5, ma è soggetta al preventivo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della citata legge.

6. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 1325 c.c., *ex art.* 360 c.p.c., n. 3, per aver la Corte di appello affermato l'esistenza di un contratto di subaffitto tra i Fabbri e Di Marziantonio, che - invece - era nullo per la mancanza dei requisiti di cui all'art. 1325 c.c.

7. Il motivo è infondato per le ragioni già esposte al precedente punto 3.1. e ss.

8. Con il terzo motivo di ricorso il ricorrente Comune di Roma lamenta la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, di cui all'art. 112 c.p.c. Assume il ricorrente che aveva richiesto al giudice di appello che, oltre alla dichiarazione di nullità del contratto di subaffitto tra i Di Marziantonio ed i Fabbri, fosse pronunciata la risoluzione del contratto di affitto stipulato tra questi ultimi ed esso Comune; che su tale domanda il giudice di appello non si era pronunciato.

9.1. Il motivo è infondato.

La legge n. 203 del 1982, art. 21, comma 2, statuisce: «La violazione del divieto, ai fini della dichiarazione di nullità del subaffitto o della subconcessione, della risoluzione del contratto di affitto e della restituzione del fondo, può essere fatta valere soltanto dal locatore, entro quattro mesi dalla data in cui ne è venuta a conoscenza. Se il locatore non si avvale di tale facoltà, il subaffittuario o il subconcessionario subentra nella posizione giuridica dell'affittuario o del concessionario». Avendo i subaffittuari Di Marziantonio agito per la declaratoria del loro diritto di subentro nel contratto di affitto intervenuto tra il Comune ed i Fabbri, la domanda del Comune di dichiarare la nullità del subaffitto e la risoluzione del contratto di affitto si pone come domanda riconvenzionale (cfr. Cass. 21 gennaio 1995, n. 701). Senonché proprio l'accoglimento della domanda principale e la declaratoria di decadenza del Comune relativamente alla richiesta di dichiarazione di nullità del subaffitto ha comportato implicitamente il rigetto della domanda riconvenzionale di risoluzione del contratto di affitto, sottoposta dall'art. 21 cit. allo stesso termine decadenziale (Cass. Sez. Un. Civ. n. 11218/1997, cit.).

9.2. Non crea, infatti, un'ipotesi di un nuovo contratto di locazione il subingresso del subaffittuario nel pregresso originario rapporto locativo, che rimane sempre lo stesso, salva la modifica soggettiva costituita dal subingresso *ex lege* di quest'ultimo nella posizione giuridica dell'affittuario, per cui lo stesso affittuario non può ritenersi legittimato a chiedere la declaratoria di nullità del contratto nei confronti del subaffittuario medesimo (Cass. 3 marzo 1989, n. 1191).

(*Omissis*)

(1-3) PROFILI PROBLEMATICI IN TEMA DI VIOLAZIONE DEL DIVIETO DI SUBAFFITTO.

La sentenza n. 21018 del 2010 della Suprema Corte merita adesione per chiarezza ed efficacia argomentativa. In primo luogo esamina la censura dei ricorrenti relativa alla pretesa mancata prova della sussistenza del contratto di subaffitto nei suoi elementi costitutivi (quale canone,

quale data d'inizio ecc.) e alla conseguente sua nullità e correttamente decide affermando che il subaffitto di fondo rustico vietato dall'art. 21 della legge n. 11 del 1971 riguarda ogni forma di subconcessione, come recita la stessa lettera della norma, cioè ogni rapporto in forza del quale il godimento del fondo viene trasferito da un soggetto ad un altro perché eserciti in nome proprio e nel proprio interesse l'impresa di coltivazione, con estromissione dell'affittuario. Questa pronuncia è peraltro conforme ad altre della stessa Suprema Corte ed evidenzia che la *ratio* dell'art. 21 predetto è quella di tutelare gli interessi di chi coltiva effettivamente il terreno e di evitare qualsiasi forma di intermediazione o sfruttamento del lavoro agricolo altrui.

In queste condizioni non si pone pertanto una questione di validità del contratto di subaffitto, essendo sufficiente che vi sia stata una cessione del godimento del fondo dell'affittuario ad altro soggetto che eserciti l'impresa di coltivazione sul terreno di cui si tratta. Intervenuta tale cessione, se il locatore non fa valere il divieto di subaffitto nel termine decadenziale di quattro mesi dalla data di conoscenza, il subaffittuario o il subconcessionario subentrano nella posizione dell'affittuario o del concessionario. Se non si pone una questione di validità del contratto di subaffitto come si è detto sopra, valido dev'essere comunque il contratto tra locatore ed affittuario poiché il subaffittuario subentra *ex lege* in questo contratto.

La sentenza in commento affronta, in secondo luogo, la questione relativa alla decadenza per il decorso del termine quadrimestrale prevista dall'art. 21 della legge n. 203 del 1982, se cioè essa possa essere evitata sperando il solo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della predetta legge ovvero se sia necessario proporre l'azione giudiziale e la risolve affermando la necessità dell'azione. Infatti la norma chiaramente recita che la violazione del divieto di subaffitto possa essere «fatta valere» dal locatore. Questa espressione letterale non può che riferirsi alla proposizione di un'azione giudiziale mentre l'esperienza del tentativo di conciliazione integra semplicemente una condizione di proponibilità dell'azione. La correttezza di questa interpretazione emerge nettamente dal testo dell'art. 46, comma 5 della legge n. 203 del 1982, nel quale si legge che «ciascuna delle parti è libera di adire l'autorità giudiziaria competente» dopo l'esperienza del tentativo di conciliazione. In questo senso hanno deciso le Sezioni Unite con sentenza n. 11218 del 1997 (1), affermando altresì che l'azione di risoluzione del contratto d'affitto per inadempimento costituito dalla violazione del divieto di subaffitto, proposta dal locatore nei confronti dell'affittuario e prevista in via generale dall'art. 5 della legge n. 203, ha la sua disciplina speciale nell'art. 21 della stessa legge e pertanto non deve essere preceduta dalla contestazione di cui al comma 3 del citato art. 5 ma solamente dal tentativo di conciliazione.

Concludiamo osservando che il termine quadrimestrale di decadenza contemplato dall'art. 21 della legge n. 203 del 1982, entro il quale il locatore può far valere la violazione del divieto di subaffitto, può apparire breve ma tale brevità si giustifica con le finalità della norma che sono rappresentate dalla volontà di sanzionare il locatore, dalla protezione dell'interesse del lavoratore effettivo della terra e dalla necessità di dare chiarezza e stabilità ai rapporti agrari.

Gianfranco Busetto

(1) Cass. Sez. Un. Civ. 13 novembre 1997, n. 11218, in questa Riv., 1998, 617, con nota di P. MANDRICI, ampiamente corredata di riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

Cass. Sez. Lav. - 25-5-2010, n. 12744 - Sciarelli, pres.; Zappia, est.; Patrone, P.M. (diff.) - INPS (avv. Fabiani) c. Chieti (avv. Nannipieri). (Cassa senza rinvio App. Firenze 30 marzo 2006)

Previdenza sociale - Assicurazioni sociali - Assicurazione contro le malattie - Prestazioni - Assistenza economica - Indennità - Lavoratori agricoli a termine - Rapporto assicurativo - Presupposti - Requisito della prestazione di almeno cinquantuno giornate lavorative nell'anno precedente - Rilevanza in via alternativa di prestazioni lavorative nell'industria - Esclusione - Fondamento. (Preleggi, art. 12; d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 7; l. 11 marzo 1970, n. 83; d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 5, comma 6; l. 11 novembre 1983, n. 638)

Ai fini del diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato all'indennità di malattia, il requisito dell'iscrizione nell'anno solare precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli per lo svolgimento di almeno cinquantuno giornate lavorative non è surrogabile dalla prestazione, nel precedente anno, di lavoro nel settore industriale, dovendosi ritenere che l'art. 7, comma 5, del d.l. n. 7 del 1970 - convertito con modificazioni dalla legge n. 83 del 1970, alla luce del disposto di cui al comma 2 della medesima norma, che concerne la competenza della commissione locale per la manodopera agricola ad accertare le giornate prestate dai lavoratori agricoli autonomi che siano partecipanti familiari, piccoli coloni e coltivatori diretti ai fini dell'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli, nonché dei commi 3 e 4, che disciplinano le relative modalità di accertamento - sia finalizzato esclusivamente ad equiparare, nell'ambito del lavoro agricolo prevedendone il cumulo a tutti gli effetti, le giornate effettuate dai lavoratori agricoli autonomi (in possesso di determinate qualifiche soggettive) a quelle prestate, dai medesimi soggetti, quali lavoratori agricoli subordinati, senza che assuma alcun rilievo lo svolgimento di giornate prestate in attività extra agricole (1).

(Omissis)

Col predetto motivo di gravame l'INPS lamenta violazione e falsa applicazione del d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 5, comma 5 (convertito con modificazioni nella l. 11 novembre 1983, n. 638) e del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 7, comma 5 (convertito con modificazioni nella l. 11 marzo 1970, n. 83), in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3.

In particolare l'Istituto ricorrente rileva che l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 6701 del 25 luglio 1996, al quale si erano rifatti i giudici di merito accogliendo la domanda avanzata dal lavoratore, suscitava diverse perplessità. In particolare osserva l'Istituto predetto che il d.l. n. 7 del 1970, art. 7, comma 2 domanda alla commissione locale per la manodopera agricola anche l'accertamento delle giornate prestate dai lavoratori agricoli autonomi (partecipanti familiari, piccoli coloni e coltivatori diretti) ai fini dell'iscrizione negli elenchi di cui al n. 5 del comma 1: il tutto secondo le modalità di cui ai successivi commi 3 e 4; e rileva altresì che il successivo comma 5 prevede la possibilità di cumulare le giornate prestate quali lavoratori subordinati da parte dei lavoratori «medesimi», i quali non possono che essere individuati nelle categorie dei lavoratori autonomi descritte nel precedente comma 2, ossia i partecipanti familiari, i piccoli coloni ed i coltivatori diretti.

Posto ciò, osserva il ricorrente che lo scopo della norma è quello di equiparare le giornate lavorative, risultanti dagli elenchi nominativi, prestate indifferentemente in regime di subordinazione o di autonomia, purché da lavoratori addetti allo svolgimento di attività agricole; e pertanto resta fuori dalla portata precettiva del predetto comma 5 l'ipotesi di lavoro prestato in attività *extra* agricole e della sua cumulabilità con le giornate di lavoro prestate in agricoltura e risultanti dagli elenchi di cui al precedente comma 1, n. 5.

Tanto premesso, rileva innanzitutto il Collegio che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per erronea formulazione del quesito di diritto, sollevata dal Chieti nella memoria *ex art.* 378 c.p.c., non può trovare accoglimento ove si osservi che, se pur il detto quesito fa riferimento alla non cumulabilità alle giornate di lavoro prestate in agricoltura di quelle «prestate in regime di autonomia in attività *extra* agricole», dalla formulazione del motivo di gravame emerge chiaramente ed in maniera inequivoca il riferimento alla non cumulabilità delle giornate di lavoro comunque prestate in attività *extra* agricole. E pertanto la questione risulta in ogni caso correttamente impostata atteso che il quesito suddetto individua compiutamente la problematica giuridica posta all'attenzione della Corte, consistente nella ritenuta non cumulabilità delle giornate di lavoro prestate in agricoltura con quelle prestate in settori *extra* agricoli.

Il ricorso è fondato.

Ed invero, per come noto, l'art. 12 disp. gen. stabilisce che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». Secondo il consolidato orientamento di questa Corte (cfr. *ex plurimis*, Cass. nn. 5128/01; 3495/01; 3359/75), nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarla, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca della *mens legis*; al contempo il criterio di interpretazione teleologica, previsto dall'art. 12 preleggi, può assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile con il sistema normativo, posto che non è consentito all'interprete correggere la norma, nel significato tecnico giuridico proprio delle espressioni che la compongono, nell'ipotesi in cui ritenga che l'effetto giuridico che ne deriva sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma è intesa.

Orbene nel caso di specie il d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 5, comma 6 nel disciplinare l'erogazione dell'indennità economica di malattia in favore dei lavoratori agricoli, fa riferimento al d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 7, comma 1, n. 5 prevedendo l'iscrizione nei relativi elenchi nominativi per almeno cinquantuno giornate nell'anno precedente.

Ed il predetto d.l. n. 7 del 1970, art. 7 dopo aver previsto al n. 5 del comma 1 che la commissione locale per la manodopera agricola ha il compito «di compilare, limitatamente ai lavoratori agricoli subordinati e in conformità ai dati forniti dalla sezione, gli elenchi nominativi, principali e suppletivi, dei lavoratori dell'agricoltura, di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949, art. 12 e successive modificazioni, dispone:

- al comma 2, che «ai fini della compilazione degli elenchi di cui al n. 5, la commissione locale per la manodopera agricola ha altresì il compito di accertare, su richiesta motivata degli interessati, le giornate prestate dai compartecipanti familiari, piccoli coloni e coltivatori diretti di cui alla l. 12 marzo 1968, n. 334, art. 8;

- al comma 3, che «per l'accertamento, ai fini previdenziali e contributivi, delle giornate di lavoro di cui al comma precedente, si applicano i valori medi d'impiego di manodopera per singola coltura e per ciascun capo di bestiame, stabiliti con deliberazione delle commissioni provinciali di cui al presente decreto, avuto riguardo ai modi correnti di coltivazione dei terreni e di allevamento e custodia del bestiame, nonché alle consuetudini locali»;

- al comma 4, che «le deliberazioni di cui al comma precedente sono approvate, sentita la commissione centrale di cui al d.lgs. lgt. 8 febbraio 1945, n. 75, art. 12 con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica»;

- al comma 5, che «le giornate accertate sono cumulate a tutti gli effetti a quelle prestate dai medesimi soggetti in qualità di lavoratori subordinati».

Emerge pertanto chiaramente, dalla lettura coordinata dei suddetti commi, che gli stessi si riferiscono tutti all'ipotesi prevista dal comma 2 concernente l'accertamento delle giornate prestate dai lavoratori agricoli autonomi (compartecipanti familiari, piccoli coloni e coltivatori diretti) ai fini dell'iscrizione negli elenchi di cui al n. 5 del comma 1, dettando le relative modalità di accertamento (commi 3 e 4), e prevedendo che le giornate così accertate sono cumulate a tutti gli effetti a quelle prestate dai «medesimi» soggetti (compartecipanti familiari, piccoli coloni e coltivatori diretti) in qualità di lavoratori subordinati (comma 5). La lettura delle parole usate dal legislatore non consente alcuna altra interpretazione della disposizione in questione, essendo chiara la portata precettiva della stessa, finalizzata ad equiparare, nell'ambito del lavoro agricolo, le giornate di lavoro effettuate dai lavoratori agricoli autonomi (compartecipanti familiari, piccoli coloni e coltivatori diretti) a quelle prestate dai lavoratori agricoli subordinati. Per tali motivi non può condividersi la lettura precedentemente data da questa Corte alla disposizione in parola con la sentenza n. 6701 del 25 luglio 1996.

Il proposto gravame si appalesa fondato e si impone di conseguenza, in accoglimento dello stesso, la cassazione dell'impugnata

sentenza. Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito a norma dell'art. 384 c.p.c., comma 1, con il rigetto della domanda proposta dal lavoratore con il ricorso introduttivo del giudizio.

(Omissis)

(1) OPERAI AGRICOLI A TEMPO DETERMINATO E DIRITTO ALL'INDENNITÀ DI MALATTIA.

La Suprema Corte non solo ha risolto in modo conforme a diritto il caso che le era stato sottoposto, ma ha spinto la sua diligenza fino al punto di trascrivere, quasi integralmente, le norme su cui ha fondato la propria decisione, sicché ben poco resta da aggiungere.

Per il combinato disposto dell'art. 5, commi 1 e 6 della l. 11 novembre 1983, n. 638, che ha convertito il d.l. 12 settembre 1983, n. 463 e dell'art. 7, comma 1, n. 5, della l. 11 marzo 1970, n. 83, che ha convertito, a sua volta, il d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, all'operaio agricolo assunto mediante contratto a termine finale, il diritto all'indennità di malattia spetta quando ricorrano due condizioni: *a*) che egli sia iscritto, od abbia titolo per l'iscrizione, nei relativi elenchi nominativi comunali per l'anno durante il quale insorge la malattia; *b*) che anche nell'anno solare precedente sia stato iscritto nei medesimi elenchi per almeno cinquantuno giornate lavorative. Nella fattispecie, il primo requisito era soddisfatto, ma non il secondo, perché, nell'anno anteriore a quello in cui si era ammalato, il Chieti aveva prestatato la propria attività nel settore industriale. Si poneva quindi il problema se anche la contribuzione afferente a quest'ultimo potesse ritenersi utile al fine *de quo*. Il Tribunale e la Corte d'appello di Firenze avevano risposto entrambi in senso affermativo, adducendo, a sostegno del loro orientamento, un precedente della Cassazione. Questa, con la sentenza 25 luglio 1996, n. 6701 (1), premesso che l'intera l. 11 marzo 1970, n. 83 «riguarda le materie del collocamento e dell'accertamento (proprio mediante iscrizione negli appositi elenchi) dei soli lavoratori agricoli dipendenti e non di quelli autonomi», aveva creduto di poter decidere la questione argomentando dal comma 5 dell'art. 7, che, a suo dire, «non avrebbe alcun senso se, ai fini dell'accertamento delle giornate, il cumulo ivi previsto per le giornate prestate in qualità di lavoratore subordinato non avesse riguardo al lavoro dipendente di qualsiasi tipo, e, quindi, anche a quello prestatato nel settore industriale».

Ma una simile presa di posizione non ha avuto seguito, quantomeno nella giurisprudenza di legittimità (2). Essa muove, infatti, da un presupposto erroneo. Invero, la legge n. 83 del 1970 prevede, oltre ai lavoratori subordinati, anche varie figure che, nel linguaggio schematico della legislazione sociale, vengono definite, *tout court*, di lavoratori autonomi: dai compartecipanti familiari ai piccoli coloni fino alla più numerosa categoria dei coltivatori diretti (che sono, in realtà, piccoli imprenditori: cfr. art. 2083 c.c.) (3). Ad essi è attribuita la facoltà (non a caso l'art. 7, comma 2, esige una «richiesta motivata degli interessati», rivolta alla commissione locale, che non potrebbe quindi procedere *ex officio*) di far valere, ai fini dell'iscrizione, pure le giornate di lavoro prestate nella veste loro propria, sommandole a quelle prestate, invece, in qualità di lavoratori subordinati, nel corso di rapporti, per lo più, di assai breve durata (tipici quelli stagionali, in occasione della mietitura, della vendemmia ecc.). Se la richiesta viene accolta si avrà, bensì, un

(1) Cass. Sez. Lav. 25 luglio 1996, n. 6701, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 1044 e in *bd44.leggiditalia.it*. Un riassunto di essa, con nota redazionale favorevole, si legge anche in *Lav. e giur.*, 1997, 163.

(2) Prima della sentenza qui annotata si erano già espresse in senso contrario Cass. Sez. Lav. 23 febbraio 2005, n. 3697, in *Informazione prev.*, 2005, 71; Cass. Sez. Lav. 24 agosto 2004, n. 16667, in *Foro it. Rep.*, 2004, *previdenza sociale*, n.

793 e Cass. Sez. Lav. 21 luglio 2004, n. 13553, in *Cd-Rom Foro it.*, 1987-2004.

(3) Sull'intera materia dell'accertamento dei lavoratori agricoli, e sulla natura giuridica della loro iscrizione nei relativi elenchi, cfr. C. GATTA, *L'ordinamento previdenziale dei lavoratori agricoli*, Roma, 1990, spec. pag. 32 ss., che, nonostante il tempo trascorso dalla sua comparsa, resta la trattazione più ampia ed organica.

«cumulo» di giornate lavorative prestate sulla base di titoli giuridici diversi, ma pur sempre nell'ambito del medesimo settore: quello dell'agricoltura.

Il dato di fatto che sta alla base di quanto dispone il comma 5 dell'art. 7 citato (da leggere in stretto collegamento col secondo) è quello stesso su cui già ho avuto occasione di soffermarmi (4).

In un sistema economico qual è il nostro, in cui la proprietà terriera è estremamente frazionata, molti piccoli imprenditori agricoli dispongono solo di fondi dalle dimensioni così modeste, che la loro coltivazione non basta a soddisfarne le esigenze di vita: ragion per cui si vedono costretti ad integrare il bilancio prestando la loro attività, in maggiore o minor misura, anche alle dipendenze altrui. Abbiamo così una massa di persone, d'incerta collocazione sociale, in cui le due qualità di lavoratore autonomo e subordinato si alternano in breve volger di tempo. La loro presenza, del resto, si intravede già anche solo guardando, controcruce, le norme che la Suprema Corte è stata chiamata ad applicare. Per ottenere l'iscrizione negli elenchi nominativi bastano cinquantun giorni di lavoro: chi mai potrebbe vivere senza far nulla negli altri trecentoquattordici giorni dell'anno?

Ha dunque colto nel segno il ricorso dell'INPS, quando, come riferisce la sentenza, ha messo in luce che scopo dell'art. 7, comma 5, cit. «è quello di equiparare le giornate lavorative risultanti dagli elenchi nominativi, prestate indifferentemente in regime di subordinazione o di autonomia, purché da lavoratori addetti allo svolgimento di attività agricole», con il corollario che «resta fuori dalla portata precettiva del predetto comma quinto l'ipotesi di lavoro prestato in attività *extra* agricole e della sua cumulabilità con le giornate di lavoro prestate in agricoltura e risultanti dagli elenchi di cui al precedente comma primo, n. 5».

Pure, di fronte a questa conclusione, confesso di avvertire un certo disagio. Il legislatore, quando assume l'elemento dell'agrarità come limite per l'applicazione di una data normativa, lo riferisce non già alle mansioni svolte dal singolo lavoratore, ma all'impresa nel suo complesso: in questo il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 ha mantenuto l'impostazione già propria dell'art. 2135 c.c.

Esiste, perciò, tutta una serie di lavorazioni che chiamerei «anfibi», perché si ritrovano, identiche, in imprese classificate in settori diversi. In passato l'esempio classico era quello del bracciante che, quando costruiva un fienile od una stalla, svolgeva opera di edilizia, alla pari di un muratore: la giurisprudenza del primo Novecento vide bene che in tal caso entrambi erano esposti allo stesso rischio, e stabili, coerentemente, che entrambi dovevano essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro. Oggi il pensiero corre spontaneamente al progresso tecnologico che, piaccia o no, è giunto ormai dappertutto. Supponiamo che tanto Tizio quanto Caio siano stati adibiti al computer, entrambi per cinquantun giorni, ma alle dipendenze, l'uno, di un imprenditore agricolo, e l'altro di un imprenditore industriale. Perché l'indennità di malattia dev'essere concessa al primo e negata, invece, al secondo? L'irrazionalità (e quindi l'ingiustizia) di questa disparità di trattamento non ha bisogno di essere dimostrata, tanto è palese. S'intende che solo il legislatore potrà eliminarla. Ma nella decisione resa dalla Suprema Corte nel 1996 ed in quelle dei giudici di merito che hanno preceduto la sentenza qui annotata sembra di cogliere già quantomeno un sintomo di quel disagio cui accennavo poc'anzi. E non sarebbe certo la prima volta che le inquietudini della Magistratura davanti allo *ius conditum* preludono ad una sua riforma.

Antonio Fontana

(4) Mi permetto rinviare alla mia nota a Cass. Sez. Lav. 28 luglio 2009, n. 17504, *Ancora sull'accertamento della retribuzione imponibile per i giornalieri di campagna*, in questa Riv., 2010, 395 ss.

Cass. Sez. III Civ. - 31-3-2010, n. 7796 - Trifone, pres.; Amendola, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Carianni (avv. Pietro) c. Lembo (avv. Sidoti). (*Conferma App. Messina 24 marzo 2005*)

Prelazione e riscatto - Terreni con destinazione diversa da quella agricola, anche se non edificatoria - Diritto di prelazione agraria - Sussistenza - Esclusione - Fondamento - Qualificazione di un territorio come agricolo - Rilevanza - Esclusione - Strumenti urbanistici - Valutazione - Necessità. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

La disposizione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 - secondo cui il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al partecipante, rispetto ai terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica - deve essere interpretata nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione, seppure non edificatoria, sia comunque da considerare urbana in contrapposizione ad agricola, atteso che, una volta assegnata a una certa zona una edificabilità maggiore di quella considerata normale per le zone agricole e non vincolata alle esigenze dell'agricoltura, si è per ciò stesso in presenza di una zona sottratta al reatratto in favore dei coltivatori diretti; a tal fine, la qualificazione di un territorio come «agricolo» non ha carattere costitutivo, assumendo rilievo essenziale, invece, il tipo di sfruttamento consentito dagli strumenti urbanistici vigenti o in corso di approvazione (1).

(Omissis)

1.1. Col primo motivo il ricorrente lamenta violazione della l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8 nonché insufficienza e contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia.

Sostiene che erroneamente il giudice *a quo* avrebbe escluso la destinazione non propriamente agricola del fondo, in ragione del riconoscimento di un indice di fabbricabilità pari a 0,15 mc./mq., in luogo di quello, normalmente praticato in zone agricole, pari a 0,03 mc./mq., essendo apodittica l'affermazione che tale dato sarebbe indicativo di una destinazione del fondo non vincolata alle sole esigenze dell'agricoltura. Secondo l'esponente dalla semplice lettura del certificato di destinazione urbanistica era invece agevolmente desumibile la perdurante vocazione agricola del fondo, tanto vero che il C.T.U. nominato nel giudizio di merito aveva accertato che il bene, al momento del trasferimento, ricadeva in zona agricola non urbanizzata. Parimenti illogica sarebbe altresì la valorizzazione del rilascio, da parte del Comune di Gioiosa Marea, di una concessione edilizia in favore di Giuseppe Starvaggi Cocuzza, alienante del fondo, per la costruzione di un fabbricato destinato a civile abitazione, trattandosi di dato inconferente ai fini della qualificazione urbanistica dell'area, tanto più che neppure sarebbe certa la legittimità del provvedimento, non a caso sospeso con successiva ordinanza sindacale, a sua volta sospesa dal T.A.R.

1.2. Col secondo mezzo l'impugnante denuncia violazione della legge n. 1034 del 1971, art. 33, e legge n. 590 del 1965, art. 8 nonché erroneità della motivazione su un punto decisivo della controversia, ex art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, perché la Corte territoriale, partita dal corretto rilievo che momento determinante ai fini della verifica delle condizioni per l'esercizio della prelazione agraria è quello della stipula dell'atto di trasferimento, aveva considerato ininfluenza la decisione del T.A.R. Catania, dichiarativa della illegittimità della deroga al P.R.G. nella parte in cui estendeva l'indice di edificabilità a 0,15 mc./mq. per le zone agricole di estensione inferiore all'ettaro. Così argomentando il decidente non aveva considerato che dalla esecutorietà della sentenza del giudice amministrativo discendono conseguenze caducatorie con efficacia *ex tunc*.

1.3. Col terzo motivo si deduce violazione della legge n. 590 del 1965, art. 8, nonché contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia, ex art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, perché la Corte d'appello, prendendo spunto dal

riferimento contenuto nel certificato di destinazione urbanistica all'adozione di revisione del P.R.G., aveva ritenuto operante la previsione secondo cui non sono soggetti a prelazione i terreni che, in base a P.R.G., anche se non ancora approvato, siano destinati a utilizzazione edificatoria. Evidenza al riguardo che la disposizione è volta a escludere la prelazione per terreni che abbiano ricevuto una destinazione non agricola ad opera di strumenti che, non ancora approvati dai competenti organi di controllo, siano tuttavia già stati elaborati e formalmente approvati dall'autorità comunale, laddove la locuzione usata nel certificato versato in atti faceva chiaramente riferimento a uno strumento ancora in via di formazione.

2.1. Le censure, che si prestano a essere esaminate congiuntamente per la loro evidente connessione, sono infondate. La disposizione di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 8 - secondo cui il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al compartecipante, rispetto ai terreni che, in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica - viene interpretata, da una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, dalla quale non v'è ragione di discostarsi, nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione, seppure non edificatoria, sia comunque da considerare urbana in contrapposizione ad agricola, di talché, una volta assegnata a una certa zona una edificabilità maggiore di quella considerata normale per le zone agricole e non vincolata alle esigenze dell'agricoltura, si è, perciò stesso, in presenza di una zona edificabile di espansione urbana, sottratta al retratto in favore dei coltivatori diretti (Cfr. Cass. Civ. 7 luglio 2005, n. 14307; Cass. Civ. 28 giugno 2001, n. 8851). E invero, posto che l'istituto della prelazione, previsto da una norma a carattere eccezionale, è volto a tutelare lo sviluppo della proprietà coltivatrice e l'interesse del conduttore alla conservazione della propria azienda, esso, in conformità alla trasparente *ratio legis* che ne ha ispirato l'introduzione, non può operare allorché, già nel momento in cui il fondo è trasferito, è attuale la previsione di un suo possibile sfruttamento non agricolo.

2.2. Venendo al caso di specie, le critiche dell'impugnante ruotano in buona parte intorno al rilievo della persistente qualificazione del territorio comunale nel quale ricade il fondo oggetto di retratto, come agricolo, senza considerare che tale definizione non ha carattere costitutivo della natura e del conseguente regime dei terreni che vi ricadono, essenziale essendo invece, ai fini che qui interessano, il tipo di sfruttamento in concreto consentito dagli strumenti urbanistici in vigore o in itinere. Ne deriva che correttamente il decidente ha privilegiato dati sintomatici inequivocabili, quali l'indice di fabbricabilità, di gran lunga superiore a quello consentito nelle zone agricole, nonché il rilascio di licenza edilizia per la costruzione di un immobile non vincolato alle esigenze dell'agricoltura.

2.3. Neppure colgono nel segno le deduzioni relative alle vicende degli elementi valorizzati dalla Corte territoriale a seguito dell'intervento del giudice amministrativo, oggetto soprattutto del secondo mezzo. Sta di fatto, invero, che tali interventi non hanno inciso, in via definitiva, sullo stato giuridico del fondo nel momento in cui si sono materializzate le condizioni per l'esercizio del diritto di prelazione di cui qui si discute, nonché in quello in cui esso è stato in concreto esercitato, momenti con riferimento ai quali soltanto ne va verificata la sussistenza (Cfr. Cass. Sez. Un. Civ. 21 giugno 1984, n. 3654; n. 4842 del 2003; n. 1103 del 2004).

2.4. I rilievi che precedono consentono di ritenere assorbito l'esame delle critiche aventi ad oggetto l'affermata rilevanza, ai fini della decisione della controversia, delle modifiche urbanistiche in via di adozione a mezzo di revisione del P.R.G. vigente nel Comune di Gioiosa Marea, segnatamente svolte nel terzo motivo. Non par dubbio infatti che la ritenuta correttezza del giudizio formulato dal giudice di merito con riferimento agli strumenti urbanistici già in vigore nel momento in cui è sorto il diritto di prelazione e nel momento in cui esso è stato esercitato toglie ogni necessità di fare riferimento a quelli in via di approvazione, a conferma di una già accertata vocazione edificatoria. In tale contesto il ricorso deve essere rigettato.

(Omissis)

(1) Il principio espresso nella massima in annotazione è sicuramente corretto. La legge speciale, invero, reputa sufficiente che il fondo, oggetto del diritto di prelazione, sia un terreno destinato alla produzione agricola, cioè indirizzato alla coltivazione dei prodotti della terra. Per cui è ininfluenza la coeva coltivazione, nell'attimo della prelazione, poiché il diritto di prelazione resta precluso soltanto nel caso sia accertata l'irreversibilità della perdita dell'attitudine alla coltivazione agricola in conseguenza dell'effettiva trasformazione del suolo coltivabile. Sul punto, la giurisprudenza è univoca, vigendo il principio secondo cui in tema di diritto di prelazione e riscatto agrario e con riguardo alla destinazione agricola del terreno, per il riconoscimento del suddetto diritto si richiede ed è sufficiente l'esistenza di un fondo rustico suscettibile di un'attività di natura agraria, senza che sia rilevante né la sua estensione, né che nell'attualità esso sia o no coltivato (in ultimo, Cass. Sez. III Civ. 18 febbraio 2010, n. 3901, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 2, 233).

La destinazione agricola non può, comunque, derivare di per sé sola dalla classificazione catastale o dalla qualificazione nel relativo rogito notarile, dovendosi invece affermare o negare l'esistenza ed immanenza sulla scorta di elementi oggettivi e soggettivi (così, Cass. Sez. III Civ. 11 febbraio 1980, n. 969, in *Giur. agr. it.*, 1981, II, 25).

Per questa ragione la licenza edilizia, rilasciata ai sensi dell'art. 17, l. 6 agosto 1967, n. 765 che prevede un ridotto indice di edificabilità, non modifica la natura agricola del fondo stesso. Con conseguente esclusione della prelazione ai sensi dell'art. 8, comma 2, l. 26 maggio 1965, n. 590. Essendo, all'uopo, ininfluenza che la concessione della licenza edilizia agricola, assentita sul presupposto della destinazione agricola della zona e nei limiti dell'indice di fabbricabilità previsto per la medesima dal suddetto art. 17 della legge n. 765 del 1967, conceda di edificare immobili secondo un indice di fabbricabilità diverso da quello usuale delle zone ed aree agricole. In quanto, l'esclusione della prelazione e del riscatto agrario ex art. 8, comma 2, legge n. 590 del 1965 postula una destinazione edilizia del fondo promanante non dalla semplice concessione di una licenza che abiliti ad edificare, bensì da un piano regolatore, sebbene non ancora approvato, o da strumenti urbanistici ad esso equiparabili (in tal senso, Cass. Sez. III Civ. 21 novembre 1990, n. 11241, in *Vita not.*, 1991, 138).

Ed invero, in materia agraria, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, non è rilevante la contrapposizione tra area edificabile e area non edificabile, bensì quella tra aree destinate ad usi agricoli e aree destinate ad utilizzazione diversa (ovvero edilizia, industriale o turistica); non è, pertanto, esercitabile il diritto di prelazione in ordine alle aree che, ancorché non edificabili, sono suscettibili di utilizzazioni economiche (realizzazione di chioschi, infrastrutture per campeggio e turismo, parcheggi, ecc.), non coincidenti con lo sfruttamento agricolo delle stesse. (I.C.)

*

Cass. Sez. III Pen. - 30-11-2010, n. 42436 (c.c.) - Ferrua, pres.; Franco, est.; Fodaroni, P.M. (diff.) - Bichicchi, ric. (*Conferma Trib. ries. Bologna 15 febbraio 2010*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Pelli ed interiora di cinghiali - Discarica abusiva - Esclusione.

L'interramento, in un'area di circa 12 mq, di pelli ed interiora di cinghiali non configura il reato di discarica abusiva (1).

(Omissis)

Il primo motivo non può essere accolto. È vero che l'art. 185, comma 1, lett. b), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (come sostituito dall'art. 2, comma 22, del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) dispone che non rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni del decreto stesso in tema di rifiuti «in quanto regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria (...) le carogne». Tuttavia il Collegio ritiene di dover seguire l'orientamento giurisprudenziale secondo cui «In tema di rifiuti, anche a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 22, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 al testo originario dell'art. 185, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 agli scarti di origine animale si applica la disciplina in materia di rifiuti nei casi in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento, mentre si applica la disciplina del reg. (CE) 3 ottobre 2002, n. 1774 solo se gli stessi sono qualificabili come sottoprodotti ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. n), d.lgs. n. 152 del 2006. (In motivazione la Corte ha precisato che l'esclusione del principio di specialità tra le due discipline trova riscontro anche nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE)» (Sez. III 5 febbraio 2009, n. 12844, De Angelis, rv. 243.114); e «In tema di gestione dei rifiuti, anche dopo le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, le carogne rientrano nel campo d'applicazione della disciplina dei rifiuti, salvo che siano classificabili come sottoprodotti del processo di macellazione, destinati al riutilizzo senza trasformazioni preliminari e senza pregiudizio dell'ambiente, dovendosi applicare, in quest'ultimo caso, le norme sanitarie relative ai sottoprodotti d'origine animale non destinati al consumo umano di cui al reg. (CE) 3 ottobre 2002, n. 1774» (Sez. III 4 novembre 2008, n. 45057, Cinefra, rv. 242277; Sez. III 26 gennaio 2007, n. 21676, Zanchin, rv. 236.703). Nella specie si tratta appunto di scarti di animali che pacificamente erano destinati non al riutilizzo bensì allo smaltimento.

È invece fondato il secondo motivo perché effettivamente l'ordinanza impugnata si è basata su una erronea nozione di discarica abusiva. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte, affinché possa parlarsi di discarica abusiva, occorre che sussistano alcuni requisiti e caratteristiche particolari, indicativi della presenza di una vera e propria discarica, quali una condotta (più o meno sistematica, ma comunque ripetuta nel tempo e non occasionale) di accumulo di rifiuti su un'area, la destinazione dell'area a centro di raccolta dei rifiuti, lo scarico ripetuto di essi, il degrado (anche solo tendenziale) dell'area stessa, consistente nell'alterazione permanente dello stato dei luoghi, una consistente quantità di rifiuti depositati abusivamente, la definitività del loro abbandono (Sez. III 8 novembre 2006, Munafò, in una fattispecie del tutto analoga alla presente; Sez. III 14 aprile 2005, Colli, rv. 231.529; Sez. V 14 gennaio 2005, Spagnolo, rv. 231.704; Sez. III 12 luglio 2004, Tomasoni, rv. 229.484; Sez. III 12 maggio 2004, Micheletti, rv. 229.062; Sez. III 10 gennaio 2002, Garzia, rv. 221.166).

Inoltre, tenuto anche conto delle rilevanti differenze fra le sanzioni e gli altri effetti giuridici previsti per l'ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e quelli previsti dai precedenti commi 1 e 2, la giurisprudenza ha anche sottolineato che, in particolare, per potersi configurare il più grave reato di realizzazione di una discarica senza autorizzazione occorre l'allestimento di un'area con l'effettuazione di opere, quali spianamento del terreno, apertura di accessi, sistemazione, perimetrazione o recinzione, mentre per potersi configurare la diversa ipotesi di gestione di una discarica non autorizzata occorre che sussista una organizzazione, anche se rudimentale, di persone e cose diretta al funzionamento della medesima (Sez. F. 2 agosto 2007, n. 33252, Setzu, rv. 237.582; Sez. III 2 luglio 2004, Pastori, rv. 229.624; Sez. III 11 aprile 1997, n. 4013, Vasco, rv. 207.613).

Ora, nel caso in esame, dalla ordinanza impugnata non risulta in alcun modo la presenza di elementi tali per cui possa ritenersi integra-

ta la fattispecie di realizzazione di una discarica in mancanza di autorizzazione (allestimento di un'area con l'effettuazione di opere, quali spianamento del terreno, apertura di accessi, sistemazione, perimetrazione o recinzione) o la fattispecie di gestione di una discarica non autorizzata (esistenza di una organizzazione, anche se rudimentale, di persone e cose diretta al suo funzionamento).

Inoltre, come esattamente aveva rilevato il G.I.P. nella sua ordinanza, bisognava tener conto delle ridotte dimensioni dell'area di accumulo (10-12 mq), che invece il Tribunale del riesame ha ignorato omettendo di spiegare come le suddette caratteristiche essenziali per la configurabilità del reato di cui al terzo comma dell'art. 256 cit. potessero ravvisarsi in relazione alla detta area.

Nella ordinanza impugnata, quindi, manca o è meramente apparente la motivazione sulla esistenza del *fumus* del reato di cui all'art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non avendo tenuto conto il Tribunale del riesame degli elementi occorrenti per potersi parlare di realizzazione o di gestione di una discarica senza autorizzazione.

La esatta qualificazione giuridica del fatto rileva anche ai fini della applicabilità della misura cautelare, dal momento che l'ordinanza impugnata ha ravvisato il *periculum in mora* anche nel fatto che il sequestro preventivo era finalizzato alla futura confisca del terreno, confisca che è possibile soltanto qualora sia appunto configurabile il reato di cui al comma 3 dell'art. 256, e non anche qualora fosse invece configurabile uno dei reati di cui ai precedenti commi 1 o 2.

Quanto al *periculum in mora*, la motivazione è quindi mancante circa l'ipotesi di sequestro finalizzato alla confisca di cui all'art. 321, comma 2, c.p.p.

Ma la motivazione è anche meramente apparente in relazione al pericolo di reiterazione del reato. Secondo la giurisprudenza, invero, è necessario che il sequestro preventivo, in quanto misura che incide su un diritto costituzionalmente tutelato, sia disposto solo in vista di un *periculum* concreto ed attuale, valutato, cioè in riferimento alla situazione esistente al momento della adozione del provvedimento di cautela e non già in una prospettiva astratta ed incerta, nell'*an* e nel quando, di un evento futuro. Nel caso di specie è pacifico che la stagione venatoria (durante la quale era stata tenuta la condotta contestata) si era ormai chiusa e che era cessata quindi l'attività venatoria e quella di interrimento da parte del gruppo di cinghiali in questione. Il Tribunale del riesame non ha spiegato adeguatamente le ragioni per le quali si doveva ritenere che vi fosse un pericolo concreto che il sito in questione sarebbe stato usato di nuovo anche nella successiva stagione venatoria ed anche nell'ipotesi di assegnazione della zona ad una diversa squadra e comunque il pericolo che il proprietario del terreno avrebbe di nuovo acconsentito dietro compenso all'utilizzazione del suo terreno per l'interrimento degli scarti animali nonostante l'avvenuta sottoposizione a procedimento penale e il rischio di subire la confisca del bene.

In conclusione, l'ordinanza impugnata deve essere annullata sia per erronea interpretazione dell'art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sia per mancanza o mera apparenza della motivazione, con rinvio al Tribunale di Bologna per nuovo giudizio.

(Omissis)

(1) SOTTOPRODOTTO E DISCARICA: UN INTERVENTO CHIARIFICATORE DELLA CORTE.

L'intervento della Corte di cassazione prende in esame, chiarendoli ulteriormente, alcuni aspetti centrali del diritto penale ambientale con particolare riferimento all'art. 256 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (da ora codice ambientale) e alla nozione di «sottoprodotto» tanto dibattuta e discussa nel tempo (1). In tal senso la pronuncia si presenta chiara e illuminante.

Il punto di partenza è il seguente: l'immissione in un terreno di piccole dimensioni di parti di carcasse e carogne di animali, configura il reato di realizzazione o gestione di una discarica abusiva ex art. 256, comma 3 del codice ambientale?

La domanda così posta non consente di arrivare a una risposta univoca: è necessario, infatti, valutare, nel caso concreto, la sussistenza dei requisiti indicati dalla norma.

(1) Si veda a tal proposito il contributo, a firma del sottoscritto commentatore, relativo a Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 733, in questa

Riv., 2010, 255-256.

L'intervento della Suprema Corte prende posizione, progressivamente e in via generale, su alcuni elementi chiave: innanzitutto, all'argomento difensivo che, immancabilmente, richiama l'applicazione dell'art. 185 del codice ambientale (i casi di esclusione dalla disciplina ivi contenuta), i giudici rispondono che la causa di esclusione di cui al comma 1, n. 5), lett. b) dell'art. 185 [«Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: (...) 5) le carogne (...)»] non è applicabile in quanto, richiamando l'indirizzo giurisprudenziale predominante, la carogna è un rifiuto e come tale trova applicazione la parte quarta del codice ambientale, salvo che non si tratti di sottoprodotti, nel qual caso si applica la normativa speciale in tema di carogne.

Onde evitare ulteriori dispute interpretative, la Cassazione, contestualmente, statuisce in modo lapidario cosa debba intendersi per sottoprodotto: tutto ciò che è destinato «al riutilizzo senza trasformazioni preliminari e senza pregiudizio dell'ambiente». Quindi, la finalità riutilizzativa cui è destinato il residuo o lo scarto, aggiunta all'assenza di qualsiasi tipo di lavorazione propedeutica al suo utilizzo e, ovviamente, alla mancanza di qualsivoglia danno per l'ambiente, determina l'individuazione del sottoprodotto.

La pronuncia si distingue anche per un altro aspetto: in maniera molto semplice e chiara, almeno a prima vista, la Suprema Corte definisce alcuni requisiti del reato di cui all'art. 256, comma 3, codice ambientale che occorre sempre tenere a mente. In particolare, chiarisce il concetto di discarica su cui ruota il reato, essendo questa il risultato dell'azione di realizzazione o di gestione imputabile al soggetto attivo: si noterà come a elementi obiettivi come la sistematicità della condotta di abbandono, si uniscano elementi più indefiniti come il degrado (a sua volta individuato dalla permanente alterazione dell'ambiente) e che, tuttavia, al pari dei primi concorrono alla individuazione del concetto. Condotta sistematica di accumulo dei rifiuti su una specifica area, destinazione di quella medesima area a raccolta di rifiuti, degrado dello spazio, presenza di una certa quantità di rifiuti abbandonati definitivamente, sono gli indici rivelatori di una discarica.

Non ci si lasci ingannare dall'apparente semplicità: siamo dinnanzi a elementi che inizialmente non sembrano lasciare troppo spazio di manovra interpretativa, per poi accorgersi, a una lettura più approfondita, delle insidie comunque presenti in ognuno di essi. Basti, per esempio, tornare sull'elemento del degrado: la Cassazione lo individua nella «alterazione permanente dello stato dei luoghi» che, come può facilmente intuire il lettore, andrebbe, a sua volta chiarito e limitato: ma tant'è!

Sicuramente, c'è da apprezzare e da fare propri questi interventi interpretativi della Corte che, quanto meno, contribuiscono a chiarire e a delimitare la portata del reato, in ossequio al principio di tassatività del diritto penale.

Occorre, inoltre, registrare un altro importante apporto della pronuncia in esame: considerata la diversa risposta sanzionatoria che il legislatore ha riservato alla fattispecie penale di cui al comma 1 dell'art. 256 richiamato, il quale punisce una serie di attività aventi a oggetto il rifiuto, tra cui la raccolta, il trasporto e così via, rispetto a quella contenuta nel comma 3 del medesimo articolo, la Cassazione ha definito cosa debba intendersi per realizzazione e gestione di una discarica. La prima individua il proprio elemento chiave nell'attività di allestimento di un'area a discarica, ritenendo indici, per esempio, lo spianamento di un'area, la sua chiusura perimetrale e altri ancora; la gestione di una discarica, invece, pone al centro l'esistenza di un'organizzazione, più o meno complessa, di cose e persone, allo scopo di far funzionare la stessa.

Per completezza di esposizione, invero, va segnalato che proprio l'assenza nell'area sequestrata degli elementi ora descritti ha determinato, nella fattispecie concreta, l'accoglimento del ricorso presentato dal difensore dell'imputato contro l'ordinanza di sequestro emessa dal Tribunale di Bologna in riforma alla pronuncia del G.I.P.

Simone Marascialli

Cass. Sez. III Pen. - 22-9-2010, n. 34220 (c.c.) - De Maio, pres.; Lombardi, est.; Selvaggi, P.M. (diff.) - CODACONS, ric. (Cassa senza rinvio G.I.P. Trib. Grosseto 29 maggio 2009)

Bellezze naturali (protezione delle) - Beni ambientali - Legittimazione associazione consumatori. (L. 8 luglio 1986, n. 349, art. 13)

Con decreto del Ministro dell'ambiente in data 17 ottobre 1995 il CODACONS - Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, con sede in Roma, è stato individuato tra le Associazioni di protezione ambientale ai sensi dell'art. 13 della citata legge n. 349/1986. Sussiste, pertanto, la legittimazione dell'associazione ricorrente ad esercitare, in ogni stato e grado del procedimento in tema di violazione della legge quadro sulle aree protette, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con l'impugnato decreto il G.I.P. del Tribunale di Grosseto ha disposto l'archiviazione degli atti relativi alle indagini nei confronti di Capecchi Quintilio, Falciani Alberto, Scipioni Paolo, Simi Fabrizio e Tattoli Maurizio in relazione ai reati di cui agli artt. 19 e 30 della legge n. 394/1991. Avverso il decreto di archiviazione ha proposto ricorso, tramite il suo difensore, il CODACONS Onlus, che lo denuncia per violazione degli artt. 408, comma 2, e 409, comma 1, c.p.p.

Si deduce che il G.I.P. ha disposto l'archiviazione degli atti relativi alle indagini per i reati di cui in epigrafe senza che fosse stato dato avviso al CODACONS, che ne aveva fatto espressa richiesta nella denuncia presentata per i fatti oggetto di indagine.

Si osserva, in sintesi, che il CODACONS Onlus deve essere considerato soggetto offeso dal reato, in relazione ai fatti denunciati afferenti a violazioni della legge quadro sulle aree protette, nella specie costituite dall'Ente Parco dell'Arcipelago Toscano, in quanto «associazione di protezione ambientale», ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1986, riconosciuta dal Ministro dell'ambiente fin dal 1995 e con decreto del Presidente della Regione Lazio n. 361/94.

Con memoria difensiva depositata il 7 luglio 2010 l'Associazione ricorrente ha ribadito le precedenti deduzioni in ordine alla propria legittimazione come soggetto offeso dal reato, facendo rilevare che la richiesta del P.G. si riferisce ai reati di cui agli artt. 314 e 323 c.p., che non formano oggetto dell'impugnato decreto.

Con memoria depositata il 18 giugno 2010 la difesa del Simi ha dedotto l'inammissibilità del ricorso per tardività, osservando che il ricorrente non ha fornito prova della tempestività dell'impugnazione in relazione alla data in cui ha avuto conoscenza del provvedimento.

Si contesta inoltre la legittimazione del CODACONS quale persona offesa dal reato, non avendo l'associazione ricorrente dimostrato detta qualità.

Il ricorso è fondato.

Preliminarmente la Corte osserva, in ordine alla tempestività del ricorso, che in materia di osservanza dei termini per impugnare vige il principio della conoscenza legale del provvedimento, sicché, in mancanza della notifica del decreto di archiviazione, che non è prevista, la eventuale conoscenza *aliunde* di tale provvedimento deve essere effettiva ed idonea a determinare il decorso del termine per impugnare.

Orbene, nel caso in esame, tale conoscenza non emerge dalle risultanze processuali.

Né può essere imposto un onere di dimostrazione negativa sul punto, che, peraltro, non può avere altro fondamento che la dichiarazione della stessa parte ricorrente.

Osserva, quindi, la Corte in ordine alla legittimazione del CODACONS che, ai sensi dell'art. 408, comma 2, c.p.p., l'avviso della richiesta di archiviazione è notificato alla persona offesa che abbia dichiarato di volere essere informata circa l'eventuale archiviazione del procedimento.

Stabilisce inoltre l'art. 91 c.p.p. che «Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato».

Sicché gli enti e le associazioni senza scopo di lucro, ai quali sono state riconosciute finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, sono legittimati a ricevere l'avviso di cui all'art. 408, comma 2, c.p.p.

Tale principio di diritto è stato già affermato da tempo da questa Suprema Corte con riferimento alla posizione della SIAE (Sez. II 22 febbraio 1996, n. 3886, P.C. in proc. Dencevirale, rv. 204.042) in relazione alle violazioni della normativa sul diritto d'autore, nonché più di recente con riferimento all'ANPA - associazione che ha come scopo statutario la tutela degli animali - in relazione ai delitti contro il sentimento per gli animali ed alla contravvenzione prevista dall'art. 727 c.p. (Sez. III 12 maggio 2006, n. 34095, P.O. in proc. Cortinovis ed a., rv. 235.138).

Orbene, per quanto riguarda la posizione del CODACONS si rileva che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 349/1986, come modificato dall'art. 17, della l. 23 marzo 2001, n. 93, «Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide».

Inoltre, con decreto del Ministro dell'ambiente in data 17 ottobre 1995 il CODACONS - Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, con sede in Roma, - è individuato tra le Associazioni di protezione ambientale ai sensi dell'art. 13 della citata legge n. 349/1986.

Sussiste, pertanto, la legittimazione dell'associazione ricorrente ad esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato.

Emerge inoltre dalla denuncia datata 30 settembre 2008, in atti, che il CODACONS aveva espressamente chiesto di essere avvisato qualora il procedimento penale venisse archiviato ai sensi dell'art. 408 c.p.p.

Va, infine, osservato che nell'esposto del CODACONS, anche se risultano espressamente individuati i reati di cui agli artt. 314 e 323 c.p., vengono puntualmente denunciate attività che si sono svolte nel Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano in violazione dei divieti ed in assenza delle autorizzazioni prescritte dalla legge.

Tali fatti hanno indotto il P.M. a configurare i reati di cui agli artt. 19 e 30 della legge 394/1991, pur se sono state ritenute carenti le prove idonee per sostenere l'accusa in dibattimento in ordine agli stessi.

L'Associazione ricorrente, pertanto, aveva diritto all'avviso previsto dall'art. 408, comma 2, c.p.p. con la conseguente nullità del decreto emesso (cfr. Sez. II 4 luglio 2003, n. 46274, Prochilo, rv. 226.975; da ultimo Sez. II, 22 dicembre 2009, n. 1929, P.O. in proc. Arcini ed a., rv. 246.040).

L'impugnato provvedimento deve essere, perciò, annullato senza rinvio e gli atti vanno trasmessi al P.M. perché provveda all'adempimento prescritto dalla norma citata.

(Omissis)

(1) LA PERSONA OFFESA E GLI INTERESSI DIFFUSI: LE INDAGINI PRELIMINARI E L'ARCHIVIAZIONE TRA DIRITTO DI DIFESA E PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO IN MATERIA DI ILLECITI AMBIENTALI.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Corte di cassazione in epigrafe (Sez. III Pen. 22 set-

tembre 2010, n. 34220), chiamata a pronunciarsi sul ricorso del CODACONS, è la legittimazione delle associazioni ad esercitare diritti e facoltà in qualità di persona offesa e la validità del decreto di chiusura del procedimento penale da parte del G.I.P.

La vicenda riguarda l'archiviazione delle indagini preliminari avviate su denuncia del CODACONS relativamente ad attività svolte in una Parco nazionale in violazione dei divieti ed in assenza delle autorizzazioni prescritte, senza previamente notificare al medesimo CODACONS l'avviso della richiesta di archiviazione.

Sotto il profilo sostanziale, il diritto penale è retto dai principi fondamentali di legalità (art. 1 c.p. e art. 25 Cost.) e quindi di riserva di legge, irretroattività, determinatezza, tassatività, divieto di analogia, di materialità, di offensività, di colpevolezza (o di imputabilità, art. 27 Cost.) (1).

In materia di aree protette, vige la legge n. 394/1991 e, nella fattispecie, sono applicabili gli artt. 19 e 30 in tema di gestione delle aree marine e relative sanzioni contravvenzionali ed amministrative-pecuniarie.

Sul piano processuale (d.p.r. 22 settembre 1988, n. 447), giunta la notizia di reato alla polizia giudiziaria (art. 347) o al P.M. (artt. 330 e 335) ed avviate, quindi, le indagini preliminari (art. 326 c.p.p.), il P.M. *dominus* (art. 327) e la polizia giudiziaria svolgono le indagini necessarie (art. 358) per stabilire se sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione penale (art. 50 c.p.p.).

Soltanto quando non deve richiedere l'archiviazione, il P.M. esercita l'azione penale (art. 405 c.p.p.), formulando l'imputazione ovvero con richiesta di rinvio a giudizio. In entrambi i casi (archiviazione o rinvio), comunque, il P.M. deve informare, rispettivamente, la persona offesa o l'indagato mediante la notifica di un apposito avviso in modo da consentire l'esercizio dei relativi diritti (artt. 410 e 415 c.p.p.) (2).

La persona offesa dal reato è il titolare del bene o dell'interesse protetto dalla norma penale violata a seguito della commissione di un fatto-reato (3). Alla persona offesa sono attribuiti diritti di impulso-azione (costituzione di parte civile) processuale e generalizzato, in virtù della clausola generale contenuta nell'art. 90 c.p.p., distinti ed indipendenti da quelli spettanti nella sua eventuale ulteriore qualità di danneggiato dal reato.

Per tale, si intende quel soggetto che ha riportato, a seguito dell'illecito, danni patrimoniali (o non) e che, quindi, ha diritto a costituirsi parte civile al fine, cioè, di ottenere la tutela di un interesse materiale ovvero la riparazione del danno.

La persona offesa può esercitare una serie di azioni sin dalla fase preliminare (es. artt. 336, 360, 366, 369, 394, 401, 406, 412, 413).

La specifica rappresentatività degli interessi delle collettività e la titolarità della tutela degli interessi lesi dal reato e direttamente protetti dall'ordinamento penale, discendente dagli artt. 185 c.p. e 2059 c.c. in materia di fatti illeciti e danni (non) patrimoniali, consente agli enti ed alle associazioni senza scopo di lucro (art. 18 Cost.) l'esercizio dei diritti e delle facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato (artt. 91, 94, 484 c.p.p.): ai medesimi soggetti/organismi è riconosciuta, sulla base di un generalizzato e preventivo consenso dello Stato (4), la facoltà di intervenire in giudizio, nei modi e termini di legge (artt.

(1) Per approfondimenti, G. MAGGIORE, *Principi di diritto penale*, Bologna, 1968; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, Milano, 2000.

(2) Per approfondimenti, A. DALIA - M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto processuale penale*, Padova, 2000; F. CORDERO, *Procedura penale*, Milano, 2004; D. SIRACUSANO - A. GALATI - G. TRANCHINA - E. ZAPPALÀ, *Diritto proces-*

suale penale, Milano, 2000.

(3) Per approfondimenti, S. TESSA, *La persona offesa dal reato nel processo penale*, Torino, 1996.

(4) Cass. Sez. V Pen. 5 marzo 1996, n. 2361, Amendola, rv. 204.483, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, 241.

92, 93 e 94), in quanto enti esponenziali di interessi diffusi che perseguono il fine di assecondare l'attività dello Stato nella salvaguardia dell'ambiente, in ossequio agli artt. 2, 9 e 117 Cost. Tale possibilità è da qualificarsi come diritto di personalità-identità dell'ente.

La *ratio* è, quindi, la tutela dell'ambiente e delle risorse e la prevenzione da illeciti anche meramente di pericolo e l'*animus* è la protezione dell'efficacia e dell'efficienza dell'ordinamento generale: la dimensione sociale e pubblicistica rende, così, legittima la ricerca della verità ed il (quasi) controllo (esterno) del Potere da parte di soggetti privati.

Non è, però, sufficiente l'esistenza del bene giuridico bensì occorre che quest'ultimo produca effetti utili alla società o per parte di essa: il bene giuridico, quindi, rappresenta quell'interesse o quell'accorpamento di interessi utili al sistema sociale e che giustificano, così, la reazione dello Stato attraverso la sanzione normativa-punitiva. Il bene giuridico viene anche definito come giustificazione funzionale di una norma penale, come scopo di essa e, quindi, significato della norma stessa.

Il bene giuridico non è, quindi, riducibile alla semplice materialità fisica: vi sono, infatti, beni immateriali che sono meritevoli di tutela in quanto rappresentativi di interessi superindividuali: si tratta di illeciti che offendono direttamente l'interesse pubblico, costituito dalla fiducia che la società ripone sulle risorse cui l'ordinamento riconosce particolare valenza.

Nella fattispecie in esame, quindi, va dapprima qualificata la natura giuridica dell'illecito onde stabilire il diritto a ricevere la comunicazione della richiesta di archiviazione della *notitia criminis*: nell'illecito mono-offensivo, in particolare, la persona offesa è il soggetto passivo del reato, individuabile sulla base dell'oggettività giuridica normativamente determinata, mentre nell'illecito pluri-offensivo è anche la persona fisica (5).

Il diritto ad essere informati non è mero interesse: quindi, non risultano utilizzabili i parametri della liceità e della legittimità per valutare l'operato del P.M. bensì l'osservanza delle disposizioni rituali.

Trattasi di una sorta di tutela preventiva a favore della persona offesa, limitata però ai casi in cui la medesima persona abbia dimostrato diligenza ed effettivo interesse al procedimento.

Giudizialmente, intervenuti nel procedimento, gli enti e le associazioni hanno diritto di stare nel processo in ogni stato e grado *ex art.* 93, comma 4 (6).

In fase dibattimentale, peraltro, gli enti e le associazioni hanno anche autonome facoltà, rispetto alla persona offesa, tra cui rivolgere domande a testimoni, periti, consulenti tecnici e parti private (art. 505 c.p.p.) e sollecitare il P.M. a proporre impugnazione ad ogni effetto penale (art. 572 c.p.p.).

Sostanzialmente, la norma di cui all'art. 408, comma 2, c.p.p. offre una precisa indicazione, la pubblicità delle azioni procedimentali ovvero il diritto di ricevere l'avviso della richiesta di archiviazione, presentata dal P.M., nei casi in cui il denunciante possa essere qualificato come persona offesa e, cioè, quando l'azione del soggetto attivo

sia finalizzata ad arrecargli danno ovvero quando sia qualificabile come titolare dell'interesse specifico direttamente protetto dalla norma incriminatrice (7).

La persona che, pur danneggiata dal reato e denunciante, non è, invece, titolare dell'interesse giuridicamente protetto, non ha diritto alla notifica della richiesta di archiviazione (8) e non ha facoltà di opporsi alla richiesta (9): in tal caso, l'estensione alla persona danneggiata deriva dalla *ratio* della norma (10).

Non è sufficiente lo svolgimento di un determinato *munus* pubblico per sottrarre alla parte privata diritti ed interessi giuridicamente tutelati: al contrario, proprio lo svolgimento di un ruolo pubblico, incrociando interessi privati ed entrando potenzialmente in conflitto con gli stessi, implica il dovere di tenere conto della dimensione giuridica della parte privata. Non è richiesto l'accertamento del criterio vantaggio-danno: la sola omissione, da parte del potere pubblico, si configura quale insufficienza del medesimo potere.

Le facoltà esercitabili nel processo penale dalla persona offesa sono, tuttavia, limitate e rivolte esclusivamente al perseguimento di un interesse prettamente morale alla punizione del responsabile di un fatto illecito.

Nella fattispecie, il ruolo di persona offesa, per enti ed associazioni, si configura anche quando l'azione del soggetto attivo sia esclusivamente lesiva dell'interesse dello Stato all'ordinato funzionamento della P.A.

A nulla varrebbe, pertanto, la tesi secondo cui l'associazione CODACONS non avrebbe diritto a ricevere l'avviso in quanto nella sua denuncia risultino espressamente individuati reati contro la P.A. e, quindi, parte offesa sarebbe esclusivamente la P.A.: la legittimazione dell'associazione deriva, infatti, dal contenuto della denuncia che inerisce attività svolte nel Parco nazionale. Elemento essenziale della condotta criminosa, infatti, è anche la lesione (anche in forma di pericolo) dell'integrità del patrimonio naturalistico.

Il CODACONS è, infatti, un'associazione di volontariato (legge n. 266/1991) autonoma e dotata di statuto, senza fini di lucro, a base democratica e partecipativa che persegue esclusivamente obiettivi di solidarietà sociale.

Altresì, in caso di mutamento della qualificazione giuridica del fatto o quest'ultimo risulti diversamente circostanziato, il P.M. ne cura l'aggiornamento (art. 335, comma 2, c.p.p.).

L'avviso si atteggia, in tal senso, come atto solenne, recettizio, infungibile in ottica di etica giuridica e, si ricordi, l'etica apre alle regole: la norma processuale risulta valida per ogni norma sostanziale, mezzo proprio e diretto per garantire il pluralismo. In tal modo, non significa anteporre la forma, peraltro di tipo processuale, alla sostanza bensì predeterminare gli adempimenti necessari a garantire il rispetto della sostanza medesima.

Trattasi, quindi, di antecedente logico-giuridico necessario per consentire l'esercizio di diritti costituzionalmente e processualmente tutelati, come il diritto alla difesa (art. 24) ed al contraddittorio (11): tali diritti configurano i principi cardine del sistema giuridico nazionale, costitutivi dei diritti di libertà e di partecipazione. L'ottemperanza dei

(5) Cass. Sez. V Pen. 1° settembre 1999, n. 1523, Manieri, rv. 214.588, in G. GATTI, *Codice di procedura penale*, Napoli, 2001. Per approfondimenti, G. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, Torino, 2004; A. NAPPI, *Guida al codice di procedura penale*, Milano, 1996.

(6) Cass. Sez. III Pen. 7 dicembre 1996, n. 10496, Miano, rv. 206.479, in G. GATTI, *op. cit.*

(7) Per approfondimenti, G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale: parte generale*, Bologna, 2007; A. MANNA, *Corso di diritto penale - parte generale*, Padova, 2007; C. FIORE, *Diritto penale - parte generale*, Torino, 1999.

(8) Cass. Sez. VI Pen. 21 agosto 1995, n. 2453, Ferri, rv. 202.776, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1995, 5, 860 e in G. GATTI, *op. cit.*

(9) Cass. Sez. V Pen. 1° febbraio 2001, n. 4627, in G. GATTI, *op. cit.*

(10) Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 1997, n. 3618, Luchi, rv. 209.713, in G. GATTI, *op. cit.*

(11) Cass. Sez. V Pen. 1° aprile 2004, n. 15443, Dell'Utri, rv. 228.746, in *Dir. e giust.*, 2004, 27, 98; Cass. Sez. IV Pen. 20 maggio 2004, n. 23624, Bonaventura, rv. 228.928, in *Cass. pen.*, 2005, 6, 1967 e in *Arch. nuova proc. pen.*, 2005, 4.

medesimi, infatti, forma il diritto e non è soltanto quest'ultimo a formare i citati diritti. L'avviso svolge, nei fatti, una funzione garantista (12).

All'uopo, non si ravvisano incertezze esegetiche ed eccezioni.

La norma riconduce al principio di legalità, barriera contro gli abusi dei regimi totalitari, che trova il suo sostegno naturale in uno Stato democratico che osservi i principi di giustizia: l'*iter* procedimentale non può, cioè, condurre ad un risultato giusto se non sono rispettati i principi di difesa e di contraddittorio. Le norme (o i principi), onde essere applicate contestualmente, devono essere, come nel caso in esame, pienamente compatibili tra loro, reciprocamente.

L'operato del P.M. e i diritti dei soggetti interessati possiedono, ciascuno, un proprio significato, l'uno in via estetica, l'altro rappresenta la parte più interna dell'ordinamento. Così, il potere del P.M. non può divenire più di quello che è *secundum legem*.

Anche se l'avviso non fosse previsto espressamente come diritto, non sarebbe, comunque, irregolare l'opposizione alla richiesta di archiviazione ed, in tal senso, sarebbe da qualificarsi come diritto: la replica del potere pubblico non può, cioè, consistere nell'esclusione generalizzata ed incondizionata dei diritti della parte non pubblica.

Non è, peraltro, richiesta la collegabilità tra norme (o settori) al fine dell'applicazione congiunta delle medesime, anche se sarebbe ammissibile rinvenire una sorta di eziologia (o propeudeticità) giuridica tra le stesse.

Non è, comunque, una concessione del P.M. all'interessato privato: nel procedimento appare proprio necessaria la coesistenza dei contrasti, da un lato il P.M. quale *dominus* e dall'altro il privato, e non vi è una minore qualificazione e ruolo dei diritti delle parti ma soltanto un differente punto di vista.

L'operato del P.M. non può essere il risultato di un mero calcolo: i diritti ed i doveri vanno ottemperati stabilmente. Prima dell'azione penale e lungo tutta la fase procedimentale vige, infatti, il rispetto delle fonti del diritto, base giuridica imprescindibile: in tale ottica, potrebbe parlarsi di una legittimità processuale e di una legittimità sostanziale ed entrambe devono coesistere e ciò non consente che si invochi, in via ipotetica, una questione di eccessiva giuridicità.

I diritti (e le facoltà) attribuiti alla persona offesa non sono meri principi ausiliari bensì fondamentali (artt. 101 e 111 Cost.), diritti umani non solo processuali, valori e principi che non possono ridursi a meramente periferici, specie se tesi a garantire la ricerca della verità e l'attuazione concreta della legalità (13). In caso contrario, muterebbe il diritto e la struttura diverrebbe fallibile. Non solo. La libertà si tradurrebbe in assenza di comprensione della legge e del senso del limite ovvero in arbitrio, violazione, violenza. Tali conseguenze, per il privato, si verificherebbero soltanto se la sua azione fosse tesa a confondere o interferire in quella del P.M.

Nel «palinsesto» procedimentale, le norme non possono non essere preordinate all'adempimento di un vero e proprio impegno civile. Il non rispetto sarebbe come se lo Stato contraddicesse se stesso. Il P.M. non è, quindi, al di sopra delle regole: la legalità non può essere interpretata come estremizzazione escludente bensì condivisione implicita nel senso di superare la condizione iniziale (differenze P.M./cittadino) ed applicare l'essenziale (rispetto

della legge e dell'individuo). Senza quelle azioni, inoltre, i diritti del privato non sarebbero tutelabili e diverrebbero confutabili.

Il profilo soggettivo *uti autoritas* non prevale sull'aspetto oggettivo, non configura quindi alcun privilegio o supervalutazione della funzione inquirente-requirente: ciò sarebbe contro la stabilità costituzionale. Trattasi di norma relazionale dove il privato è legittimato, quantomeno, ad un concorso esterno per la tutela dei propri diritti-interessi originari e massimi: il rispetto non è soltanto un fatto privato bensì coinvolge funzioni pubbliche, l'identità stessa della legge, l'equilibrio tra fase procedurale ed ordinamento, valore oggettivo ed assoluto alla base di una reale democrazia.

Gli organi inquirenti non possono, pertanto, scegliere, filtrare o pre-filtrare norme, diritti e doveri. Nella fase preliminare, l'insieme dei poteri del P.M. rappresenta il massimo dei medesimi poteri: egli non può, quindi, andare oltre quel massimo. In caso contrario, la «clinica» giuridica intravede la rappresentazione della fine dello stato di diritto.

I diritti delle parti (e del privato) si pongono simbolicamente sulla «destra» dell'ordinamento, quindi con ammissibile diritto di precedenza, e non sussiste un corridoio principale per il P.M.: è possibile, quindi, ipotizzare una precisa legalità giudiziaria oltre che processuale, a moderazione dei poteri dell'autorità giudiziaria stessa. Non sono, peraltro, imposte alternative e ciò conferma l'essenzialità e l'attualità della dimensione del privato che non soltanto parte dalla Costituzione ma essenzialmente si basa su di essa: il diritto, e la possibilità astratta, scaturisce dalla Carta costituzionale mentre la non possibilità deriva dalla legge ordinaria.

Peraltro, i diritti della persona offesa restano attivi ovvero esperibili anche durante la fase processuale, quella post-formulazione dell'imputazione, per cui non si comprenderebbe la disparità nella fase procedimentale in cui si assumono gli elementi per verificare il fondamento dell'accusa.

Anche se le fasi potessero essere inquadrare come estremità, non potrebbero essere scisse ed isolate l'una dall'altra: costituiscono un unico processo la cui decorrenza può intendersi sin dallo stadio pre-processuale.

Non è, altresì, invocabile alcuna ipotesi di ingerenza *corporis*: non è sufficiente la teorizzazione delle regole bensì è necessario che la funzione pubblica e giurisdizionale eserciti, unitamente all'autorità, la materializzazione delle norme. I poteri ministeriali non sono assoluti e restano potestà: in quanto tali, non consentono, specie in fase di interregno, una gestione privata indipendente dal rispetto dei diritti comuni collegati.

La funzione non giudicante non deve rimettere in parità alcunché rispetto al privato: non vi è, quindi, titolo, da parte degli organi indaganti, per esercitare un dominio escludente, in quanto ciò minerebbe la terzietà, così come il privato non è legittimato ad esercitare azioni per sovvertire ruoli e funzioni altrui assegnati per legge.

Non sono, peraltro, invocabili le caratteristiche tipiche dell'attività amministrativa (in tale ipotesi, peraltro, sarebbero configurabili fattispecie di responsabilità anche per attività lecite): quest'ultima, infatti, è discrezionalità nell'*an*, nel *quid*, nel quando e nel *quomodo* ovvero facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti da effettuare, in caso di discrezionalità amministrativa, in

(12) Cass. Sez. III Pen. 23 marzo 2004, n. 13954, P.M. in proc. Turini, rv. 228.616, in *Giust. pen.*, 2005, 18, 78 e in *Arch. nuova proc. pen.*, 2005, 4.

(13) Per approfondimenti, G. ZAGRABELSKI - G. NAPOLITANO, *L'esercizio della democrazia*, Torino, 2010.

base alle norme non giuridiche dell'opportunità, della logica e dell'imparzialità o, in caso di discrezionalità tecnica, in base ai criteri della scienza e della tecnica (14).

L'attività non è di natura puramente amministrativa: l'opposizione, infatti, è prescritta espressamente all'atto del P.M. e non ad un provvedimento.

Se l'azione dell'Autorità si traducesse in deviazione o rallentamento dell'azione dei diritti altrui, si ravviserebbe una sorta di finzione del diritto e sarebbe ipotizzabile una responsabilità di natura penale e disciplinare.

I diritti del privato, peraltro, in quella fase preliminare avrebbero maggiore valore in quanto non previsti in abbondanza. Potrebbe, persino, ipotizzarsi l'incostituzionalità della norma qualora non prevedesse l'onere-dovere di notifica dell'avviso in quanto, in tal caso, la facoltà-diritto di tutela del privato resterebbe priva di possibilità di azione reale: si rinviene, quindi, una sorta di collegamento inscindibile tra dovere del P.M. e diritto del privato.

Il diritto a ricevere l'avviso sussiste anche nell'ipotesi di procedimento a carico di ignoti (15), di nuova richiesta di archiviazione per eventuale nuova opposizione (16), nell'ipotesi in cui in G.I.P. si dichiari incompetente (17), in cui la richiesta costituisca reiterazione di richiesta precedentemente presentata e rigettata dal G.I.P. (18), cioè ogni volta che il P.M. reiteri la richiesta (19).

L'omissione dell'avviso costituisce difetto del procedimento per vizi *in procedendo* (20) il quale viene, così, colpito dalla sanzione della nullità con l'ulteriore invalidità della richiesta del P.M. e del decreto del G.I.P.

L'istituto dell'archiviazione, cioè, congloba ulteriori formalità processuali: l'inadempimento di queste rende il provvedimento successivo abnorme, posto al di fuori del sistema vigente ovvero non riconducibile ad alcuno schema disciplinato, emesso in assoluta carenza di potere o con contenuto avulso da ogni previsione normativa (21).

Qualsiasi variazione dell'attività del P.M. non può modificare, quindi, i mezzi di azione e di tutela del privato. Peraltro, il P.M., al fine di poter esplicitare la propria attività, non deve necessariamente estendersi sulle situazioni giuridiche del privato.

Non sussisterebbe il diritto a ricevere l'avviso nella sola ipotesi in cui la richiesta di informazione dell'archiviazione non fosse esplicita e formale: in tal caso, infatti, non è ravvisabile la deducibilità giuridica della manifestazione implicita di una siffatta volontà della parte offesa (22).

La richiesta deve essere espressa al fine di esonerare le Procure da inutili inadempimenti.

L'inerzia del privato, comunque, non determinerebbe la perdita di tutti i diritti: non ricevuto l'avviso, resta salvo il diritto di opposizione (23). Trattasi, quindi, di subprocedimento costituito da atti autonomi, a potenziale rilevanza

esterna e necessari al procedimento principale, impugnabili direttamente.

Soltanto l'istanza non tardiva ovvero proposta anche non contestualmente alla presentazione della notizia di reato purché non successivamente alla richiesta di archiviazione del P.M. è idonea a determinare l'operatività degli adempimenti informativi (24).

Ugualmente non sarebbe invocabile il diritto a ricevere l'avviso se richiesto dopo la trasmissione degli atti al G.I.P. (25): infatti, risulta ormai impossibile il deposito degli atti presso il P.M., per consentire alla persona offesa di prenderne visione per l'eventuale opposizione prima della trasmissione al G.I.P., e risulterebbe impossibile la stessa opposizione nel caso in cui il G.I.P. avesse già emesso il decreto di archiviazione. Pertanto, sarebbe ammissibile il diritto di ricevere l'avviso anche dopo il relativo deposito purché prima che il provvedimento di archiviazione sia adottato (26): l'inoltro dell'istanza sarebbe, in tal senso, idonea ad impedire l'emissione del provvedimento di archiviazione (27).

Peraltro, il termine di cui all'art. 408, comma 3 è da considerarsi meramente acceleratorio e non perentorio in quanto i termini stabiliti in tal senso sono quelli di cui all'art. 173, comma 1 e l'atto di opposizione non rientra nel novero delle impugnazioni: in caso di mancato rispetto del termine, pertanto, l'opposizione non sarebbe dichiarabile inammissibile (28). L'inammissibilità, invece, è la sanzione prevista in caso di opposizione senza indicazione delle investigazioni suppletive e dei relativi elementi di prova (art. 410, comma 1).

La non perentorietà dimostra, così, la centralità del diritto della persona offesa.

Peraltro, la mancanza o la tardività della dichiarazione di voler essere informato della richiesta di archiviazione non esclude la facoltà della persona offesa di proporre (art. 410 c.p.p.) opposizione dopo la trasmissione della richiesta del P.M. al G.I.P. (29) e fino a quando questi non abbia provveduto.

È da precisare, comunque, che in materia di osservanza dei termini per impugnare vige il principio della conoscenza legale del provvedimento: non essendo, però, prevista la notifica del decreto di archiviazione, necessiterebbe dimostrare l'eventuale conoscenza *aliunde* di tale provvedimento, emergente dalle risultanze processuali, effettiva ed idonea. In mancanza, non può sostenersi la tesi della tardività-inammissibilità del ricorso, anche perché il provvedimento di archiviazione non esplica una particolare ed inoppugnabile efficacia preclusiva. La possibilità di ulteriori indagini e la riapertura delle medesime, infatti, è sempre possibile se sussista l'esigenza di nuove investigazioni (artt. 414 c.p.p. e 157 disp. att. c.p.p.): i poteri giurisdizionali e giudiziari si inseriscono, infatti, in

(14) Per approfondimenti, S. CASSESE - L. FIORENTINO - A.M. SANDULLI, *Casi e materiali di diritto amministrativo*, Bologna, 2001; L. DELPINO - F. DEL GIUDICE, *Diritto amministrativo*, Napoli, 2008; P. VIRGA, *Diritto amministrativo - I principi*, Milano, 2001.

(15) Cass. Sez. V Pen. 1° aprile 1996, n. 1206, Aponte, rv. 204.241, in *Giust. pen.*, 1997, III, 114 e in G. GATTI, *op. cit.*

(16) Cass. Sez. VI Pen. 3 luglio 1998, n. 2100, Oulai, rv. 211.957, in *Giust. pen.*, 1999, III, 596 e in G. GATTI, *op. cit.*

(17) Cass. Sez. VI Pen. 11 febbraio 1999, n. 3596, Messineo, rv. 212.703, in G. GATTI, *op. cit.*

(18) Cass. Sez. V Pen. 19 ottobre 1999, n. 611, P.M. in proc. Zanellato, rv. 214.601, in *Cass. pen.*, 2000, 2305 e in G. GATTI, *op. cit.*

(19) Cass. Sez. II Pen. 22 febbraio 1996, n. 5548, P.G. in proc. Tommasini, rv. 206.069, in *Cass. pen.*, 1997, 2713 e in G. GATTI, *op. cit.*

(20) Cass. Sez. I Pen. 18 marzo 1999, n. 1560, Bentivegna, rv. 213.880, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1999, 3, 272 e in G. GATTI, *op. cit.*

(21) Cass. Sez. I Pen. 17 gennaio 1996, n. 5689, Scagliotti, rv. 203.434, in *Cass. pen.*, 1997, 1386 e in G. GATTI, *op. cit.*

(22) Cass. Sez. IV Pen. 21 gennaio 1999, n. 3266, P.C. in proc. Nesci, rv. 212.377, in *Cass. pen.*, 1999, 3455 e in G. GATTI, *op. cit.*

(23) Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 1997, n. 2160, Sbrighi, rv. 208.812, in *Riv. pen.*, 1997, 12, 1133 e in G. GATTI, *op. cit.*

(24) Cass. Sez. V Pen. 31 luglio 1997, n. 2790, Pane, rv. 208.362, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1997, 4, 438; Cass. Sez. VI Pen. 6 luglio 2000, n. 1587, Rizzuto, rv. 217.189, in G. GATTI, *op. cit.*

(25) Cass. Sez. Un. Pen. 7 luglio 2004, n. 29477, Apruzzese, rv. 228.005, in *Foro it.*, 2004, 11, 2, 593 e reperibile sul sito www.altalex.com.

(26) Cass. Sez. VI Pen. 7 luglio 1995, n. 1817, Piscitelli, rv. 202.817, in *Giust. pen.*, 1996, III, 418 e in G. GATTI, *op. cit.*

(27) Cass. Sez. II Pen. 12 luglio 1997, n. 3399, Giovannelli, rv. 208.370, in G. GATTI, *op. cit.*

(28) Cass. Sez. II Pen. 8 maggio 2006, n. 15888, P.O. in proc. Rao, rv. 234.243, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2007, 5, 613.

(29) Cass. Sez. V Pen. 17 settembre 2002, n. 31009, Cattafi, rv. 222.339, in *Dir. e giust.*, 2002, 39, 76.

un contesto complessivo. La legalità comprende anche questa possibilità.

In termini di «cinetica» giuridica, quindi, il valore giuridico complessivo risulta, sostanzialmente, superiore al valore normativo specifico. Il procedimento deve, in altri termini, essere gestito in modo da tutelare situazioni e condizioni, oltre che diritti ed interessi: non sarebbe, così, invocabile l'obbligatorietà del rispetto della legge se non venisse dato spazio ai diritti soggettivi e superindividuali.

Né può ipotizzarsi l'onere, a carico della parte, di dimostrare di non avere avuto conoscenza del provvedimento di archiviazione.

Non è, peraltro, invocabile il *ne bis in idem* in quanto non si è trattato di sentenza, peraltro non passata in giudicato e quindi non irrevocabile (art. 648 c.p.p.), e di processo: il principio impedisce esclusivamente lo svolgimento di più procedimenti penali nei confronti della stessa persona e per lo stesso fatto e vieta la duplicazione del processo concluso definitivamente (art. 649 c.p.p.) in tutti i casi in cui, cioè, sia stata esercitata (e consumata) l'azione penale.

In conclusione, in materia ambientale, il diritto a ricevere l'avviso (art. 126 disp. att. c.p.p. e d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271) dipende dalla possibilità, per l'ente o l'associazione, di essere qualificata come persona offesa: tale possibilità deriva, a sua volta, dal riconoscimento, per i medesimi enti o associazioni (senza scopo di lucro), delle finalità di tutela degli interessi lesi dal reato ovvero dall'individuazione come organismo di protezione ambientale, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1986 (art. 17, l. 23 marzo 2001, n. 93), sulla base dell'ordinamento interno democratico e dello statuto, della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente ed, in mancanza, mediante decreto del Ministero dell'ambiente (30). Così individuata l'associazione, la conseguente legittimazione a ricevere l'avviso sussiste anche in ambito di aree protette. Trattasi di diritto strutturale, obiettivo ed inderogabile. L'archiviazione delle indagini preliminari disposta senza avere previamente notificato l'avviso della richiesta del P.M. configura violazione della garanzia del contraddittorio e determina la nullità del decreto emesso [art. 178, lett. c)] (31), la ricorribilità *per saltum* in Cassazione (art. 606 c.p.p.) (32) e l'annullamento del decreto stesso (33) con restituzione degli atti al P.M. (34). Non è, invece, consentita la revoca del decreto da parte dello stesso G.I.P. emittente (35).

Alessandro M. Basso

(30) Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; S. MORANDINI, *Nel tempo dell'ecologia - Etica teleologica e questione ambientale*, Bologna, 1999; P. FICCO BAELI - B. SPADONI, *Prevenzione del danno ambientale*, Roma, 1989; C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; A. ZAVATTI, *Tecniche di protezione ambientale*, Bologna, 1984; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno ambientale*, Milano, 1988; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio - Aspetti agroecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007; A.M. BASSO, *Il paesaggio e l'ambiente*, in *www.fidaf.it*, 18 ottobre 2010.

(31) Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 1997, n. 3618, Luchi, rv. 209.713, in G. GATTI, *op. cit.*

(32) Cass. Sez. III Pen. 31 luglio 1998, n. 1776, Tesi, rv. 211.553, in *Arch. nuova proc. pen.*, 1998, 4, 587; Cass. Sez. II Pen. 9 febbraio 1998, n. 120, Beggini, rv. 210.452, in G. GATTI, *op. cit.*

(33) Cass. Sez. II Pen. 2 dicembre 2003, n. 46274, Prochilo, rv. 226.975, in G. GATTI, *op. cit.*

(34) Cass. Sez. II Pen. 8 agosto 1996, n. 1587, Sogliani, rv. 205.580, in *Giust. pen.*, 1997, III, 430 e in G. GATTI, *op. cit.*

(35) Cass. Sez. V Pen. 6 dicembre 2000, n. 4509, Gatto, rv. 217.850, in *Dir. e giust.*, 2000, 16, 64 e in G. GATTI, *op. cit.*

Cass. Sez. III Pen. - 9-3-2010, n. 9255 - Grassi, pres.; Lombardi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Logorio, ric. (*Conferma App. Lecce 12 marzo 2009*)

Bellezze naturali (protezione delle) - Abusiva edificazione in zona vincolata - Potere dello Stato di imporre il vincolo paesaggistico - Sussistenza - Condizioni. [Cost., art. 9; d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 4 e 82; d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 1, lett. c); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181]

Sussiste il reato paesaggistico nel caso in cui il relativo vincolo sia stato imposto dallo Stato pur dopo la delega di funzioni in materia alle Regioni, dal momento che permane in capo allo Stato un potere concorrente da esercitare in via sostitutiva per l'ipotesi di inerzia delle Regioni (1).

(Omissis)

Il ricorso non è fondato.

La sentenza impugnata ha correttamente affermato in punto di diritto che, anche a seguito della delega di funzioni da parte dello Stato alle Regioni in materia paesaggistica, di cui all'art. 82 del d.p.r. n. 616/1977, permane un potere concorrente dello Stato in ordine alla imposizione dei vincoli. Invero la citata sentenza 21 dicembre 1985, n. 359 della Corte costituzionale ha espressamente affermato che l'art. 82 del d.p.r. citato deve essere interpretato, tenendo conto della disciplina costituzionale del paesaggio quale è stabilita nell'art. 9 Cost.

Questo erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione di quel valore.

È stato quindi precisato dal giudice delle leggi a proposito della delega di funzioni contenuta nella disposizione citata che la stessa è «caratterizzata dalla conservazione allo Stato di poteri, che sono difficilmente riducibili, secondo quanto si è già accennato, ai normali poteri del delegante come definiti in via generale dalla legge n. 382 del 1975 (artt. 2 e 3) e dal d.p.r. n. 616 del 1977 (art. 4 u.c.), ed anzi sono da ritenere - in considerazione della sostanziale identità di oggetto e di contenuto che essi presentano rispetto ai poteri delegati e dell'inutilità che la stessa specifica previsione da parte dell'art. 82, d.p.r. n. 616 del 1977 rivestirebbe nel caso di loro coincidenza con i normali poteri del delegante come sopra definiti - poteri concorrenti».

Ancor più chiaramente la successiva sentenza della Corte cost. 27 giugno 1986, n. 153 ha affermato che «L'innegabile obbligatorietà della formazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica entro il termine fissato dalla legge - almeno per il territorio relativo alle zone protette ai sensi dell'art. 82, comma 5 del d.p.r. n. 616 del 1977, aggiunto dall'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, quale sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985 - e la stessa sancita obbligatorietà degli interventi statali previsti per la mancata formazione dei detti strumenti inducono la Corte a interpretare l'implicito e pur improprio riferimento, operato dall'art. 1 *bis*, comma 2, suindicato, ai poteri sostitutivi previsti per le funzioni regionali delegate dall'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977 (oltre che ai poteri inibitori previsti dall'art. 82 stesso decreto) in un senso pregnante. E cioè nel senso della attribuzione allo Stato (in aggiunta ai poteri inibitori connessi al vincolo paesistico) di poteri surrogatori comprensivi della adozione, in luogo della Regione rimasta inerte, sempre per il territorio come sopra considerato, di piani paesistici, con il contenuto previsto nella suindicata normativa che li riguarda, ovvero di altri interventi, anche questi limitati alla specifica considerazione e tutela dei valori paesistici ed ambientali».

Deve essere, quindi, affermato, in osservanza delle citate pronunce del giudice delle leggi, che, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 82, d.p.r. n. 616/1977, alla luce del disposto di cui all'art. 9, comma 2 della Costituzione, e, peraltro, ai sensi dell'art. 4 dello stesso d.p.r., lo Stato legittimamente esercita in materia paesaggistica poteri di imposizione del vincolo in via sostitutiva delle Regioni nel caso di inerzia delle medesime.

Deve conseguentemente escludersi qualsiasi profilo di illegittimità del d.m. 18 maggio 1999, che ha imposto il vincolo paesaggistico sul centro storico del Comune di Ceglie Messapico, essendo evidente l'esercizio da parte dello Stato di funzioni surrogatorie della Regione, nell'inerzia dell'ente locale, cui fa riferimento lo stesso provvedimento impositivo.

Il rigetto delle censure afferenti al decreto ministeriale citato rende superfluo l'esame delle ulteriori argomentazioni della ricorrente a proposito delle previsioni del PUTI della Regione Puglia, che peraltro non hanno formato oggetto di adeguata disamina da parte del giudice di merito.

Anche le argomentazioni della ricorrente con le quali sostiene che, nel caso in esame, l'intervento edilizio non era subordinato al rilascio del permesso di costruire sono infondate e, peraltro, basate su deduzioni fattuali che risultano in contrasto con l'accertamento di merito.

La sentenza, invero, al fine di affermare la illegittimità dell'intervento effettuato mediante la presentazione di una DIA per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione, fa riferimento, oltre all'aumento volumetrico, anche a modificazioni della sagoma e del prospetto dell'edificio, sicché ricorrono le condizioni che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. e) del d.p.r. n. 380/2001, rendono necessaria la richiesta del permesso di costruire.

È, infine, inconferente il riferimento della ricorrente alla natura non essenziale della difformità, riferendosi l'istituto alla esecuzione di lavori assentiti mediante il permesso di costruire e non all'ipotesi di interventi eseguiti in base a DIA, mentre, invece, avrebbero dovuto essere autorizzati mediante il permesso di costruire.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

(Omissis)

(1) POTERI DELLO STATO E DELLE REGIONI IN MATERIA PAESAGGISTICA.

Nel caso oggetto della sentenza in esame, la Corte di cassazione si è pronunciata rigettando il ricorso di una imputata per il reato di abuso edilizio, ritenuta responsabile per aver eseguito, in zona sottoposta a vincolo, lavori di ampliamento di un fabbricato preesistente, riguardanti un piccolo vano destinato a bagno, senza richiedere il permesso di costruire e senza l'autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

Sosteneva la ricorrente la carenza di potere in capo allo Stato nella imposizione dei vincoli paesaggistici, in quanto a seguito della delega di funzioni da parte dello Stato alle Regioni sarebbe residuo a favore dello Stato, in materia paesaggistica, solo un potere integrativo degli elenchi delle bellezze naturali previsti dalle Regioni ed inibitorio, con esclusione così della possibilità di esercitare funzioni impositive del vincolo in via autonoma, per cui era da considerarsi illegittimo il decreto ministeriale che sottoponeva a vincolo paesaggistico il Comune ove era stato costruito il manufatto abusivo.

La Cassazione ha colto l'occasione per affermare, invece, che anche a seguito della delega di funzioni da parte dello Stato alle Regioni in materia paesaggistica, di cui all'art. 82 del d.p.r. n. 616/1977, permane un potere concorrente dello Stato in ordine alla imposizione dei vincoli.

L'importanza della tutela del paesaggio ha indotto il legi-

slatore costituzionale all'art. 9 a dare a questo una tutela di rango costituzionale. La Costituzione, infatti, per la tutela del paesaggio (proprio per la sua particolare importanza) prevede la competenza statale.

Nonché la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – disposta con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 – sembra aver «dimenticato» il paesaggio, poiché ha attribuito alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali [nuovo art. 117, comma 2, lett. s)] ed ha inserito nella potestà legislativa concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (nuovo art. 117, comma 3), ma non ha fatto uso del termine «paesaggio», che pure è contenuto tra i principi fondamentali della Costituzione (l'art. 9, comma 2, recita infatti: «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»).

Tale nuovo assetto normativo non ha mancato di suscitare dubbi interpretativi, soprattutto intorno alla definizione normativa di paesaggio.

La giurisprudenza costituzionale ha fornito un contributo essenziale nella progressiva chiarificazione della nozione giuridica di paesaggio, soprattutto nel lento, ma efficace processo di distinzione delle attribuzioni dei diversi soggetti pubblici coinvolti nelle funzioni amministrative relative al paesaggio, all'urbanistica e all'ambiente.

Con la sentenza 29 dicembre 1982, n. 239 (1), la Corte costituzionale ha definitivamente superato la visione tradizionale del paesaggio tendenzialmente identificato con la nozione di bellezze naturali [ancora presente nelle sentenze 29 maggio 1968, n. 56 (2); 24 luglio 1972, n. 141 (3) e 3 agosto 1976, n. 210 (4)] affermando alcune importanti distinzioni tra urbanistica, tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio. Secondo la Corte, la nozione di paesaggio accolta nell'art. 9 della Costituzione, si sostanzia in un valore estetico-culturale che opera nello stretto raccordo tra paesaggio e patrimonio storico culturale voluto e dichiarato dal comma 2 dell'art. 9 citato (5).

Questo concetto viene ulteriormente approfondito con la sentenza 1° aprile 1985, n. 94 (6). Qui la Corte ha affermato l'importante principio per cui «il paesaggio, unitamente al patrimonio storico e artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 9, comma 2, Cost.)» (7).

Le linee essenziali dell'interpretazione dell'art. 9 della Costituzione sono state ulteriormente definite dalla nota pronuncia 27 giugno 1986, n. 151 (8), nella quale la Corte ha fissato i passaggi essenziali del recente dibattito sul tema (9) riba-

(1) In *Foro amm.*, 1983, II, 103.

(2) Reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it.

(3) Reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it.

(4) Reperibile sul sito www.dejure.giuffre.it.

(5) In particolare, con la sentenza 239 del 1982 la Corte, decidendo sulla questione di legittimità costituzionale della l.r. Calabria 30 agosto 1973, n. 14 (Misure di protezione delle coste in attesa dell'approvazione del piano urbanistico regionale), ha rilevato che «intuitivamente la medesima zona di territorio può formare oggetto di provvedimenti normativi relativi al paesaggio ovvero concernenti l'urbanistica, provvedimenti i quali, come si è detto, sono attribuiti alla diversa competenza statale o regionale», ed è pervenuta quindi a ritenere la valenza urbanistica della legge regionale allora esaminata sul rilievo per cui «il provvedimento *de quo* non concerne la protezione di un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesistiche, nel che si sostanzia la nozione di paesaggio accolta dalla Costituzione; questa nell'art. 9, comma 2, accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e detta il suo precetto, come già ha rilevato parte della dottrina, ai fini di proteggere e migliorare i beni (culturali) suddetti e contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività».

(6) In *Giust. civ.*, 1985, I, 1881.

(7) Già in questa sentenza emerge peraltro la problematica del coordinamento con le misure di governo del territorio. Osserva, infatti, la Corte che «la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del

Paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente. Si vuol dire con ciò che, fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio».

(8) In *Foro it.*, 1986, I, 2690.

(9) La Corte ha seguito il seguente percorso: la legge 431 del 1985, discostandosi «nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore» (imponendo il vincolo paesistico in ordine a vaste porzioni e a numerosi elementi del territorio stesso individuati secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche), ha introdotto una «tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità» che si sostanzia di «una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico-culturale, che non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice (profilo, questo, già chiarito nella precedente sentenza 21 dicembre 1985, n. 359), ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti», ma postula un coordinamento mediante «soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione» (cfr. sentenza di questa Corte n. 359 del 1985).

dendo peraltro il concetto della *primarietà del valore estetico-culturale* [profilo, questo, già chiarito nella precedente sentenza 21 dicembre 1985, n. 359 (10)], richiedendo un coordinamento con i profili urbanistici e di uso del territorio mediante «soluzioni correttamente atteggiare, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione».

Più di recente la Corte, con la sentenza 25 ottobre 2000, n. 437 (11), ha operato una sintesi dei «principi in materia di paesaggio e di rapporti tra Stato e Regione», richiamando le precedenti sentenze n. 341 del 1996 (12), n. 151 del 1986, n. 157 del 1998 (13) e n. 170 del 1997 (14) e ribadendo il principio per cui i poteri e i controlli ministeriali sono posti «a estrema difesa» dei vincoli paesaggistici e, come tali, costituiscono parte di una disciplina qualificabile, per la diretta connessione con il valore costituzionale primario della tutela del paesaggio (art. 9 della Costituzione), come «norme fondamentali di riforma economico-sociale», sicché «le disposizioni che li prevedono, pertanto, non possono essere derogate, modificate o sostituite dalle leggi regionali, neppure ove queste esercitassero competenze di carattere esclusivo».

Ancor più di recente la Corte costituzionale, con la sentenza 26 novembre 2002, n. 478 (15), ha compiuto un'utile ricapitolazione dei principi della materia. Richiamando in particolare la precedente sentenza n. 378 del 2000 (16), essa ha affermato che «la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle Regioni e degli enti locali» (17).

La giurisprudenza della Corte costituzionale, allorché si è pronunciata direttamente sulle tematiche del paesaggio, è dunque chiara nell'affermare l'imprevedibilità di culturalità che caratterizza il paesaggio e la sua stretta correlazione, nell'alveo unitario dell'art. 9 della Costituzione, con la tutela del patrimonio culturale nazionale.

Il paesaggio, «valore primario» ed «assoluto» come riconosciuto, dunque, espressamente dalla Corte costituzionale anche nelle sentenze nn. 182 e 183 del 2006 (18), deve essere inteso come «la morfologia del territorio, riguardando esso l'ambiente nel suo aspetto visivo». La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

In materia di delega amministrativa dallo Stato alle Regioni, l'art. 82 della l. 24 luglio 1977, n. 616 (norma trasferita nell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed oggi sostituita dall'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006) ha provveduto nel senso che sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici

dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni. La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti: *a)* l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali ed ambientali, sentito il Consiglio nazionale delle bellezze naturali approvate dalle Regioni; *b)* la concessione delle autorizzazioni o nulla-osta per le loro modificazioni. Pertanto, la compilazione degli elenchi delle bellezze naturali spetta, sia alle Regioni mediante appositi provvedimenti amministrativi, sia al Ministero dei beni ambientali mediante decreto ministeriale.

Va ricordato che a norma dell'art. 82, comma 2, lett. *a)* del d.p.r. n. 616/1977, al Ministro dei beni culturali e ambientali spetta il potere di dichiarare il particolare interesse di aree territoriali ai fini della protezione di bellezze naturali, nell'esercizio di attribuzioni concorrenti (19), come vedremo, e non sostitutive del potere delegato alle Regioni.

Invero, nella parte motiva della sentenza *de qua*, i giudici di legittimità affermano che l'art. 82 del d.p.r. n. 616 del 1977 deve essere interpretato tenendo conto della disciplina costituzionale del paesaggio, quale è stabilita nell'art. 9 Cost., il quale erige il valore estetico-culturale, riferito (anche) alla forma del territorio, a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione di quel valore. Ed in ciò invocano quanto precisato dalla Corte costituzionale in materia di delega di funzioni con la sentenza del 21 dicembre 1985, n. 359 (20), la quale ha espressamente affermato che la delega di funzioni contenuta nell'art. 82 citato è «caratterizzata dalla conservazione allo Stato di poteri, che sono difficilmente riducibili, ai normali poteri del delegante come definiti in via generale dalla legge n. 382 del 1975 (artt. 2 e 3) e dal d.p.r. n. 616 del 1977 (art. 4 u.c.), ed anzi sono da ritenere – in considerazione della sostanziale identità di oggetto e di contenuto che essi presentano rispetto ai poteri delegati e dell'inutilità che la stessa specifica previsione da parte dell'art. 82 d.p.r. n. 616 del 1977 rivestirebbe nel caso di loro coincidenza con i normali poteri del delegante come sopra definiti – poteri concorrenti».

Già in una prima generale prospettiva – cioè secondo le indicazioni desumibili dall'art. 9 Cost. – non può certamente ritenersi ingiustificata, secondo la Consulta, la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio sia dalla Regione che da altri organi o soggetti pubblici (nei confronti di questi anche in concorrenza con la Regione): pretesa, il cui esercizio la Regione è tenuta a non ostacolare e anzi ad assecondare (si veda l'art. 2 del d.p.r. n. 805 del 1975 sull'organizzazione del Ministero dei beni culturali e ambientali, che, disponendo espressamente al di là della specifica normativa sulla devoluzione di competenze emanata o in via di emanazione, obbliga la Regione a collaborare con l'amministrazione statale nell'attività di tutela del valore).

E ciò trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione

(10) In *Foro it.*, 1986, I, 1196.

(11) In *Riv. giur. ed.*, 2000, I, 997.

(12) Corte cost. 18 ottobre 1996, n. 341, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 903.

(13) Corte cost. 8 maggio 1998, n. 157, in *Foro it.*, 1999, I, 2796.

(14) Corte cost. 4 giugno 1997, n. 170, in *Giust. civ.*, 1997, I, 2043.

(15) In *Riv. giur. amb.*, 2003, 515.

(16) Corte cost. 27 luglio 2000, n. 378, in *Riv. giur. ed.*, 2000, I, 991.

(17) Con la pronuncia del 2002 il giudice delle leggi ha altresì aggiunto che «rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell'autonomia

comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il Comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali».

(18) Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, in *Giur. cost.*, 2006, 3, 1841; Corte cost. 5 maggio 2006, n. 183, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 5, 1351.

(19) V. Cons. Stato, Sez. VI 20 gennaio 1998, n. 106, in *Cons. Stato*, 1998, I, 99.

(20) Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359, cit.

reciproca nei rapporti fra i due enti: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione (art. 3, legge n. 382 del 1975). Mentre non è senza significato che tale dovere si trovi sancito nella normativa (anche sulle competenze: art. 6, legge n. 833 del 1978) concernente l'attuazione di un altro valore primario dell'ordinamento, quale quello della salute (art. 32 Cost.).

Né mancano, quanto al principio di cooperazione nei rapporti fra Stato e Regione in tema di paesaggio, positive valutazioni nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale (21).

Le attribuzioni cui l'art. 82 del d.p.r. n. 616/1977 si riferisce sono da questa norma devolute alla Regione con delega. Questa è, per di più, caratterizzata dalla conservazione allo Stato di poteri, che sono difficilmente riducibili, ai normali poteri del delegante come definiti in via generale dalla legge n. 382 del 1975 e dal d.p.r. n. 616 del 1977, ed anzi sono da ritenere – in considerazione della sostanziale identità di oggetto e di contenuto che essi presentano rispetto ai poteri delegati e dell'inutilità che la stessa specifica previsione da parte dell'art. 82 d.p.r. n. 616 del 1977 rivestirebbe nel caso di loro coincidenza con i normali poteri del delegante come sopra definiti – poteri concorrenti.

Ancor più chiaramente, proseguono i giudici di legittimità, la successiva sentenza della Corte cost. 27 giugno 1986, n. 153 (22), ha affermato che «l'innegabile obbligatorietà della formazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica entro il termine fissato dalla legge – almeno per il territorio relativo alle zone protette ai sensi dell'art. 82, comma 5, del d.p.r. n. 616 del 1977, aggiunto dall'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, quale sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985 – e la stessa sancita obbligatorietà degli interventi statali previsti per la mancata formazione dei detti strumenti inducono la Corte a interpretare l'implicito e pur improprio riferimento, operato dall'art. 1 *bis*, comma 2, suindicato, ai poteri sostitutivi previsti per le funzioni regionali delegate dall'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977 (oltre che ai poteri inibitori previsti dall'art. 82 stesso decreto) in un senso pregnante e cioè nel senso della attribuzione allo Stato (in aggiunta ai poteri inibitori connessi al vincolo paesistico) di poteri surrogatori comprensivi della adozione, in luogo della Regione rimasta inerte, sempre per il territorio come sopra considerato, di piani paesistici, con il contenuto previsto nella suindicata normativa che li riguarda, ovvero di altri interventi, anche questi limitati alla specifica considerazione e tutela dei valori paesistici ed ambientali».

Deve, quindi, ritenersi, in osservanza delle citate pronunce del giudice delle leggi, che, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 82 d.p.r. n. 616/1977, alla luce del disposto di cui all'art. 9, comma 2 della Costituzione, e, peraltro, ai sensi dell'art. 4 dello stesso d.p.r. citato, lo Stato legittimamente esercita in materia paesaggistica poteri di imposizione del vincolo in via sostitutiva delle Regioni nel caso di inerzia delle medesime.

Appare evidente, dunque, in conclusione, che se la Regione sia inerte nella imposizione dei vincoli paesaggistici ben può lo Stato sostituirsi alla stessa nel determinare, anche alla luce dell'art. 9 della Costituzione, quali siano le zone della Regione che, per il loro valore paesaggistico, hanno bisogno di una particolare tutela.

Alessandra Coviello

Trib. Udine, Sez. dist. Palmanova - 25-11-2010, n. 314 - Feruglio, giud. un. - Comelli, ric.

Acque - Scarico - Sostanze cancerogene - Prova - Effetti sull'uomo e non sugli animali in genere - Punto 18, tabella 5, d.lgs. n. 152/99. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, allegato 5, tabella 5, n. 18; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 137, comma 3)

In caso di scarico di acque reflue industriali inquinate a causa del verde malachite, il responsabile dell'impianto risponde né del reato di avvelenamento colposo di acque alimentari, se manca la prova dell'idoneità della condotta - per qualità e quantità delle sostanze immesse nel corso idrico - a causare effetti tossico-nocivi per la salute, né della contravvenzione di cui all'art. 137, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, in mancanza di certezza circa le potenzialità cancerogene sull'uomo della predetta sostanza, essendo irrilevante a fini penali la possibilità dell'insorgenza di un cancro nei confronti dei soli animali (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - (Omissis).

L'imputato deve essere mandato assolto da entrambi i reati a lui ascritti, per insussistenza del fatto.

Le dichiarazioni dei testi dell'accusa (omissis) hanno consentito di chiarire quale fu l'origine del presente procedimento, vale a dire un allerta comunitario che segnalò come le analisi eseguite nel febbraio del 2005 in Germania su una partita di trote, provenienti dall'allevamento ittico dell'azienda friulana, avesse rilevato la presenza nei pesci di una sostanza denominata «verde malachite» (o MG, vale a dire Malachite Green), la cui presenza è proibita a livello comunitario negli alimenti destinati all'uomo.

I conseguenti controlli avviati in Italia partirono proprio dall'allevamento di Bagnaria Arsa gestito dalla società facente capo a Campion, atteso che la sostanza in questione, pur se vietata, ha caratteristiche tali da poter essere utilizzata per la disinfezione di acquari e vasche di allevamento: vennero in particolare eseguiti prelievi di pesci nell'allevamento ittico ed anche nei corsi d'acqua che ne alimentano le vasche ed in quelli nei quali confluiscono gli scarichi, rilevando anche in alcuni dei pesci autoctoni tracce di verde malachite; per tale ragione, le indagini vennero estese all'articolata rete idrografica di acqua dolce che interessa la zona ove ha sede l'allevamento, mediante campionamenti di sedimenti e di acque, nelle quali, nel dicembre 2005, venne rilevata la presenza della sostanza ricercata (come riferito dalla teste Plazzotta dell'A.R.P.A. regionale, vd. la pag. 30 della trascrizione della registrazione dell'udienza del 30 settembre 2009).

La Procura della Repubblica decise così di approfondire sul piano tecnico le indagini (quando esse riguardavano ancora il titolare della società «Agrifish», Nicola Campion, nei cui confronti si ipotizzava che avesse contaminato il proprio prodotto destinato all'alimentazione, usando la sostanza di cui si discute per l'igienizzazione delle vasche), conferendo un incarico di consulenza ad un esperto in tossicologia, il prof. Perin dell'Università di Venezia, il quale per un verso escluse l'utilizzo di verde malachite nell'allevamento ittico di Campion, e concentrò invece la propria attenzione sullo stabilimento della società «Bipan» di Bicinicco, dopo che era risultato dalle indagini che quest'ultima società aveva certamente utilizzato per la colorazione dei pannelli di legno di sua produzione la sostanza verde malachite (circostanza pacificamente confermata in aula dalle deposizioni dei testi Fabbri e Macor, e comprovata altresì dalle fatture della società fornitrice «Softer Color» acquisite sull'accordo delle parti all'udienza del 30 settembre 2009).

Il consulente ha in particolare riferito che i prelievi di sedimenti, eseguiti a monte e a valle dello stabilimento di Bicinicco, avevano indicato come la fonte massiccia di inquinamento fosse riscontrabile proprio a livello di quell'insediamento produttivo [vd. l'esame del consulente, alle pagg. 7-9 della trascrizione dell'udienza del 30 settembre 2009: «Noi abbiamo trovato che dove terminava l'inquinamento del sedimenti vi era corrispondenza con uno stabilimento di una fabbrica (...) a monte della Bipan (...) noi abbiamo prelevato i campioni semplici (...) (e non abbiamo trovato, n.d.r.) niente»; alle medesime conclusioni giunge anche la relazione scritta, acquisita nel corso della medesima udienza a mente dell'art. 501, comma 2, c.p.p.]

L'ulteriore approfondimento istruttorio si è quindi concentrato sulla natura e qualificazione della sostanza di cui ci si occupa, il

(21) V. Corte cost. 1° aprile 1985, n. 94, cit.

(22) In *Foro it.*, 1986, I, 2689.

verde malachite: in proposito, il consulente della pubblica accusa prof. Perin ha spiegato che (cfr. le pagg. 5-8 della sua relazione): «Il verde malachite (malachite green: MG) è un colorante derivato dal trifenilmetano (...) deve il suo nome al colore verde scuro con cui si presentano i suoi sali (...) in seguito a processi di biotrasformazione, il MG viene trasformato in leucomalachite (leucomalachite green: LMG) (...). Il verde malachite è stato utilizzato prevalentemente come farmaco dall'industria dell'acquicoltura: infatti, esso è molto efficace contro le infezioni da protozoi e funghi. Può anche essere usato come rimedio contro la muffa delle uova e contro i funghi dei pesci (...) inoltre il MG è un colorante molto potente che è utilizzato nell'industria tessile, cartaria e dei prodotti acrilici ma anche come additivo e agente colorante nel cibo, nonché come disinfettante e antielmintico. Attualmente il verde malachite è diventato un composto altamente controverso a causa dei rischi che si suppone che esso provochi ai consumatori di pesce trattato con questo farmaco. Nonostante la messa al bando da parte di numerose Nazioni in tutta Europa (...) è tutt'ora usato in molte parti del mondo a causa del suo basso costo», precisando poi che si tratta di una sostanza che, a determinati dosaggi e per il concorso di altri fattori (quali le dimensioni e la specie, nonché la qualità dell'acqua), può essere tossica per i pesci, mentre per quanto riguarda le altre specie viventi, e l'uomo in particolare, il consulente ha riconosciuto che «(...) recenti studi (Stammati *et al.* 2005) hanno cercato di indagarne la tossicità nell'uomo, in particolare cercando di determinare la differenza tra LMG e MG senza giungere, tuttavia a conclusioni definitive» (cfr. la pag. 8 della relazione datata 15 agosto 2006); il prof. Perin peraltro, ad esplicita domanda rivoltagli in aula, ha escluso che il verde malachite sia sostanza classificata come cancerogena (vd. la pag. 14 della trascrizione dell'udienza del 30 settembre 2009).

Sempre dagli ulteriori approfondimenti del consulente dell'accusa, è risultato che il verde malachite è un componente non direttamente considerato in nessuna delle tabelle che enumerano gli inquinanti ambientali, non trattandosi di composto fra i più comuni; esso sarebbe tuttavia classificabile secondo il prof. Perin come composto ad alta tossicità, rientrando fra quelli contemplati dalla voce 51 della tabella (vd. relazione integrativa di data 11 aprile 2007), e a suo parere classificabile anche fra le sostanze di cui alla voce 18 della tabella 5, in ragione di alcuni studi che ne avrebbero accertato la potenzialità cancerogena sui ratti femmine.

Sulle medesime circostanze si è poi espresso anche il consulente della difesa, prof. Lotti dell'Università di Padova, il quale pur confermando che il verde malachite (ed il suo prodotto di trasformazione denominato leucomalachite) non è assolutamente classificato come cancerogeno per l'uomo da alcuno degli organismi internazionali deputati a tale tipo di studi (vd. l'esame reso all'udienza del 19 maggio 2010, e la relazione acquisita ai sensi dell'art. 501, comma 2, c.p.p.), ha fermamente criticato le osservazioni del consulente della pubblica accusa in merito alla possibile cancerogenicità del MG sui topi, sostenendo che «la capacità di MG e LMG di causare il cancro negli animali non è dimostrata» (cfr. la pag. 7 della relazione).

Partendo dalle emergenze dibattimentali sin qui riassunte, si deve in primo luogo escludere la sussistenza del reato contestato nel secondo capo di imputazione.

Occorre in proposito osservare che per la configurabilità della contravvenzione in parola non è sufficiente la mancata osservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, essendo invece necessario che le acque di scarico contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, posto che, in caso contrario, si rientra nell'ipotesi più generale dell'art. 54, comma 3 del d.lgs. n. 152/99, che prevede un semplice illecito amministrativo (vd. in tal senso Cass. Sez. III Pen. 2 settembre 2005, n. 32847, Germiniasi).

Venendo dunque ad esaminare le prescrizioni la cui violazione viene analiticamente contestata dalla pubblica accusa, e segnatamente i punti 6, 9, 10 e 13 della determina n. 377 di data 9 settembre 2003 (acquisita a mente dell'art. 507 c.p.p. all'udienza del 30 giugno 2010), si deve mettere in luce come essi non abbiano alcuna relazione con le sostanze di cui sopra, cui faceva esplicito riferimento il comma 4 dell'art. 59 del d.lgs. n. 152/99 (ed ora l'art. 137, comma 3 del d.lgs. 152/2006): il punto 6 impone infatti il rispetto dei valori limite di emissione indicati nella tabella 3 dell'allegato 5, mentre gli ulteriori punti contengono prescrizioni ancor più generiche, imponendo che lo scarico non debba «provocare la diminuzione della qualità ambientale del corpo idrico ricettore» (punto 9), ovvero che il titolare dell'insediamento debba «adottare le misure necessarie ad

evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento» (punto 10), o, ancora, ponendo il divieto di «qualsiasi variazione qualitativa delle acque reflue scaricate» (punto 13).

Ciò posto, si deve ancora osservare che, per quanto si può comprendere dalla lettura del capo di imputazione, lo sversamento di acque reflue industriali contenenti verde malachite avrebbe comportato una violazione delle prescrizioni, trattandosi di una «sostanza pericolosa ricompresa nella tabelle 3 (n. 51) e 5 (n. 18) dell'allegato 5»: quanto al primo aspetto, tuttavia, è evidente che l'eventuale riconducibilità alla voce 51 della tabella 3 del verde malachite non consentirebbe comunque di ritenere sussistente alcun reato, per le motivazioni sin qui esposte; quanto al secondo aspetto, è invece da escludersi, sulla base delle emergenze dibattimentali, che la sostanza colorante denominata verde malachite, di cui il processo si è ampiamente occupato, rientri fra quelle di cui al punto 18 della tabella 5.

Facendo infatti riferimento, come necessario, alla disposizione vigente all'epoca del fatto (2005), si deve rilevare che la disposizione di cui al citato punto 18 prevedeva le «sostanze di cui, secondo le indicazioni dell'agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC) è provato il potere cancerogeno» [mentre allo stato tale voce comprende le «sostanze classificate contemporaneamente "cancerogene" (R45) e "pericolose per l'ambiente acquatico" (R50 e 51/53) ai sensi del d.lgs. 3 febbraio 1997, n. 52 e successive modificazioni].

Orbene, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare in più occasioni che la corretta interpretazione della previsione di chiusura del punto 18 della tabella 5 non richiede soltanto la possibilità o la probabilità che una determinata sostanza possa avere un potere cancerogeno, ma esige che questo sia provato (vd. sul punto Cass. Sez. II Pen. 13 gennaio 1999, n. 13694, Tanghetti; Sez. III 4 febbraio 2003, n. 12362, Grilli; Sez. III 6 giugno 2007, n. 34899, Ghisolfi ed a.), sostenendo peraltro, nell'elaborazione più recente, approfondita e condivisibile, che potere cancerogeno va valutato esclusivamente nei confronti dell'uomo, e non anche nei confronti degli animali in genere (posto che una diversa interpretazione renderebbe la fattispecie penale del tutto priva della necessaria chiarezza, precisione e determinatezza, introducendo un elemento di integrazione non normativamente previsto, e contrario al principio di tipicità).

Così stando le cose, si deve dunque sottolineare che nel caso di specie tutti gli esperti ascoltati in aula hanno escluso la classificazione del verde malachite fra le sostanze certamente classificate come cancerogene per l'uomo (esistendo esclusivamente, allo stato delle conoscenze scientifiche, alcuni studi che hanno osservato l'evidenza di cancerogenicità della leucomalachite sui topi femmine): di conseguenze, essa non può oggi (e non poteva all'epoca del fatto) rientrare nella previsione del punto 18 della tabella 5, ciò che comporta, anche sotto tale profilo, la insussistenza del fatto così contestato dall'accusa nel secondo capo di imputazione.

Esaminando infine la contestazione di cui al primo capo di imputazione, reputa questa giudicante che l'istruttoria dibattimentale non abbia portato ad accertare in modo certo e tranquillante la sussistenza di un avvelenamento di acque destinate all'alimentazione da parte della società di cui l'odierno imputato Comelli era procuratore speciale, con ampi poteri anche in materia ambientale e di tutela delle acque dall'inquinamento.

Si deve in primo luogo mettere in evidenza come lo sversamento nelle acque della Roggia di Palma del colorante denominato verde malachite, di cui a lungo si è discusso, sia risultato non da prove dirette (quali il rinvenimento di tale sostanza nelle acque dello scarico della società «Bipan»), ma solamente sulla base di una serie di indizi, precisi e concordanti (quali l'acquisto e l'utilizzo pacifico di tale sostanza da parte della società in parola, seppur in modo occasionale e non continuativo, per la colorazione dei pannelli di legno di sua produzione, l'accertata presenza del composto in questione nei sedimenti dei corsi d'acqua situati in prossimità ed a valle dello stabilimento «Bipan», e l'assenza dei medesimi nella porzione di canale posta a monte dell'insediamento); ciò non ha dunque consentito di verificare non solo l'epoca esatta dello sversamento di acque contenenti verde malachite, ma, soprattutto, il quantitativo di sostanza immesso nel sistema di canali costituito fra l'altro dalla Roggia di Palma e dalla Roggia Brentana Orinazzo (si ricordi in proposito che la teste Plazzotta dell'A.R.P.A. ha riferito di una presenza «a livelli di frazione di microgrammi, quindi a livello di nanogrammi»: cfr. la pag. 30 della trascrizione dell'udienza del 30 settembre 2009); anche i prelievi e le analisi, eseguite a più riprese da organi competenti quali l'azienda sanitaria sui pesci

autoctoni, presenti nella rete idrografica che interessa la zona circostante lo stabilimento «Bipan» di Bicinicco, diedero esiti non particolarmente significativi, nel senso che, per un verso, non venne rilevata una generale contaminazione di tutta la fauna ittica, ma solo una presenza di alcuni esemplari con tracce di sostanza verde malachite, insieme a molti altri negativi alle analisi (vd. la tabella inserita alle pagg. 21-22 della relazione del prof. Perin, e le deposizioni dei testi Sabot e Lanza, escussi entrambi nel corso dell'udienza del 30 settembre 2009); in ogni caso, le verifiche si riferiscono sempre ad animali catturati vivi, poiché non venne mai accertato che la contaminazione avesse provocato morte o patologie specifiche alle specie ittiche presenti nelle acque libere.

In ultimo, si deve osservare che per quanto pacificamente riferito dai testi (fra cui il personale del N.A.S. dei Carabinieri di Udine), l'insieme di corsi d'acqua dolce circostante lo stabilimento della società «Bipan» è costituito da una serie di canali artificiali, che non prevedono la captazione ai fini alimentari: si tratta, in buona sostanza, di acque superficiali non classificate come potabili, e non destinate all'alimentazione umana.

Ciò premesso in via di fatto, si deve dunque ritenere come «per la configurabilità del reato di avvelenamento di acque o sostanze destinate all'alimentazione, pur dovendosi ritenere che trattasi di reato di pericolo presunto, è tuttavia necessario che un «avvelenamento», di per sé produttivo, come tale, di pericolo per la salute pubblica, via sia comunque stato; il che richiede che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute» (vd. in tal senso Cass. Sez. IV Pen. 17 aprile 2007, n. 15216, Della Torre); nel caso in esame, al contrario, non pare essere stato assolutamente provato che l'immissione di acque contenenti verde malachite ad opera della società del prevenuto abbia causato un avvelenamento, vale a dire una situazione potenzialmente idonea a produrre effetti tossico-nocivi per la salute: come sottolineato dalla giurisprudenza di legittimità, la pericolosità va infatti scientificamente accertata, e in tanto si potrà parlare di «avvelenamento», in quanto sia risultata una presenza nelle acque di sostanza contaminante alla quale le indagini scientifiche riconducano effetti avversi per la salute.

Nella fattispecie concreta, al contrario, si discute di un composto non solo non espressamente contemplato nelle tabelle delle sostanze inquinanti (cosicché non esistono nemmeno limiti normativamente previsti di tollerabilità, superati i quali si potrebbe iniziare a discutere dell'eventuale potenzialità tossico-nociva), ma la cui tossicità è scientificamente riconosciuta solo per alcune specie di pesci (e sempre in relazione ad altri fattori, quali dosaggio, peso, specie, qualità complessiva dell'acqua) ed in alcun modo provata quanto all'uomo (senza che il divieto d'uso, vigente a livello nazionale ed europeo con riferimento alle specie ittiche destinate all'alimentazione umana possa costituire, di per sé, indice di una pericolosità per l'uomo della sostanza in questione, avendo evidentemente la norma sovranazionale semplice valore preventivo, essendo la tossicità nell'uomo del verde malachite tutt'altro che accertata a livello scientifico, come riconosciuto anche dal consulente della pubblica accusa, prof. Perin, vd. la pag. 8 della relazione di data 15 agosto 2006).

Le considerazioni che precedono impongono dunque la pronuncia di una sentenza di assoluzione, secondo la formula indicata in premessa.

(Omissis)

(1) AVVELENAMENTO DI ACQUE ALIMENTARI DA VERDE MALACHITE: CONDIVISO IL *REVIREMENT* DELLA CASSAZIONE CIRCA L'ESTENSIONE DEL CONCETTO DI POTENZIALITÀ CANCEROGENE DELLE SOSTANZE PERICOLOSE.

1. Il Tribunale di Udine, con la sentenza in commento, ha mandato assolto il titolare di un impianto industriale i

cui reflui confluivano in acque nelle quali si era verificato un avvelenamento di trote a cause della sostanza verde malachite, asserendo che non ricorresse il delitto di cui agli artt. 439-452 c.p. né la contravvenzione di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 1999 (oggi trasfuso, *mutatis mutandis*, nell'art. 137, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006). Quanto al delitto, infatti, mancava la prova dell'idoneità della condotta, per qualità e quantità delle sostanze immesse nel corso idrico, a causare effetti tossico-nocivi per la salute, posto che non erano certi la data dello sversamento della sostanza né il quantitativo della stessa immesso nei canali di scarico ed, inoltre, perché non era chiaro come mai risultassero contaminate solo le trote, peraltro catturate vive, e non altre tipologie di pesci. Per ciò che concerne la contravvenzione, invece, per pacifica risultanza dibattimentale, difettava la prova della capacità del verde malachite di comportare effetti cancerogeni sull'uomo, essendo irrilevante che le potenzialità cancerogene della predetta sostanza fossero giudizialmente indagate anche con riferimento agli animali.

2. Orbene è soprattutto su questo secondo aspetto che giova soffermarsi, posto che la sentenza in commento, pur senza diffondersi al riguardo, ma limitandosi a lodarne «l'elaborazione più recente», in quanto «approfondita e condivisibile», ha pienamente aderito all'orientamento della Cassazione penale, fatto proprio da Cass. Sez. III Pen. 17 settembre 2007, n. 34899, Ghisolfi (1), che – ribaltando completamente Cass. Sez. III Pen. 25 febbraio 2004, n. 8147, Grilli (2) – affermava che, perché possa ritenersi configurabile il reato di cui all'art. 59, comma 5, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in caso di superamento dei valori limite di emissione per lo scarico di acque industriali relativamente a sostanze cancerogene indicate al n. 18 della tabella 5 dell'allegato 5 al d.lgs. n. 152 del 2006, occorre che la sostanza sia classificata contemporaneamente come cancerogena nonché come altamente tossica per gli organismi acquatici ed idonea a provocare a lungo termine effetti negativi per l'ambiente acquatico (ai sensi del d.lgs. 3 febbraio 1997, n. 52 attuativo della direttiva comunitaria 92/32/CEE concernente classificazione, imballaggio ed etichettatura di sostanze pericolose). La sentenza del 2004, invece, aveva affermato la configurabilità della contravvenzione allorché risultasse provato il potere cancerogeno delle sostanze secondo le indicazioni dell'agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC), stante la previsione di chiusura del punto 18 della stessa tabella, ritenendo sufficiente che tale effetto fosse accertato nei confronti degli animali e che non fosse necessaria la prova di analogo effetto nei confronti dell'uomo, sia perché mancava nel testo legislativo una specificazione in tal senso, sia in quanto la normativa di settore era posta a salvaguardia dell'ambiente ed a tutela della salute di ogni essere vivente (3).

3. Va premesso che nessun cenno sarà riservato al commento della soluzione adottata nel merito dal Tribunale, posto che non è questa la sede per valutare, soprattutto in mancanza dei verbali dibattimentali e degli studi tecnici sul verde malachite acquisiti in atti, la congruità e logicità della motivazione. Certo è che il caso rimane di interesse, mancando precedenti giurisprudenziali circa l'avvelenamento di acque per effetto di detta sostanza la quale, come si evinceva già da un articolo scientifico di W. Peris (4), costituisce un fortissimo colorante, dagli effetti incancellabili, commercializzato sotto forma di sale con anione cloruro o anione ossalato ed utilizzabile anche come antifungino ed antibatterico per la cura di alcune tipologie di pesci non destinabili, tuttavia, all'alimentazione umana.

(1) Rv. 237.377, in *Foro it.*, 2008, 12, 630.

(2) Rv. 227.657, in *Giust. pen.*, 2005, 5, 291.

(3) La sentenza è stata commentata favorevolmente da TALDONE L., *Scarichi da inquinamento produttivo e sostanze cancerogene*, in questa Riv.,

2005, 187, sul presupposto dell'appartenenza di tutti gli esseri viventi, ivi compresi gli animali, ad un unico e comune patrimonio in senso lato ambientale.

(4) Risulta pubblicato in *GAES* n. 2 del 1998.

Per il mondo scientifico, comunque, trattasi di sostanza altamente tossica, con effetti cancerogeni provati già sui ratti e sui topi, su cui sono stati rinvenuti a seguito di assunzione del prodotto adenomi polmonari, tiroidismo, mutazioni del fegato e delle ghiandole mammarie. Circa i pesci, invece, il citato articolo riferiva solo di tossicità variabili a seconda della temperatura dell'acqua e della dimensione della fauna ittica, ma non di effetti direttamente cancerogeni.

4. Decisamente condivisibile, in punto di diritto, è la soluzione di ritenere configurabile un avvelenamento in senso stretto di acque alimentari rilevante ai sensi dell'art. 439 c.p., sia pur nell'ipotesi colposa contemplata dall'art. 452 c.p., solo ove quest'ultimo fenomeno si sia verificato e, cioè, in presenza di certezza scientifica circa un'effettiva immissione di sostanze inquinanti in quantità tali da determinare il pericolo di effetti tossici per la salute umana. La conclusione si pone, infatti, in linea con la consolidata giurisprudenza di legittimità che già nel 1966 (5) affermava che il delitto fosse da considerare di pericolo e non di danno, con la conseguenza della sufficienza, a fini penali, dell'avvelenamento a produrre nocumento alla pubblica salute. Detta asserzione ha trovato via via conferma nel corso dei decenni successivi, come è desumibile da Cass. Sez. IV Pen. 29 giugno 1985, n. 6651, Bossi (6), da Cass. Sez. I Pen. 23 ottobre 2006, n. 35456, Moschella (7), nonché da Cass. Sez. IV Pen. 17 aprile 2007, n. 15216, Della Torre (8), tutte unanimemente orientate a riconoscere nella previsione normativa la natura del delitto di pericolo presunto. La sentenza in commento non ha affrontato, invece, il tema dell'effettiva destinazione a fini alimentari delle acque rinvenute in stato di contaminazione, per quanto la questione poteva considerarsi di secondo momento alla luce della stessa pronuncia n. 6651 del 2004, cit., per cui la fattispecie criminosa è configurabile anche se l'avvelenamento abbia riguardato acque già batteriologicamente non pure dal punto di vista sanitario, purché comunque idonee all'impiego alimentare.

Parimenti la sentenza, condivisibilmente, non si discosta dalla consolidata giurisprudenza della Suprema Corte nel giustificare la sua scelta assolutoria anche alla luce del difetto di prova circa il carattere cancerogeno della sostanza rinvenuta nel corso idrico, perché, a prescindere da quel che si dirà circa la capacità della stessa a causare il cancro sull'uomo piuttosto che sui soli animali, costituisce *jus receptum* che detto profilo debba risultare quantomeno processualmente certo, come si desume da Cass. Sez. III Pen. 1° dicembre 1999, n. 13694, Tanghetti (9), nonché, più recentemente, da Cass. Sez. III Pen. 17 marzo 2003, n. 12361, Grilli (10).

5. Certamente, come si è fin qui premesso, il punto di maggiore interesse della pronuncia è rappresentato dall'adesione, condivisibile (ancorché quasi implicita), da parte del Tribunale, all'ultimo orientamento della Cassazione circa la necessità di considerare cancerogena una sostanza pericolosa versata in acqua solo se essa abbia prodotto il cancro sull'uomo, senza cioè che possa rilevare in alcun modo lo stesso effetto sugli animali. Tale asserzione costituisce, in effetti, il

punto di arrivo di un percorso, legislativo prima ancora che giurisprudenziale, non semplice. Trattandosi di stabilire se il verde malachite rientrasse tra le sostanze di cui al n. 18 della tabella 5 dell'allegato 5, perché solo in tal caso il superamento dei limiti tabellari avrebbe costituito reato, il Tribunale ha comunque dovuto considerare il nuovo punto 18 della tabella 5 dell'allegato 5 alla parte III del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, disposizione questa che non si riferisce più alle «sostanze di cui, secondo le indicazioni dell'agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC), è provato il potere cancerogeno», bensì comprende ora le sostanze classificate contemporaneamente «cancerogene» e «pericolose per l'ambiente acquatico» ai sensi del d.lgs. 3 febbraio 1997, n. 52 e successive modifiche. Orbene, anche a fronte del mutato quadro normativo (rispetto alla data della contestazione dell'illecito), sembra ancora valida la soluzione che aggancia il concetto di cancerogenicità al dato della certezza degli effetti provocati sull'uomo più che sull'animale e ciò per la considerazione, assolutamente meritevole di riaffermazione, per cui occorre evitare possibili contrasti con il principio di determinatezza ai sensi dell'art. 25 Cost., posto che, se si ritenesse sufficiente la prova della cancerogenicità sui soli animali, ci si troverebbe al cospetto di una totale indeterminazione della fattispecie penale, non chiarendo affatto la norma a quali animali ci si debba riferire (11).

Tale preoccupazione di ordine costituzionale, come ben si coglie, vale senz'altro a superare il diverso orientamento, risalente al 2004, per cui il testo legislativo dovrebbe riferirsi alle sostanze di cui è provato il potere cancerogeno senza circoscrivere questo effetto all'uomo, in quanto non sarebbe consentito all'interprete, vietandolo il principio di tipicità, introdurre un elemento di integrazione della fattispecie non normativamente previsto. Il richiamato ragionamento, invece, merita di essere ribaltato proprio in omaggio a quello stesso principio, che si pone come corollario di quello di legalità, in virtù della insopprimibile esigenza di dare alla norma penale un contenuto il più possibile limitato e campito. La conclusione della sentenza del 2004, inoltre, nella parte in cui si vantava di essere coerente con l'oggetto giuridico della normativa speciale proprio perché quest'ultima era posta a salvaguardia dell'ambiente ed a tutela della salute di ogni essere vivente, sconta al riguardo – aspetto questo non considerato nel pur dotto *revirement* del 2007 – l'ulteriore errore metodologico di interpretare il precetto a partire dall'oggetto giuridico della norma, che, invece, rimane esterno rispetto alla struttura della fattispecie tanto più perché quest'ultima ha natura di reato di pericolo e non di danno.

Sicché, in conclusione, sembra possa affermarsi che la linea interpretativa del 2007, cui il Tribunale si è felicemente uniformato, sia in maggiore sintonia con la funzione sussidiaria dello strumento penale, soprattutto in un contesto normativo in cui, mancando ancora la piena certezza scientifica delle fonti genetiche del cancro, è bene che le tesi colpevoliste facciano i conti con una generale esigenza di prudenza, sempre meno rispettata ma non per questo meno degna di attenzione.

Fulvio Baldi

(5) Cass. Sez. I Pen. 15 ottobre 1966, n. 888, Giovinazzo, rv. 102.696.

(6) Rv. 169.990.

(7) Rv. 234.901, in *Cass. pen.*, 2007, 5, 2061.

(8) Rv. 236.168, in questa Riv., 2008, 202, con nota di F. Di Dio, *Avvelenamento di acque ed effetti tossico-nocivi per la salute: la pericolosità (non) deve essere scientificamente accertata*.

(9) Rv. 214.990, in questa Riv., 2002, 54, con nota di Bocci G., *Superamento dei limiti tabellari e successione di norme in materia di tutela delle acque dell'inquinamento*.

(10) Rv. 224.352, in *Giust. pen.*, 2004, 3, 164.

(11) Del resto la Cassazione, anche in materia ambientale, si è tradizionalmente preoccupata di rispettare il principio di tassatività delle fattispecie penali, come si evince da Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 1997, n. 5524, Bertagnolli, rv. 208.458, in questa Riv., 1998, 165, secondo la quale «nell'ipotesi di scarico di

insediamento produttivo in fogna, la mancanza dell'autorizzazione (richiesta dall'art. 9, l. 10 maggio 1976, n. 319) non integra gli estremi del reato di cui all'art. 21 della legge citata, poiché quest'ultima norma concerne soltanto gli scarichi che avvengono in tre dei vari corpi ricettori, menzionati nell'art. 1, e cioè «acque, suolo e sottosuolo» e non anche nelle fognature, pur tenute presenti ed espressamente previste nei commi successivi della stessa disposizione. Nel rispetto del principio di tassatività delle fattispecie penali, inoltre, la suddetta elencazione, chiara, precisa ed univoca, non può essere arbitrariamente integrata attraverso l'interpretazione giurisprudenziale. La determinazione legislativa, già incensurabile in sé, non è neppure illogica, specialmente in base alla l. 17 maggio 1995, n. 172, che ha depenalizzato gran parte dell'intera materia degli scarichi fognari». La sentenza è positivamente annotata da MAZZA F., *La restaurazione del principio di tassatività nella disciplina degli scarichi non autorizzati in pubbliche fognature*, *ivi*, 1998, 166.

Trib. Reggio Emilia - 15-4-2010, n. 635 - Lazzari, est. (G.O.T.) - Fontanili (avv. Martinelli) c. Comune di Montecchio Emilia (RE).

Animali - Riparo dalle intemperie - Necessità. [D.lgs. 26 marzo 2001, n. 146, art. 2, comma 1, lett. b)]

Gli animali custoditi al di fuori dei fabbricati debbono poter usufruire di un riparo dalle intemperie (1).

(Omissis)

L'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 146 del 2001 che si assume violato recita: «1. Il proprietario o il custode ovvero il detentore deve (...) b) allevare e custodire gli animali diversi dai pesci, rettili e anfibi, in conformità alle disposizioni di cui all'allegato».

L'art. 12 del menzionato allegato prevede che «Agli animali custoditi al di fuori dei fabbricati deve essere fornito, in funzione delle necessità e delle possibilità, un riparo adeguato dalle intemperie, dai predatori e da rischi per la salute». Il procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione delineato dalla legge n. 689 del 1981, ancorché strutturato nelle forme di un giudizio di impugnazione dell'atto amministrativo, è un giudizio di accertamento negativo della pretesa fatta valere dalla pubblica amministrazione con l'atto medesimo, cosicché è l'autorità che svolge tale pretesa ad essere onerata di fornire la prova dei fatti costitutivi della assunta violazione. In tema di sanzioni amministrative, l'art. 23, comma 12, della legge n. 689 del 1981 ai sensi del quale «il pretore accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente», recepisce le regole civilistiche sull'onere della prova, spettando all'autorità che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione il compito di dimostrare gli elementi costitutivi della pretesa avanzata nei confronti dell'intimato e restando a carico di quest'ultimo la dimostrazione di eventuali fatti impeditivi od estintivi (Cass. Sez. I Civ. 29 dicembre 1989, n. 5826, Pianigiani c. UPICA di Siena, rv. 464.709). Nel caso di specie l'amministrazione ha fornito prova della commessa violazione. *Nulla quaestio* invero sul fatto che nell'allevamento del Fontanili i cavalli oggetto di accertamento non avessero alcun riparo: la circostanza emerge con efficacia di prova legale dal verbale di accertata violazione del 12 settembre 2008 (doc. ali. n. 1 di parte ricorrente) il quale è assistito dall'efficacia probatoria di atto pubblico in quanto descrittivo di una realtà statica (e quindi redatto con un metro sufficientemente oggettivo) che gli agenti accertatori hanno verificato di persona *ictu oculi*.

Pur rilevato che in ogni caso non è stata proposta querela di falso dall'interessato, i supporti fotografici prodotti in atti dal ricorrente non smentiscono la predetta risultanza documentale in quanto essi non raffigurano certamente la presenza di protezioni utilizzabili dagli animali contro gli agenti atmosferici (a ben vedere, le piante di alto fusto, peraltro distanti dai punti ove vennero rinvenuti gli animali dai verbalizzanti, non possono essere considerate tali in quanto non idonee a ripararli, per esempio, dalla pioggia). Per questi motivi, visto che i cavalli nell'allevamento del Fontanili non disponevano di alcun riparo dalle intemperie che, nell'occasione, erano costituite dal sole (il quale rientra certamente nella nozione di «intemperie», in quanto, se particolarmente intenso, esso costituisce senza dubbio una condizione atmosferica sfavorevole), nel caso in oggetto è irrilevante formulare un giudizio di «adeguatezza», così come prevede la norma. Giova aggiungere che a nulla rilevano le condizioni meteorologiche durante le quali avvenne l'accertamento, atteso che la disposizione violata prevede che gli animali abbiano a disposizione un riparo in ogni momento, e non solo quando il clima è sfavorevole.

(Omissis)

(1) SUL RIPARO DALLE INTEMPERIE DEGLI ANIMALI ALLEVATI O CUSTODITI.

In attuazione della direttiva n. 98/58/CE, relativa alla protezione degli animali negli allevamenti, l'art. 2, comma 10 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 146 stabilisce che il proprietario, il custode o il detentore devono adottare misure adeguate per garantire il benessere dei propri animali e per evitare che vengano loro provocati dolore, sofferenze o lesioni inutili [lett. a)], nonché allevare o custodire gli animali, diversi dai pesci, rettili ed anfibi secondo le prescrizioni contenute in apposito allegato [lett. b)].

Per quanto concerne tale ultimo profilo, il citato allegato all'art. 12 prevede che agli animali custoditi al di fuori dei fabbricati debba essere fornito un riparo adeguato dalle intemperie, dai predatori e dai rischi per la salute in funzione delle loro necessità e delle possibilità.

Le anzidette disposizioni si inquadrano in quell'orientamento di pensiero che intende disciplinare giuridicamente il rapporto uomo-animale in una ottica completamente diversa dal passato, in quanto gli animali non vengono più considerati come strumenti di mero sfruttamento anche economico, ma sono apprezzati quali «co-creature» sensibili e capaci di provare dolore ed emozioni (1). Tali ben condivisibili esigenze trovano ora un preciso riscontro normativo (2) pur se non può dirsi felice la dizione contenuta nel citato art. 12, laddove nel disciplinare l'esigenza di apprestare per gli animali custoditi un riparo dalle intemperie, dai predatori e da rischi per la salute, che sia adeguato, sembra poi delimitare il raggiungimento di una simile finalità attraverso l'adozione di una formula ambigua ed indeterminata espressa dalla locuzione «in funzione delle necessità e delle possibilità», con ciò prestandosi l'interpretazione di detto lemma a non auspicabili trattamenti indulgenti in danno degli animali custoditi ed in favore di chi li custodisce, riferendosi le «necessità» alla natura di essi e le «possibilità» alla capacità anche economica di costui.

Le segnalate ambiguità non hanno per nulla inciso sulla fattispecie esaminata dal Supremo Collegio e riguardante il mancato allestimento di un adeguato rifugio per cavalli detenuti in un allevamento, privo di protezioni utilizzabili dagli animali contro gli agenti atmosferici, non potendosi considerare soddisfatto il precetto normativo dalla presenza di alcune piante di alto fusto sparse qua e là nei terreni in cui insisteva quell'allevamento.

È solo il caso di precisare che la nozione di intemperie si riferisce ad una condizione atmosferica sfavorevole e quindi al sopravvenire di una perturbazione, e che ad evitare rischi per la salute degli animali derivanti, ad esempio, da una prolungata loro esposizione al sole, anche in una situazione meteorologica non avversa, si impone pur sempre che gli animali stessi debbano usufruire in qualsiasi momento di un riparo adeguato in conformità alla natura ed alle abitudini degli stessi (3).

In questi termini si è espressa, sia pure succintamente, la pronuncia in rassegna, che merita di essere condivisa pure in ordine alla richiamata prudenza con cui deve essere espresso caso per caso il giudizio di «adeguatezza» delle misure da adottare in concreto per garantire il benessere degli animali (4).

Patrizia Mazza

(1) Cfr. D'AGOSTINO, *I diritti degli animali*, in *Iustitia*, 1985, 425 e ss.; VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quad. cost.*, 2006, 67 e ss.

(2) Sulla disciplina giuridica in materia anteriormente alla normativa di cui al testo cfr. VIGNOLI, *La protezione giuridica degli animali da allevamento*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 20 e ss.

(3) Per la necessità di una tutela diretta dell'animale da parte dell'ordi-

namento giuridico cfr. POMANTI, *Maltrattamento di animali. La tutela penale*, Roma, 1997, 31 e ss.

(4) In argomento cfr. ADAMO, *Maltrattamento di animali. Tra associazionismo e tutela degli interessi «collettivi» e «diffusi»*, Roma, 2006, 11 e ss. In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. III Pen. 24 marzo 2004, n. 14451, *Degli Atti*, rv. 228.534.

T.A.R. Sardegna, Sez. II - 9-4-2010, n. 673 - Panunzio, pres.; Plaisant, est. - Asja.biz S.p.A. (avv. Vignolo ed a.) c. Regione Sardegna (avv. Contu ed a.).

Ambiente - Energia - Impianti eolici - Deliberazione della Giunta regionale sarda 16 gennaio 2009, n. 3/17 - Esclusione dell'ubicazione di impianti eolici in zone contermini alle aree PIP - Illegittimità - Art. 112 NTA al Piano paesaggistico regionale - Individuazione delle aree da destinare all'eolico mediante studio specifico.

La deliberazione della Giunta regionale sarda n. 3/17 del 2009 è illegittima nella parte in cui esclude tout court l'ubicazione di impianti eolici in zone contermini alle aree PIP: la decisione di escludere a priori porzioni rilevanti del territorio sardo, accomunate soltanto dalla prossimità a zone interessate da Piani di insediamento produttivo, si fonda infatti su di un criterio astratto e «categoriale», che vanifica il meccanismo previsto dall'art. 112 NTA al Piano paesaggistico regionale (individuazione mediante studio specifico in base al basso valore paesaggistico delle aree da destinare all'eolico). Del resto proprio le zone prossime alle aree PIP - cioè ad aree destinate ad un utilizzo industriale o, comunque, produttivo - neppure in astratto possono presumersi dotate - tutte - di maggior pregio paesaggistico rispetto ad altre, per cui la scelta di escluderle a priori dall'installazione di impianti eolici si rivela illogica, oltre che aprioristica (1).

(Omissis)

I. Si dispone, in primo luogo, la riunione dei due ricorsi, stante la loro evidente connessione soggettiva e oggettiva, in quanto il secondo gravame riguarda provvedimenti di rigetto che si inseriscono nel quadro di programmazione delineato dagli atti impugnati con il primo ricorso.

Ciò posto, merita accoglimento l'eccezione d'inammissibilità per difetto d'interesse sollevata dalla difesa regionale in relazione al ricorso R.G. n. 269/2009, in quanto gli atti che ne costituiscono l'oggetto hanno contenuto meramente programmatico e, quindi, non direttamente lesivo, come del resto aveva già affermato il T.A.R. Lazio nella sentenza n. 2476/2009 cui si è fatto riferimento in narrativa (la quale aveva ad oggetto, tra gli altri, anche provvedimenti impugnati con il ricorso ora in esame, ad eccezione della deliberazione della Giunta regionale 16 gennaio 2009, n. 3/17, intervenuta nelle more di quel giudizio).

Né, peraltro, l'inammissibilità del ricorso R.G. n. 269/2009 può considerarsi sanata a seguito della proposizione del successivo ricorso R.G. 592/2009, avente ad oggetto, questa volta, atti concretamente lesivi (e, in specie, le decisioni di rigetto relative all'impianto da ubicare in Sardara). E, difatti, costituisce principio consolidato quello secondo cui l'atto generale non è autonomamente impugnabile (a meno che non assuma carattere di concreta lesività), per cui l'interessato ha l'onere di impugnarlo unitamente al provvedimento applicativo.

II. Alla rilevata inammissibilità del ricorso R.G. n. 269/2009 consegue, in primo luogo, che il secondo ricorso - R.G. n. 592/2009, che la ricorrente propone quale ricorso autonomo «a valere anche quale atto di motivi aggiunti» - debba essere autonomamente valutato, in punto di ammissibilità e fondatezza, senza cioè tener conto di quanto dedotto con il primo gravame.

Non di meno, tale ulteriore gravame è da considerarsi interamente ammissibile.

Se è vero, infatti, che nell'epigrafe dello stesso si citano, quali provvedimenti impugnati, soltanto gli atti applicativi inerenti l'impianto eolico da realizzare a Sardara - senza alcun riferimento ai presupposti atti di pianificazione - non di meno l'esame dell'intero ricorso evidenzia la chiara volontà della ricorrente di contestare anche la deliberazione della Giunta regionale sarda 16 gennaio 2009, n. 3/17, tanto è vero che le censure sono quasi tutte costruite come motivi di illegittimità derivata che gli atti applicativi mutuerebbero proprio da quella deliberazione, più volte definita illegittima.

Deve, quindi, ritenersi che il ricorso R.G. n. 592/2009, sia ammissibile quale gravame autonomo ed abbia ad oggetto,

oltre agli atti applicativi inerenti l'impianto di Sardara, anche la presupposta deliberazione della Giunta n. 3/17 del 2009.

(Omissis)

III. Viene poi in rilievo la prima censura dedotta, che direttamente riguarda la deliberazione della Giunta regionale n. 37/17 del 2009, nella parte in cui esclude le aree contermini alle zone interessate da Piani di insediamento produttivo (PIP) da quelle idonee ad ospitare impianti eolici, e che viene poi estesa, in via derivata, agli atti di rigetto della richiesta di VIA relativa al progetto di Sardara, situato - per l'appunto - nei pressi di un'area PIP (detta circostanza di fatto può considerarsi pacifica, dal momento che tutte le parti la danno sostanzialmente per scontata).

Sostiene, al riguardo, la ricorrente che la scelta di escludere in radice ogni possibile «vocazione eolica» delle zone contermini ai PIP - non preceduta da accertamenti istruttori, né sorretta da adeguata motivazione - contrasta con l'art. 112 delle NTA del Piano paesaggistico regionale, ove si prevede che la Regione debba individuare «le aree di basso valore paesaggistico» idonee all'ubicazione di impianti eolici in base ad elementi oggettivi che evidenzino la presenza di tali caratteristiche nelle singole zone.

La doglianza merita accoglimento.

È opportuno premettere un sintetico esame del quadro normativo e programmatico regionale in materia d'impianti destinati alla produzione di energia eolica.

L'art. 18, comma 1, della l.r. 29 maggio 2007, n. 2, statuisce che «1. In base alle indicazioni del Piano paesaggistico regionale la realizzazione di nuovi impianti eolici è consentita nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri oltre la fascia dei 300 metri, o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'art. 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale».

Detto testo è frutto della modifica apportata dall'art. 6, comma 8, della l.r. 7 agosto 2009, n. 3, mentre la versione originaria della norma era la seguente: «1. In base alle indicazioni del Piano paesaggistico regionale la realizzazione di nuovi impianti eolici è consentita nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'art. 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale. È altresì consentito l'ampliamento, nei limiti quantitativi stabiliti dal Piano energetico ambientale regionale e con le modalità di cui al comma 2 o comma 3 degli impianti già realizzati».

Tra i due testi non vi sono differenze sostanziali, quanto meno ai fini della presente controversia, ma in ogni caso è opportuno sottolineare che quest'ultima trova regolamentazione nella versione originaria della norma (da ultimo richiamata), posto che il provvedimento conclusivo del procedimento risale alla data del 22 aprile 2009 (vedi *supra*), precedente alla novella dell'agosto 2009.

Ora, la richiamata normativa prevede che gli impianti eolici possano essere installati solo nell'ambito delle aree «industriali, retroindustriali e limitrofe», nonché - all'interno delle stesse - in specifiche zone da individuarsi, ai sensi dell'art. 112 delle NTA del Piano paesaggistico regionale, mediante apposito Studio redatto dall'Amministrazione regionale. La disciplina è poi completata dallo stesso art. 112, secondo cui «entro 12 mesi dall'approvazione del Piano paesaggistico regionale la Regione elabora uno studio specifico per individuare le aree di basso valore paesaggistico dove ubicare gli impianti eolici, qualora previsti dal piano energetico».

Il descritto meccanismo di «puntuale individuazione» delle aree a «vocazione eolica» ha poi trovato concreta attuazione nello «Studio per l'individuazione delle aree in cui ubicare gli impianti eolici», approvato con deliberazione della Giunta regionale sarda 26 luglio 2007, n. 28/56, secondo cui «Si considerano aree idonee ai fini della realizzazione di fattorie eoliche: 1. le grandi aree industriali del territorio regionale, rappresentate nella cartografia allegata alle presenti linee guida; 2. le aree relative ai Piani per gli insediamenti produttivi (PIP), caratterizzate da una estensione territoriale complessiva non inferiore ai 20 ha; 3. le aree contermini alle due precedenti,

definite retroindustriali, circoscritte da una fascia di pertinenza pari a 4 km dal perimetro delle aree di cui ai punti 1 e 2 (...).

Si noti che in base a tale previsione programmatica l'impianto proposto dalla società ricorrente in territorio di Sardara sarebbe stato teoricamente suscettibile di autorizzazione in quanto, secondo la pacifica ricostruzione dei fatti condivisa da tutte le parti in causa, esso ricade in zona limitrofa ad un'area PIP ed era, quindi, riconducibile alla fattispecie di cui ai commi 2 e 3 dello Studio, nella versione sopra riportata.

La decisione della Regione di non autorizzarlo è, allora, presumibilmente da ricondurre - pur nella indubbia laconicità della motivazione (che si limita a evidenziare genericamente il contrasto con il vigente quadro programmatico) - alla successiva modifica apportata dalla deliberazione della Giunta regionale n. 3/17 del 2009, secondo cui «Si considerano aree idonee ai fini della realizzazione di fattorie eoliche: 1. le grandi aree industriali del territorio regionale, rappresentate nella cartografia allegata alle presenti linee guida; 2. le aree relative a tutti i Piani per gli insediamenti produttivi (PIP) del territorio regionale; 3. le aree contermini alle grandi aree industriali, definite retroindustriali, circoscritte da una fascia di pertinenza pari a 4 km dal perimetro delle aree di cui al precedente punto 1(...)».

In sostanza, mentre nell'originario Studio del 2007 il concetto di area «retroindustriale» comprendeva sia le zone contermini alle aree industriali sia le zone prossime alle aree PIP, ora, invece, lo stesso concetto abbraccia solo le prime e non più le zone contermini ai PIP.

Tale novità pianificatoria è però in contrasto con il più volte citato art. 112 delle NTA al Piano paesaggistico regionale, nella parte in cui prevede che le aree da destinare all'eolico debbano essere individuate mediante «studio specifico» in relazione al loro «basso valore paesaggistico».

E, difatti, tanto il concetto di «studio specifico» quanto il richiamo al criterio del «basso valore paesaggistico» implicano un esame «in concreto» delle singole aree, basato sulla individuazione delle loro caratteristiche specifiche e tradotto in una motivazione che dia conto, in modo puntuale, delle ragioni della scelta finale. Viceversa, la decisione di escludere a priori porzioni rilevanti del territorio sardo, accomunate soltanto dalla prossimità a zone interessate da Piani di insediamento produttivo, si fonda su di un criterio astratto e «categoriale», che vanifica il meccanismo previsto dall'art. 112 NTA. Del resto proprio le zone prossime alle aree PIP - cioè ad aree destinate ad un utilizzo industriale o, comunque, produttivo, neppure in astratto possono presumersi dotate - tutte - di maggior pregio paesaggistico rispetto ad altre, per cui la scelta di escluderle a priori dall'installazione di impianti eolici si rivela illogica, oltre che aprioristica.

A ciò consegue l'illegittimità della deliberazione della Giunta regionale n. 3/17 del 2009, nella parte in cui esclude *tout court* l'ubicazione di impianti eolici in zone contermini alle aree PIP, nonché, per illegittimità derivata, dei provvedimenti di rigetto che a tale scelta pianificatoria si ricollegano, cioè la determinazione S.A.V.I. 22 aprile 2009, prot. n. 8489, e la nota 19 maggio 2009, prot. n. 4941/IA, del Soprintendente regionale per i beni architettonici e paesaggistici.

IV. Con il motivo dedotto con il terzo mezzo si invoca l'annullamento degli ulteriori atti presupposti (in specie il Piano energetico regionale, l'art. 112 delle NTA al Piano paesaggistico regionale e la deliberazione della Giunta regionale n. 28/56 del 2007), sostenendo che alla Regione non sarebbe consentito individuare «in positivo» le aree suscettibili di ospitare impianti eolici, dovendo la stessa, viceversa, indicare «in negativo» le aree ove non è possibile ubicare i suddetti impianti per ragioni paesaggistiche o ambientali.

La doglianza non merita di essere condivisa.

Come già si è osservato, gli atti di pianificazione sopra indicati danno semplicemente attuazione al disposto di cui all'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 2/2007, laddove prevede che «1. (...) la realizzazione di nuovi impianti eolici è

consentita nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe, anche se ricadenti negli ambiti di paesaggio costieri o in aree già compromesse dal punto di vista ambientale, da individuarsi puntualmente nello studio specifico di cui all'articolo 112 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale»: in tal modo il legislatore regionale ha scelto di valutare solo in un secondo momento la «individuazione in positivo» delle aree da destinare all'eolico che la ricorrente contesta, per cui i successivi atti di pianificazione, conformi a detto criterio, sono esenti dai vizi denunciati.

Tale «copertura legislativa» potrebbe, invero, essere travolta laddove trovasse accoglimento la questione d'illegittimità costituzionale che la ricorrente deduce, in via subordinata, nei confronti dello stesso art. 18 della legge regionale n. 2/2002.

Tuttavia, a prescindere da ogni valutazione in ordine alla sua non manifesta infondatezza, essa difetta del requisito della rilevanza, in quanto non essenziale ai fini della decisione, e ciò in ragione della già accertata fondatezza del primo motivo di ricorso, che di per sé conduce all'annullamento dei provvedimenti contestati con il ricorso R.G. n. 592/2009, all'esito del quale l'Amministrazione regionale potrà valutare l'idoneità dei siti proposti, tenendo conto anche delle statuizioni contenute nella presente sentenza.

V. Merita, infine, accoglimento la censura di difetto di motivazione dedotta in via autonoma - e con il solo ricorso R.G. n. 592/2009 - nei confronti della determinazione S.A.V.I. 22 aprile 2009, prot. n. 8489, di rigetto della richiesta di VIA relativamente all'impianto eolico di Sardara.

Basti osservare, al riguardo, che tale provvedimento è motivato - in modo, peraltro, del tutto generico - sulla ritenuta incompatibilità tra l'ubicazione proposta e gli atti regionali di pianificazione, i quali, come già si è osservato, sono però in contrasto con l'art. 112 NTA del Piano paesaggistico regionale (vedi *supra*).

VI. Per quanto premesso, il ricorso R.G. n. 269/2009 deve essere dichiarato inammissibile, mentre va accolto il ricorso R.G. n. 592/2009, con il conseguente annullamento della deliberazione della Giunta regionale n. 3/17 del 2009, limitatamente alla parte in cui non consente l'installazione di impianti eolici in tutte le aree prossime alle zone interessate da Piani di insediamento produttivo, nonché della determinazione S.A.V.I. 22 aprile 2009, prot. n. 8489, e della nota 19 maggio 2009, prot. n. 4941/IA, del Soprintendente regionale per i beni architettonici e paesaggistici.

(Omissis)

(1) NELLA LOCALIZZAZIONE DI IMPIANTI PER FONTI RINNOVABILI IL «CONCRETO» PREVALE SULL'«ASTRATTO».

1. Le recenti proposte di modifica al d.lgs. n. 152/06 (T.U. ambiente), che incidono sulle parti prima, seconda e quinta (1), introducono una nuova, importante specificazione all'applicazione della normativa ambientale. Ci si riferisce alla possibile modifica del concetto giuridico di *tutela dell'ambiente*, che già da ora (art. 2, comma 1, T.U. ambiente) si prefigge come esplicito e primario obiettivo «la conservazione, la salvaguardia, il miglioramento, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, anche al fine di promuovere la qualità della vita umana e lo sviluppo sostenibile», ma - e qui sta la novità - non più e solamente quale finalità del solo T.U. ambiente: la modifica di cui si parla, infatti, sostanzialmente riproduce la disposizione precedente ma ne elimina l'attuale esordio, che assegna (ma limita) questa finalità al «presente decreto» (cioè il T.U.), mentre la nuova impostazione non riporta questa limitazione. In

(1) Al momento della redazione del presente lavoro risulta approvato dal Governo, in data 24 maggio 2010, lo *Schema di decreto legislativo*

recante disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

questo modo, la finalità «tutela dell'ambiente», così come definita nell'art. 2 cit., si estende praticamente a tutto il settore di attività e di incidenza della formazione pubblica che ha effetti sull'ambiente, oltre a guidare e vincolare – ma nei limiti di un principio giuridico – le attività di tutti coloro che si trovino ad interagire con l'ambiente stesso.

Ad ogni modo, anche senza le specificazioni sopra riportate, i risvolti, per così dire, ambientali non ricompresi in quella codificata e raggruppata all'interno del citato Testo Unico rilevano da tempo abbastanza chiara quella finalità ecologica. Si pensi, ad esempio, alla normativa nazionale sulle fonti energetiche rinnovabili (le c.d. «FER») di cui al d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*, in *G.U.* 31 gennaio 2004, n. 25, suppl. ord. n. 17), la cui intera impostazione – ricalcata sulle fonti comunitarie che sono state recepite – è sicuramente finalizzata ad un utilizzo accorto e ragionevole delle risorse ambientali, addirittura spostando l'attenzione sulle FER piuttosto che sulle tradizionali fonti energetiche fossili (carbone e petrolio), inquinanti e prossime all'esaurimento, pertanto foriere di problemi ambientali e future ed ineluttabili difficoltà di approvvigionamento.

Pur mancando, nel citato ultimo decreto, una norma teleologicamente indirizzata alla tutela dell'ambiente, già l'art. 1 (*Finalità*) annuncia gli obiettivi del citato decreto 387/2003, quali la promozione di «un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario» [comma 1, lett. a)], oppure il «favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione elettrica alimentati da fonti rinnovabili, in particolare per gli impieghi agricoli e per le aree montane» [comma 1, lett. b)]; tali obiettivi non rappresentano altro, a ben vedere, che un orientamento legislativo finalizzato alla difesa e alla preservazione dell'ambiente.

Ciò posto in termini di astratti principi, il passaggio logico/giuridico successivo è quello di favorire, in concreto, la realizzazione e lo sviluppo degli impianti energetici che producano elettricità sfruttando le fonti rinnovabili.

E va da sé che per onorare un simile intento si debba, innanzitutto, tenere in considerazione il maggior e miglior utilizzo delle FER; in altre parole – e in termini più semplicistici – se si intende realizzare un impianto eolico o uno fotovoltaico, la prima cosa da individuare sono le aree giuste, cioè quelle con maggiore (e migliore) ventilazione ovvero con maggiore (e migliore) esposizione ai raggi del sole.

È, però, molto probabile che esigenze come quelle descritte possano confliggere con precedenti scelte di pianificazione territoriale compiute dai competenti Enti locali e territoriali, magari in un'epoca anteriore in cui, ad esempio, le aree industriali venivano individuate e scelte senza immaginare che potessero essere determinanti gli elementi naturali (come il vento, il moto ondo-

so, il sole, etc.) per il funzionamento degli stabilimenti operanti su quelle porzioni di territorio. In buona sostanza, se in precedenza era del tutto condivisibile relegare le aree industriali – normalmente inquinanti, in termini acustici, atmosferici, nonché «estetici» – in zone periferiche e di minore (se non del tutto prive di) importanza paesaggistica, oggi quelle decisioni potrebbero forse, almeno in parte, essere riviste e modificate tenendo in considerazione proprio le matrici ambientali che, lungi dal dover solamente essere preservate e tenute lontane dal pericoloso, perché ritenuto inquinante, mondo industriale, ne possono diventare quasi una parte integrante, anzi addirittura fondamentale vista la loro funzione di combustibile.

Pertanto, le novità della tecnologia, da un lato, e le problematiche ambientali legate all'inquinamento, dall'altro (2), potrebbero richiedere quantomeno una revisione di quelle scelte di piano, tarando le nuove distribuzioni del territorio anche secondo le nuove esigenze e le nuove possibilità, in un'ottica di sviluppo sostenibile. E così effettuare la zonizzazione del territorio anche tenendo presenti tutte le possibilità, se non le necessità, del sempre crescente ricorso alla produzione di energia adoperando le fonti ambientali rinnovabili.

2. In tale quadro, e nell'attesa di modifiche alle scelte pianificatorie delle amministrazioni, la giurisprudenza gioca un ruolo determinante nel «raccordare» vecchi strumenti regolatori a nuove esigenze e tecnologie, pur nei limiti delle leggi e dei regolamenti presenti, validi ed applicabili ai singoli casi.

In proposito, la sentenza del T.A.R. Sardegna in commento si pone come un ottimo esempio da studiare e come enunciazione di principi auspicabilmente da seguire, al di là del caso concreto effettivamente deciso con tale pronuncia.

Una società, interessata a realizzare degli impianti per la produzione di energia eolica in Sardegna, ha impugnato *ratione materiae* innanzi al T.A.R. del Lazio, con due diversi ricorsi, svariati atti di programmazione che riteneva ostativi, rispettivamente il Piano energetico regionale (c.d. «PER») e il Piano paesaggistico regionale. Nelle more della definizione di quella controversia, la stessa società ha riproposto innanzi al Tribunale sardo il primo dei due ricorsi indicati (avverso il PER), chiedendo l'annullamento, oltre che dei provvedimenti già impugnati davanti al giudice romano, di una sopravvenuta deliberazione con cui la Giunta regionale sarda, modificando una sua precedente (e già impugnata) deliberazione, «ha vietato la collocazione di impianti eolici, tra l'altro, nelle zone comprese in un raggio di 4 km dalle aree interessate da Piani di insediamento produttivo (PIP)» (3).

Quest'ultima è stata la prescrizione maggiormente criticata dalla parte attrice, ed in particolare a seguito della dichiarazione di inammissibilità del ricorso pronunciata dal T.A.R. Lazio adito in precedenza (con sentenza n. 2476/09), innanzi al quale difettava l'interesse a ricorrere che però era eventualmente configurabile in futuro, «nel caso di rigetto dell'istanza di autorizzazione

(2) Unitamente, poi, all'ormai necessariamente razionale e controllato utilizzo delle fonti energetiche combustibili, che ancora sorreggono l'economia mondiale ma che, come detto, sono prossime all'esaurimento; pertanto, le scorte residue vanno gestite e sfruttate in modo controllato per evitare pesanti e pericolosi squilibri. In questo senso, per poter far fronte alla crisi di approvvigionamento, l'UE ha attuato una revisione del sistema di scorte delle risorse petrolifere. Tale revisione ha previsto il rafforzamento del sistema, il ravvicinamento alle norme esistenti del-

l'Agenzia internazionale per l'energia (AIE) e l'ottimizzazione degli obblighi amministrativi degli Stati membri (cfr. la dir. 14 settembre 2009, n. 2009/119/CE che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi).

(3) Per completezza, la deliberazione modificata semplicemente limitava, senza escludere completamente, la possibilità di installare impianti eolici solo in zone specifiche e limitate del territorio.

alla realizzazione di un impianto di produzione di energia eolica che si fondi sul contrasto con le presupposte previsioni pianificatorie», e quindi com'è poi, effettivamente, avvenuto.

Tra le doglianze mosse con il ricorso, come si diceva, la società energetica ha contestato l'esclusione delle aree contermini alle zone PIP da quelle ritenute idonee ad ospitare impianti eolici; detta contestazione, tra l'altro, è stata estesa, in via derivata, agli atti di rigetto della richiesta di valutazione d'impatto ambientale (VIA) che nel frattempo era stata domandata dalla stessa ricorrente relativamente ad uno dei suoi progetti sul territorio sardo e che era stata respinta proprio perché l'ideato impianto eolico sarebbe finito nei pressi di un'area PIP.

Alla ricorrente è apparsa radicale – perciò, contestandola – la scelta regionale di escludere ogni possibile «vocazione eolica» delle zone contermini ai PIP senza aver esperito accertamenti istruttori e, così, senza motivazione anche in riferimento alle ragioni che giustifichino necessariamente la relazione tra individuazione di aree «a basso valore paesaggistico» e conseguente idoneità alla ubicazione di impianti eolici.

Questa considerazione è stata ritenuta accoglibile dal Collegio, che sul punto ha svolto un efficace ragionamento e dall'esame di provvedimenti normativi regionali ha tratto la convinzione che gli impianti eolici possono collocarsi solo nelle aree industriali, retroindustriali e limitrofe oppure, ma pur sempre all'interno delle stesse aree, in zone specificamente deputate all'insediamento di tali impianti previo apposito studio (*ex art. 112 NTA del Piano paesaggistico regionale*).

La previsione normativa surriferita ha trovato attuazione nella determinazione della Giunta regionale di dar vita nel 2007 allo «Studio per l'individuazione delle aree in cui ubicare gli impianti eolici» nel quale, ai fini che qui rilevano, erano previste come idonee non solo le aree relative ai PIP di estensione territoriale complessiva non inferiore ai 20 ettari ma anche le aree retroindustriali, «contermini», sia a detti piani sia alle aree industriali.

Se l'assetto normativo e amministrativo fosse rimasto tale, l'impianto, secondo il Collegio, per il quale era stata domandata la VIA sarebbe stato teoricamente suscettibile di autorizzazione in quanto, in base alla pacifica ricostruzione dei fatti, lo stesso veniva a ricadere in zona limitrofa ad un'area PIP ed era, quindi, ricon-

ducibile alle previsioni di cui ai commi 2 e 3 dello Studio, nella versione del 2007 sopra riportata.

Invece, la decisione della Regione di non autorizzare detto impianto è stata censurata dal giudice sul presupposto della più ampia censura della modifica allo «Studio» elaborato nel 2007, modifica che è stata introdotta con la deliberazione della Giunta regionale 3/17 del 16 gennaio 2009, anch'essa oggetto di impugnazione.

In conclusione, mentre nell'originario Studio del 2007 il concetto di area «retroindustriale» comprendeva – come detto – sia le zone contermini alle aree industriali sia le zone prossime alle aree PIP, ora, invece, lo stesso concetto abbraccia solo le prime e non più le zone contermini agli stessi PIP. Tale novità pianificatoria è però in contrasto con il più volte citato art. 112 delle NTA al Piano paesaggistico regionale, nella parte in cui prevede che le aree da destinare all'eolico debbano essere individuate mediante «studio specifico» in relazione al loro «basso valore paesaggistico». E, difatti, tanto il concetto di «studio specifico» quanto il richiamo al criterio del «basso valore paesaggistico» implicano un esame «in concreto» delle singole aree, basato sulla individuazione delle loro caratteristiche specifiche e tradotto in una motivazione che dia conto, in modo puntuale, delle ragioni della scelta finale.

Ne deriva, così, il puntuale pronunciamento giurisprudenziale secondo cui è da censurare il criterio «astratto e categoriale» con il quale la Regione intende guidare la localizzazione degli impianti eolici, con conseguente esclusione di porzioni notevoli del territorio sardo caratterizzate dalla vicinanza a zone per insediamenti produttivi. Anzi, così agendo, si verrebbe a determinare, secondo i giudici, una sicura illogicità in quanto sarebbe, implicitamente e astrattamente, attribuito maggior valor paesaggistico alle zone prossime ai PIP che tale valore certo non presentano, ignorandosi così la concreta realtà.

In termini più generali, ciò costituisce ulteriore ed indiretta conferma della necessità che vengano presto emanate le linee guida nazionali con i criteri di orientamento delle pubbliche amministrazioni nella individuazione delle zone nelle quali poter collocare gli impianti in questione, senza le quali sarà un continuo proliferare di contenziosi in merito.

Paolo Costantino

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Occupazione appropriativa - Suoli agricoli - Determinazione del danno - Commisurazione al valore sul mercato del terreno - Configurabilità - Possibilità di utilizzazioni intermedie tra quella agricola e quella edificatoria - Rilevanza. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15 e 16; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359; l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Valutazione del fondo - Area destinata ad edilizia scolastica - Vincolo di inedificabilità di natura conformativa - Configurabilità - Fondamento - Fattispecie. (L. 28 luglio 1967, n. 641; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5; l. 8 agosto 1992, n. 359; l. 11 gennaio 1996, n. 23; l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65; l. 10 marzo 2000, n. 62)

Cass. Sez. I Civ. - 26-5-2010, n. 12862 - Adamo, pres.; Fioretti, est.; Pratis, P.M. (parz. diff.) - Comune di Pellezzano (avv. Scuderi) c. Giordano ed a. (avv. Clemente). (Cassa con rinvio App. Salerno 5 novembre 2004, n. 559)

In tema di liquidazione del danno da occupazione appropriativa di suoli agricoli, è consentito valorizzare l'area, rispetto al minimum dei valori tabellari di cui agli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971, in relazione alle possibilità di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo, ed in particolare avendo riguardo ad utilizzazioni intermedie rispetto all'uso agricolo e quello edificatorio quali, ad esempio, il parcheggio, la caccia, lo sport e l'agriturismo (1).

Ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio (o del risarcimento del danno da occupazione appropriativa), la destinazione di aree a edilizia scolastica, nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, ne determina il carattere non edificabile, avendo l'effetto di configurare un tipico vincolo conformativo, come destinazione ad un servizio che trascende le necessità di zone circoscritte, ed è concepibile solo nella complessiva sistemazione del territorio, nel quadro della ripartizione zonale in base a criteri generali ed astratti; né può esserne ritenuta per altro verso l'edificabilità, sotto il profilo di una realizzabilità della destinazione ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, giacché l'edilizia scolastica è riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che aveva ritenuto che la destinazione all'edilizia scolastica comportasse l'attribuzione al terreno di una vocazione edificatoria, sia pure specifica, in quanto realizzabile anche da privati) (2).

(1-2) Sulla prima massima, v. Cass. Sez. I Civ. 28 maggio 2004, n. 10280, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 1221. Sulla seconda, v.: Cass. Sez. I Civ. 12 luglio 2007, n. 15616, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 1, 44; Cass. Sez. I Civ. 10 luglio 2007, n. 15389, *ivi*, 2008, 1, 42. In senso contrario, v.: Cass. Sez. I Civ. 21 febbraio 2003, n. 2641, in *Dir. e giust.*, 2003, 12, 94; Cass. Sez. I Civ. 21 marzo 2000, n. 3298, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 602.

*

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Agricoltura - Aiuti comunitari a coltivatori che abbiano destinato a riposo terreni seminativi (reg. CEE n. 1272 del 1988) - Accertamento dell'effettività del ritiro del terreno da parte degli organi di controllo - Successivo accertamento della destinazione a semina di parte del terreno ritirato - Conseguenze -

Sanzioni di cui alla legge n. 898 del 1986 - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Decadenza dal beneficio ed obbligo restitutorio - Sussistenza. (Reg. CEE Commissione 29 aprile 1988, n. 1272; l. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3; d.m. agricoltura e foreste 19 febbraio 1991, n. 63; d.m. agricoltura e foreste 9 aprile 1992, n. 281, artt. 6 e 8)

Cass. Sez. I Civ. - 9-6-2010, n. 13888 - Carnevale, pres.; Fittipaldi, est.; Patrone, P.M. (conf.) - D'Alicandro ed a. (avv. Galasso) c. Ersam - Ente reg. svil. agricolo Molise (avv. Berardi). (Conferma App. Campobasso 18 ottobre 2004, n. 258)

In tema di contributi comunitari previsti dal regolamento CEE n. 1272 del 1988, in caso di ritiro dalla produzione di terreni seminativi da parte dei coltivatori nazionali, non è ravvisabile un comportamento fraudolento, dal quale possa ritenersi scaturita l'indebita percezione del contributo, nella condotta del soggetto che, avendo conseguito la sovvenzione comunitaria sulla base di una situazione di fatto del tutto corrispondente alle previsioni normative e senza esporre dati o notizie falsi (come accertato all'esito del controllo eseguito dai competenti organi amministrativi), impegni poi, in epoca successiva, parte del ritirato terreno nella produzione, in quanto tale condotta risulta ontologicamente diversa da quella contemplata e sanzionata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 898 del 1986 (percezione di contributi mediante dati o notizie false). La condotta in parola, se collocabile, quoad tempus, in epoca successiva all'aprile 1992, non è, altresì, suscettibile di essere ricondotta, sotto il profilo del «mancato rispetto degli impegni sottoscritti», neanche nella previsione normativa di cui all'art. 12 del d.m. 19 febbraio 1991, n. 63 (che consentiva, per tali casi, l'applicazione della sanzione di cui al citato art. 3 della legge n. 898 del 1986), atteso che tale norma regolamentare risulta, allo stato, sostituita da quella di cui all'art. 8 del d.m. 9 aprile 1992, n. 281, espressamente abrogativa della previsione indirettamente sanzionatoria, per la quale al mancato rispetto degli impegni assunti conseguiva l'applicazione della norma di cui all'art. 3 della legge n. 898 del 1986. Peraltro, tale condotta integra il mancato rispetto degli impegni sottoscritti, per la quale l'art. 8 cit. stabilisce la decadenza del soggetto inadempiente dal beneficio ricevuto, con obbligo di restituzione delle relative somme, maggiorate degli interessi (1).

(1) Così, Cass. Sez. I Civ. 27 marzo 1998, n. 3227, in questa Riv., 1999, 422, con nota di VILLIRILLI.

*

Imposte e tasse - Tributi locali posteriori alla riforma tributaria del 1972 - Imposta comunale sugli immobili (ICI) - Soggetto cancellato dall'elenco dei coltivatori diretti e titolare di pensione - Agevolazioni previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 - Spettanza - Esclusione. (D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 9)

Cass. Sez. V Civ. - 21-5-2010, n. 12565 - D'Alonzo, pres. ed est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Scaglione (avv. Lombardi) c. Comune di Calosso (avv. Caranzano). (Conferma Comm. trib. reg. Torino 18 novembre 2004, n. 14)

In tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), il trattamento agevolato previsto dall'art. 9 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 per i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli a titolo principale, spetta solo a quanti tragano dal lavoro agricolo la loro esclusiva fonte di reddito e non va, quindi, riconosciuto, a chi sia titolare di pensione, avendo ottenuto la cancellazione dall'elenco dei coltivatori diretti (1).

(1) Negli stessi termini, Cass. Sez. V Civ. 11 aprile 2008, n. 9510, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 564.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Bellezze naturali (protezione delle) - Reati paesaggistici - Sequestro preventivo - Periculum in mora - Uso dell'opera abusiva - Esclusione - Condizioni. (Nuovo c.p.p., art. 321; d.p.r. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

Cass. Sez. III Pen. - 16-11-2010, n. 40486 - Lombardi, pres. ed est.; Passacentando, P.M. (conf.) - P.M.T. in proc. Petrina ed a., ric. (*Conferma Trib. lib. Catania 15 marzo 2010*)

Difetta il presupposto del periculum in mora per il sequestro preventivo di un immobile abusivo sito in zona paesaggisticamente vincolata, ove sia utilizzato compatibilmente agli interessi tutelati dal vincolo ambientale. (In motivazione la Corte ha precisato che l'esclusione dell'idoneità dell'uso della cosa a deteriorare ulteriormente l'ecosistema protetto dal vincolo deve formare oggetto di un esame particolarmente approfondito) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. Un. 29 gennaio 2003, n. 12878, P.M. in proc. Innocenti, rv. 223.722, in *Riv. pen.*, 2004, 99.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Reato di abbandono o deposito incontrollato - Natura di reato commissivo eventualmente permanente - Momento di cessazione della permanenza - Individuazione. (C.p., art. 157; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, commi 2 e 3)

Cass. Sez. III Pen. - 18-11-2010, n. 40850 - Ferrua, pres.; Teresi, est.; Fodaroni, P.M. (diff.) - Gramagna ed a., ric. (*Annulla senza rinvio App. Bari 6 aprile 2009*)

La contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) è reato commissivo eventualmente permanente, la cui antigiuridicità cessa o con il sequestro del bene o con l'ultimo abusivo conferimento di rifiuti o con la sentenza di primo grado (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 7 febbraio 2008, n. 6098, Sarra ed a., rv. 238.828.

*

Produzione, commercio e consumo - Sentenza - Correlazione tra accusa e sentenza - Imputazione di tentativo di frode in commercio - Condanna per il reato di detenzione per il commercio o somministrazione di alimenti in cattivo stato di conservazione - Violazione del principio di correlazione - Esclusione. [C.p., artt. 56 e 515; nuovo c.p.p., art. 521; l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma 1, lett. b)]

Cass. Sez. III Pen. - 1-12-2010, n. 42503 - Petti, pres.; Lombardi, est.; Montagna, P.M. (diff.) - De Cesare, ric. (*Conferma Trib. Montepulciano 18 novembre 2009*)

Non viola il principio di correlazione con l'imputazione la condanna in ordine al reato di detenzione per il commercio o somministrazione di alimenti in cattivo stato di conservazione [art. 5, comma 1, lett. b), l. 30 aprile 1962, n. 283], a fronte della contestazione di tentativo di frode in commercio.

(Nella specie, a seguito del rinvenimento all'interno di un frigo congelatore, esistente nel locale dispensa di un albergo, di alimenti arbitrariamente congelati e scaduti di validità, il giudice aveva escluso, in mancanza di una concreta offerta al cliente, la configurabilità del reato di cui agli artt. 56 e 515 c.p., ritenendo invece sussistere la fattispecie prevista dalla legge speciale) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. Un. 22 ottobre 1996, n. 16, Di Francesco, rv. 205.618, in *Giust. pen.*, 1997, III, 257.

*

Animali - Reati contro il patrimonio - Delitti - Introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui - Pascolo abusivo - Ipotesi prevista dall'art. 636, comma 2, c.p. - Natura giuridica - Circostanza aggravante - Esclusione - Fattispecie autonoma di reato. (C.p., art. 636, comma 2; nuovo c.p.p., art. 587)

Cass. Sez. II Pen. - 6-12-2010, n. 43273 - Cosentino, pres.; Bronzini, est.; Mura, P.M. (parz. diff.) - Locci, ric. (*Conferma App. Cagliari 17 marzo 2010*)

L'introduzione o abbandono nel fondo altrui di animali «anche non raccolti in gregge o in mandria», a scopo di pascolo, costituisce una fattispecie autonoma di reato e non una circostanza aggravante dell'ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 636 c.p. (In applicazione di tale principio, la Corte non ha ravvisato la violazione del divieto di reformatio in peius per aver il giudice d'appello escluso il dolo specifico, richiesto dalla previsione del comma 2, confermando tuttavia la pena inflitta in primo grado, rientrando nei limiti edittali, avendola ritenuta congrua anche in relazione alla fattispecie del comma 1) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. II 1° aprile 1978, n. 3588, Raiti, rv. 138.445.

*

Caccia e pesca - Agenti di vigilanza - Agenti dell'E.N.P.A. (Ente nazionale protezione animali) - Poteri loro conferiti dalla legge sulla caccia - Potere di procedere a sequestro penale - Attribuzione - Esclusione - Ragione. (Nuovo c.p.p., art. 57; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 28, commi 1 e 5)

Cass. Sez. VI Pen. - 19-10-2010, n. 37491 - Di Virginio, pres.; Agrò, est.; Stabile, P.M. (conf.) - Mazzuca, ric. (*Conferma G.I.P. Trib. Paola 21 settembre 2009*)

Le guardie zoofile dell'E.N.P.A. (Ente nazionale protezione animali) non rivestono in alcun caso la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e non possono procedere pertanto al sequestro probatorio, in applicazione dei poteri di vigilanza e di accertamento loro conferiti dall'art. 28, commi 1 e 5, l. 11 febbraio 1992, n. 157 (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 4 aprile 2008, n. 14231, Steccanel-la, rv. 239.660, in *Cass. pen.*, 2009, 6, 2611.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Produzione, commercio e consumo - Alimenti - Somministrazione di alimenti e bevande - Autorizzazione - Comune di Roma - Diniego per c.d. zone di rispetto - Illegittimità. (D.l. 4 luglio 2006, n. 223; l. 4 agosto 2006, n. 248)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 6-10-2010, n. 32688 - Tosti, pres.; Sestini, est. - Soc. P. (avv. Marsili) c. Comune di Roma (avv. Rizzo).

Nel Comune di Roma, le limitazioni all'apertura di nuove attività di somministrazione di alimenti e bevande di qualsiasi tipo nelle c.d. zone di rispetto hanno perso i loro presupposti normativi statali con l'entrata in vigore della disciplina dettata dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi, per cui va annullato il diniego di autorizzazione per illegittimità della regolamentazione comunale e dei relativi provvedimenti applicativi (1).

(1) Si è trattato di un'istanza per l'autorizzazione amministrativa alla somministrazione di alimenti e bevande in locale adibito all'esercizio prevalente di libreria.

La sentenza è conforme ad un massiccio orientamento in materia.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito abusivo - Ordinanza di rimozione - Competenza del dirigente comunale ex art. 14, d.lgs. n. 22 del 1997 - Competenza del sindaco dopo art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

T.A.R. Toscana, Sez. II -13-10-2010, n. 6453 - Nicolosi, pres.; Correale, est. - S.I.E. s.r.l. (avv.ti Dello Sbarba e Baldi) c. Comune di San Giuliano Terme (avv. Fanelli), Provincia di Pisa (avv.ti Antoniani e Salvini) e Agenzia regionale protezione ambientale della Toscana (avv. Coco).

In tema di rifiuti abbandonati, la competenza ad emettere l'ordinanza di rimozione in un'area interessata da deposito abusivo, spetta, ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, al dirigente dell'ufficio tecnico comunale (ma attualmente, ai sensi dell'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è stata espressamente ripristinata la competenza del sindaco) (1).

(1) V.: Cons. Stato, Sez. V 12 giugno 2009, n. 3765, in questa Riv., 2010, 210; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4861, *ivi*, 2009, 221; T.A.R. Veneto - Venezia, Sez. III 29 settembre 2009, n. 2454 e T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 20 ottobre 2009, n. 1118, *ivi*, 2010, 417, con nota di M. Busà.

*

Ambiente - Inquinamento - Recupero rifiuti - Impianto che tratta rifiuti per produzione industriale - Qualificazione - Impianto recupero rifiuti - Conseguenze - Assoggettamento a valutazione impatto ambientale (VIA).

Ambiente - Inquinamento - Recupero rifiuti - Aumento dei rifiuti trattati - Assoggettamento a valutazione impatto ambientale (VIA) - Necessità.

Ambiente - Inquinamento - Recupero rifiuti - Osservanza parametri ex d.m. 5 febbraio 1998 - Regime semplificato - Esonero da valutazione impatto ambientale (VIA) - Esclusione. (D.m. 5 febbraio 1998)

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II - 27-10-2010, n. 8012 - Mozzarelli, pres.; Pasi, est. - Soc. S. (avv.ti Pittalis e Roversi Monaco) c.

Provincia di Forlì - Cesena (avv. Dacci) e Regione Emilia-Romagna (avv. Oppi).

Deve essere qualificato come impianto di recupero di rifiuti e, quindi, assoggettato alla procedura di verifica ambientale, l'impianto che, ai fini di una specifica produzione industriale (nella specie, produzione di conglomerato bituminoso), utilizzi e tratti anche «rifiuti», in quanto nessuna norma richiede per tale qualificazione che vi siano processati esclusivamente o prevalentemente rifiuti (1).

La procedura di valutazione dell'impatto ambientale costituisce uno strumento finalizzato ad individuare, descrivere e valutare tutti gli effetti dei «progetti» sull'ambiente circostante, nelle sue componenti naturali ed antropiche e, quindi, anche le incidenze che il suo funzionamento può avere sull'ambiente medesimo, per cui, relativamente agli impianti che recuperano rifiuti non pericolosi, l'aumento quantitativo dei rifiuti complessivamente trattati presenta la caratteristica di una «modifica sostanziale» dell'impianto che richiede il suo assoggettamento alla procedura di VIA (2).

In tema di impianto di trattamento di rifiuti, l'osservanza di parametri ex d.m. 5 febbraio 1998 è condizione aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quelle ordinariamente prescritte per le operazioni di recupero dei rifiuti, necessaria e sufficiente al solo scopo di consentire un esercizio, che sia già altrimenti legittimato all'osservanza di tutti i presupposti di legge, in regime semplificato, cioè previa DIA non seguita da inibitoria, e senza necessità di previa autorizzazione espressa; pertanto le esigenze di protezione ambientale non sono affatto garantite dall'osservanza dei suddetti parametri che non assorbono la valutazione dell'impatto ambientale, ma costituiscono soltanto le condizioni di esonero dall'autorizzazione (3).

(1-3) Sulla seconda massima, v. T.A.R. Lombardia, Sez. IV 21 novembre 2008, n. 5534, in *Giurisd. amm.*, 2008, I, 1429, riguardante una cartiera che effettuava attività di recupero nell'impianto di produzione di carta e cartone e che per l'aumento dei rifiuti complessivamente trattati è stata ritenuta assoggettabile alla valutazione di impatto ambientale.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Tutela - Opere realizzate abusivamente - Autorizzazione paesaggistica in sanatoria - Accertamento compatibilità - Sanzioni applicabili. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 27; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 167)

T.A.R. Piemonte, Sez. II - 29-10-2010, n. 3938 - Salmone, pres.; Lotti, est. - Soc. M.P. (avv. Sartorio) c. Comune di La Loggia (avv. Martino) ed a. (n.c.).

In tema di tutela delle bellezze ambientali, nei casi previsti alle lett. a), b) e c) del comma 4 dell'art. 167 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, l'accertamento da parte della competente autorità della compatibilità paesaggistica delle opere edilizie abusivamente realizzate comporta l'applicazione al trasgressore della sanzione pecuniaria di cui all'art. 167, comma 5, del medesimo d.lgs., come modificato dall'art. 27 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; se, invece, la domanda di sanatoria viene rigettata, trova applicazione, per il combinato disposto dei commi 1 e 5 dell'art. 167 cit., la sanzione della rimessione in pristino a spese del trasgressore (1).

(1) In senso conforme, v. T.A.R. Piemonte, Sez. I 29 luglio 2006, n. 3031, peraltro inedita.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Obwarzanek krakowski (IGP)]. *Reg. Commissione 29 ottobre 2010, n. 977/2010*. (G.U.U.E. 30 ottobre 2010, n. L 285)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Longkou Fen Si (IGP)]. *Reg. Commissione 29 ottobre 2010, n. 978/2010*. (G.U.U.E. 30 ottobre 2010, n. L 285)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Porc de Franche-Comté (IGP)]. *Reg. Commissione 29 ottobre 2010, n. 979/2010*. (G.U.U.E. 30 ottobre 2010, n. L 285)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Ovái hradkový syr – salašnický (STG)]. *Reg. Commissione 3 novembre 2010, n. 984*. (G.U.U.E. 4 novembre 2010, n. L 286)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Bruna bönor från Öland (IGP)]. *Reg. Commissione 3 novembre 2010, n. 985*. (G.U.U.E. 4 novembre 2010, n. L 286)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Szegedi fűszerpaprika-örlemény/Szegedi paprika (DOP)]. *Reg. Commissione 3 novembre 2010, n. 986*. (G.U.U.E. 4 novembre 2010, n. L 286)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Marrone della Valle di Susa (IGP)]. *Reg. Commissione 3 novembre 2010, n. 987*. (G.U.U.E. 4 novembre 2010, n. L 286)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Jablka lackie (IGP)]. *Reg. Commissione 4 novembre 2010, n. 990*. (G.U.U.E. 5 novembre 2010, n. L 288)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Olive de Nîmes (DOP)]. *Reg. Commissione 4 novembre 2010, n. 991*. (G.U.U.E. 5 novembre 2010, n. L 288)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Peperone di Pontecorvo (DOP)]. *Reg. Commissione 12 novembre 2010, n. 1021*. (G.U.U.E. 13 novembre 2010, n. L 296)

Autorizzazione di un aumento dei limiti di arricchimento del vino prodotto con uve raccolte nel 2010 in alcune zone viticole. *Reg. Commissione 12 novembre 2010, n. 1022*. (G.U.U.E. 13 novembre 2010, n. L 296)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Jambon de l'Ardèche (IGP)]. *Reg. Commissione 12 novembre 2010, n. 1023*. (G.U.U.E. 13 novembre 2010, n. L 296)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Farine de châtaigne corse/Farina castagnina corsa (DOP)]. *Reg.*

Commissione 12 novembre 2010, n. 1024. (G.U.U.E. 13 novembre 2010, n. L 296)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Kalix Ljörom (DOP)]. *Reg. Commissione 12 novembre 2010, n. 1025*. (G.U.U.E. 13 novembre 2010, n. L 296)

Tempi, gestione e altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra a norma della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità. *Reg. Commissione 12 novembre 2010, n. 1031*. (G.U.U.E. 18 novembre 2010, n. L 302)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Dresdner Christstollen/Dresdner Stollen/Dresdner Weihnachtsstollen (IGP)]. *Reg. Commissione 26 novembre 2010, n. 1098*. (G.U.U.E. 27 novembre 2010, n. L 312)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Attuazione della direttiva 2007/43/CE che stabilisce norme minime per la protezione di polli allevati per la produzione di carne. *D.Lgs. 27 settembre 2010, n. 181*. (G.U. 5 novembre 2010, n. 259)

Riconoscimento della indicazione geografica tipica dei vini «Anagni» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 ottobre 2010*. (G.U. 9 novembre 2010, n. 262)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Limone di Rocca Imperiale» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 ottobre 2010*. (G.U. 13 novembre 2010, n. 266)

Attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. *D.Lgs. 13 ottobre 2010, n. 190*. (G.U. 18 novembre 2010, n. 270)

Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti da idrocarburi e di altre sostanze nocive causati da incidenti marini. *D.P.C.M. 4 novembre 2010*. (G.U. 19 novembre 2010, n. 271)

Riconoscimento del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Colli Bolognesi Classico Pignoletto». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 8 novembre 2010*. (G.U. 27 novembre 2010, n. 278)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento di modifica al «Regolamento per l'istituzione, la tenuta e l'aggiornamento degli Albi dei vigneti a denominazione di origine (DO) e degli elenchi delle vigne ad indicazione geografica tipica (IGT) in esecuzione della l.r. 20 agosto 2003, n. 14, art. 6, comma 4» approvato con d.p.r. 62/2006. *D.P.R. 20 ottobre 2009, n. 291*. (B.U. 28 ottobre 2009, n. 43)

LIGURIA

Disciplina degli interventi per lo sviluppo, la tutela, la qualificazione e la valorizzazione delle produzioni biologiche liguri. *L.R. 28 dicembre 2009, n. 66.* (B.U. 30 dicembre 2009, n. 24)

Modifiche alla l.r. 3 gennaio 2002, n. 1 (Modifiche alla l.r. 28 aprile 1999, n. 13 «Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti» e proroga della durata delle concessioni demaniali marittime). *L.R. 28 dicembre 2009, n. 67.* (B.U. 30 dicembre 2009, n. 24)

LOMBARDIA

Modifica della l.r. 30 luglio 2008, n. 24 [Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della dir. (CEE) del Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della l. 3 ottobre 2002, n. 221 «Integrazioni alla l. 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.]. *L.R. 22 dicembre 2009, n. 29.* (B.U. 23 dicembre 2009, n. 51, 2° suppl. ord.)

Modifiche al r.r. 6 maggio 2008, n. 4 «Attuazione della l.r. 8 giugno 2007, n. 10 (Disciplina regionale dell'agriturismo)». *R.R. 28 dicembre 2009, n. 7.* (B.U. 31 dicembre 2009, n. 52, 3° suppl. ord.)

PIEMONTE

Norme per la detenzione, l'allevamento, il commercio di animali esotici e istituzione del Garante per i diritti degli animali. *L.R.*

18 febbraio 2010, n. 6. (B.U. 25 febbraio 2010, n. 8)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 23 giugno 2003, n. 30 (Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana). *L.R. 28 dicembre 2009, n. 80.* (B.U. 31 dicembre 2009, n. 56)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Modifiche al d.p.p. 28 settembre 2007, n. 52, recante Regolamento di esecuzione alla legge urbanistica provinciale, l.p. 11 agosto 1997, n. 13, art. 44 *bis*, comma 3 - impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. *D.P.P. 2 novembre 2009, n. 49.* (B.U. 12 gennaio 2010, n. 2)

(Provincia di Trento)

Modificazioni al d.p.p. 9 giugno 2005, n. 14-44/Leg. (Disposizioni regolamentari relative alle discariche di rifiuti, ai sensi dell'art. 11 della l.p. 15 dicembre 2004, n. 10). *D.P.P. 14 luglio 2009, n. 13-15/Leg.* (B.U. 15 settembre 2009, n. 38)

Regolamento di attuazione del titolo IV, capo II (Tutela della flora, fauna, funghi e tartufi) della l.p. 23 maggio 2007, n. 11 (Legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura). *D.P.P. 26 ottobre 2009, n. 23-25/Leg.* (B.U. 22 dicembre 2009, n. 52)

LIBRI

Biodiversità e beni comuni, di CARLO MODENESI e GIANNI TAMINO (a cura di), Jaca Book, Milano, 2009, pp. 245, € 18,00.

Il presente volume raccoglie i lavori congressuali di *Scienza e Società - La frontiera dell'invisibile*, Congresso internazionale della Fondazione Diritti Genetici, giunto ormai alla sua V^a edizione (e l'edizione del Congresso a cui è collegato il libro si è svolta a Roma il 27 e 28 novembre 2008, con il titolo «Biodiversità e beni comuni»).

Come si intuisce già dalle prime pagine, il volume è contrassegnato da alcuni principi ritenuti a buon diritto fondamentali, anzitutto dalla necessità di entrare in modo indipendente in un importante dibattito scientifico (e non solo), passando attraverso il coinvolgimento di una schiera di personalità autorevoli del mondo della ricerca, dell'università, dell'associazionismo, e più in generale della cultura.

Il tema della diversità, intorno al quale ruota il discorso, viene affrontato dai punti di vista più vari e virtualmente lontani tra loro, dipanando la proposta culturale attraverso un approfondimento fedele alle molteplici implicazioni che essa presenta: il quadro che ne esce, per certi versi illustra una situazione decisamente preoccupante.

Viviamo costantemente all'incrocio tra le molte diversità del mondo naturale e sociale senza accorgerci che proprio in quelle diversità, oggi gravemente minacciate, risiede l'unica opportunità di incamminarci verso un futuro migliore.

C'è un che di affascinante e forse di enigmatico in questa prognosi basata su una «legge di natura» che vede nel pluralismo su piccola e grande scala la sola via per raggiungere una sostenibilità umana ed ecologica.

La miopia collettiva di questi ultimi decenni ha impedito non solo di rimettere ordine nelle nostre relazioni con l'ambiente e con noi stessi, ma anche di prendere coscienza degli effetti che la cosiddetta «crescita» del mondo occidentale ha sortito nei sistemi naturali e nei sistemi agricoli del pianeta.

Secondo alcuni dati presentati in questo volume (v. il saggio *Decrescita o collasso. Appunti per un'analisi sistemica della crisi*, di M. BONAIUTI), il debito dei Paesi ricchi nei confronti delle risorse naturali è sempre più incolmabile e mina anzitutto la possibilità di sopravvivenza e approvvigionamento alimentare della parte più debole dell'umanità.

La biodiversità ci sta comunicando che non siamo buoni custodi della Terra, né siamo figli rispettosi del multiforme patrimonio di lingue, culture e tradizioni che il genere umano ha costruito nel corso dei millenni con la forza plasmatrice dell'ambiente.

Malgrado gli oltre 10.000 anni che ci separano dalla prima rivoluzione globale interamente guidata da *Homo sapiens* – «la rivoluzione agricola» –, durante i quali la nostra specie ha consolidato la sua strabiliante egemonia biologica sugli altri esseri, non siamo riusciti a comprendere che la chiave del successo di ogni manifestazione della vita è racchiusa nella diversità di cui essa è madre e figlia nello stesso tempo.

Nelle intenzioni di Carlo Modonesi e Gianni Tamino, i curatori del volume, è evidente il richiamo al buon senso della ragione, accompagnato da un lucido sforzo di definire un panorama semantico sorprendentemente sfaccettato.

Biodiversità è parola ormai gravida di mille sfumature che spesso trascendono la sua connotazione primaria: quella biologica. Questa originale raccolta di saggi [tra cui si segnala, in particolare, *Agrobiodiversità e beni comuni* (di M. GIOVANNETTI), *Biodiversità agricola: la necessità di un linguaggio comune* (di S. AZAM-ALI) e *Biodiversità, clima e sicurezza alimentare* (di D. BARKER)] ci spinge a riconsiderare dal principio il modo di rapportarci con la realtà naturale, con i nostri simili, con la cultura, per arrivare a riformulare le possibili forme organizzative del futuro e persino il nostro stesso «sentire».

Fulvio Di Dio