

# Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente

Mensile diretto da Giovanni Galloni



4

APRILE 2013 - ANNO XXII

EDIZIONI

TELLUS

**DIRETTORE**  
GIOVANNI GALLONI

**VICE DIRETTORI**  
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

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

**COMITATO DI REDAZIONE**

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

**COORDINAMENTO REDAZIONALE:** STEFANO MASINI

**SEGRETERIA DI REDAZIONE:** SALVATORE ALTIERO

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
PAOLA MANDRICI

**Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma**  
**Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865**  
**Internet: [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it) o [www.edizionitellus.it](http://www.edizionitellus.it) - E-mail: [rivistadga@edizionitellus.it](mailto:rivistadga@edizionitellus.it)**

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

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



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

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2013**

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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

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

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

#### STUDI E DOCUMENTI

- GIOVANNI GALLONI: L'ampliamento dei confini del diritto agrario. Diritto ambientale e alimentare nel pensiero di Luigi Costato ..... 223
- PIETRO MAGNO: In tema d'impresa di pesca e d'impresa di acquacoltura ..... 228
- WANDA D'AVANZO: L'informazione ambientale e la digitalizzazione dei dati nella *governance* europea .... 231

#### NOTE A SENTENZA

- ALBERTO PIEROBON: Programmazione e gestione delle risorse idriche nel baillame di soggetti, competenze, funzioni. E il Comune? ..... 236
- LUIGI CENICOLA: La cessione di un terreno agricolo potenzialmente edificabile è considerata cessione di area edificabile ..... 237
- OSCAR CINQUETTI: Vendita forzata e prelazione ..... 240
- STEFANO MASINI: Esonero da responsabilità degli organi di vertice di una impresa alimentare: insussistenza della delega e necessità di un modello organizzativo ..... 242
- PATRIZIA MAZZA: Licenza di caccia ed impossessamento di fauna selvatica ..... 244
- ILARIA ROMAGNOLI: Art. 348 *bis* c.p.c.: inammissibilità o rigetto? Un caso in materia di prelazione agraria .. 245
- SONIA ROSOLEN: Legittime le limitazioni all'utilizzo di trattamenti fitosanitari da parte dei Comuni ..... 248
- CRISTINA ROMANELLI: Impianto eolico e procedura VIA .. 252
- FRANCESCA LEONARDI: «Asti» DOCG: nome geografico ed esclusione del territorio indicato nella denominazione ..... 257

- PAOLO COSTANTINO: Le biomasse nel triangolo tra rifiuti, sottoprodotti e fonti rinnovabili ..... 265
- LIBERA LAMOLA: Aiuti comunitari per il rimboschimento di aree agricole e necessità dell'effettivo attecchimento delle essenze arboree impiantate ..... 269
- PIERO TAMBURINI: L'autorizzazione degli impianti per fonti rinnovabili e la variante urbanistica ..... 271

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

- Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Controllo analogo sul gestore *in house* del servizio - Previsione che l'Ente regionale per il servizio idrico integrato (ERSI) eserciti il controllo analogo sui gestori *in house* attraverso un parere sugli atti fondamentali degli stessi solo obbligatorio ma non vincolante, e nel rispetto della loro autonomia gestionale - Incostituzionalità. *Corte cost. 28 marzo 2013, n. 50*, con nota di A. PIEROBON ..... 234

#### AGRICOLTURA E FORESTE

- Regolamento comunale per l'utilizzo di prodotti fitosanitari e la disciplina delle coltivazioni agricole - Approvazione - Trattamenti fitosanitari - Limiti - Principio di precauzione. *Cons. Stato, Sez. III 4 marzo 2013, n. 1281*, con nota di S. ROSOLEN ..... 248
- Aiuti comunitari - Rimboschimento di superfici agricole - Erogazione dell'aiuto - Conseguimento e mantenimento del premio di impianto - Condizione - Effettivo attecchimento delle essenze arboree impiantate - Necessità. *Cons. Stato, Sez. V 6 giugno 2012, n. 3335*, con nota di L. LAMOLA ..... 268
- Credito - Cooperative agricole di cui sia stata accertata l'insolvenza - Garanzie concesse, in loro favore, dai soci - Assunzione, a carico dello Stato, delle predette garanzie - Immediata liberazione dei soci garanti - Configurabilità - Ragioni. *Cass. Sez. III Civ. 19 febbraio 2013, n. 4014 (M)* ..... 274

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

	pag.		pag.
Ordinanza contingibile e urgente - Presupposti - Situazione eccezionale con rischi per la salute pubblica - Emergenza sorta precedentemente - Irrilevanza. <i>T.R.G.A. Trento, Sez. Un. 22 marzo 2013, n. 110 (M)</i> .....	276	alberghiero - Reato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 marzo 2012, n. 9369 (c.c.) (M)</i> .....	275
Stabulazione di bestiame - Divieto in zona di rispetto idrogeologico - Adozione di ordinanza contingibile e urgente - Presupposti - Situazione eccezionale con rischi per la salute pubblica - Mancata indicazione - Illegittimità. <i>T.R.G.A. Trento, Sez. Un. 22 marzo 2013, n. 110 (M)</i> .....	276	<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
<b>AMBIENTE</b>		Imposta reddito persone fisiche (IRPEF) - Base imponibile - Terreno agricolo potenzialmente edificabile - Cessione - Cessione di area edificabile - Equiparazione - Plusvalenza tassabile ai fini IRPEF - Sussiste. <i>Cass. Sez. V Civ. 1° marzo 2013, n. 5166, con nota di L. CENICOLA</i> .....	237
Energia - Impianto per produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Localizzazione - In zona priva di interesse ambientale - Sottoposizione a procedura VIA - Necessità - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. V 7 giugno 2012, n. 3357, con nota di C. ROMANELLI</i> .....	251	<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>	
Energia - Impianto per produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Localizzazione - Distanza da area naturalistica protetta - Criterio di valutazione. <i>Cons. Stato, Sez. V 7 giugno 2012, n. 3357, con nota di C. ROMANELLI</i> .....	251	Prelazione - Immobile locato - Giudizio di scioglimento della comunione tra i proprietari locatori - Vendita all'asta dell'immobile. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2012, n. 5069, con nota di O. CINQUETTI</i> ...	238
Energia - Impianto per produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Localizzazione - Rischio di impatto con avifauna di area naturalistica protetta - Esclusione - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 7 giugno 2012, n. 3357, con nota di C. ROMANELLI</i> .....	251	Requisiti - Onere della prova - Appello - Infondatezza manifesta - Assorbimento ulteriori motivi. <i>Corte d'app. Venezia 12 marzo 2013 ord., con nota di I. ROMAGNOLI</i> .....	245
Energia - Impianti fotovoltaici - Installazione - Compatibilità con la classificazione di una zona come agricola - Art. 12, d.lgs. n. 387/2003 - Limiti. <i>T.A.R. Toscana, Sez. II 11 aprile 2012, n. 704, con nota di P. TAMBURINI</i> .....	270	<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>	
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		Prodotti alimentari - Disciplina della produzione e della vendita - Frodi e contravvenzioni nell'agricoltura, nelle industrie e nei commerci - Apparato commerciale di una società articolato in più unità territoriali autonome - Rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti - Responsabilità - Individuazione - Delega <i>ad hoc</i> da parte del legale rappresentante - Prova - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 marzo 2013, n. 11835, con nota di S. MASINI</i> .....	241
Nulla-osta paesaggistico - Annullamento - Riesame del merito - Esclusione - Carezza motivazionale o istruttoria - Sindacabilità. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 4 dicembre 2012, n. 4914 (M)</i> .....	276	Prodotti alimentari - Disciplina della produzione e della vendita - Frodi e contravvenzioni nell'agricoltura, nelle industrie e nei commerci - Apparato commerciale di una società articolato in più unità territoriali autonome - Rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti - Responsabilità - Individuazione - Personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.) - Garante primario - Responsabilità per reato colposo - Violazioni di legge e osservanza delle regole di diligenza, prudenza e perizia. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 marzo 2013, n. 11835, con nota di S. MASINI</i> .....	241
<b>CACCIA E PESCA</b>		<b>DOCG - Vini «Asti» - Denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Asti» - Zone di produzione - Comune di Asti - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II ter 18 febbraio 2013, n. 1773, con nota di F. LEONARDI</i> .....</b>	<b>254</b>
Caccia - Furto venatorio. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 luglio 2012, n. 25728, con nota di P. MAZZA</i> .....	243	Prodotti alimentari - Azienda agrituristica - Attività di ristorazione - Detenzione di formaggi in cattivo stato di conservazione e di vera e propria alterazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 2012, n. 2367 (M)</i> .....	275
Caccia - Divieto di esercizio venatorio in area protetta - Segnalazione dell'area - Tabellazione - Necessità - Conseguenze in tema di onere probatorio. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 marzo 2012, n. 9576 (M)</i> .....	275	<b>SANITÀ PUBBLICA</b>	
Caccia - Area protetta - Richiamo sonoro per colombacci. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 2012, n. 2360 (M)</i> .....	275	Rifiuti - Impianto di gestione di rifiuti - Produzione di compost ed energia elettrica - Attività di compostaggio dei rifiuti - Trattamento anaerobico finalizzato alla creazione di biogas - Produzione di	
<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b>			
Autorizzazione alla realizzazione di un «punto di ristoro» - Zone agricole - Edificazione di un complesso			

	pag.		pag.
energia o calore - Attività di recupero dei rifiuti - Art. 183, d.lgs. n. 152/2006 - FORSU - Qualifica di biomassa ai fini della applicabilità delle norme in materia di energia - Natura di rifiuto - Permanenza - Applicabilità della normativa sulla gestione dei rifiuti. <i>T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. I 30 agosto 2012, n. 987</i> , con nota di P. COSTANTINO ...	261	Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Attività di recupero - Inibitoria della prosecuzione - Ragioni - Contrasto con norme su tutela salute dell'uomo e dell'ambiente - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 14 dicembre 2012, n. 2026 (M)</i> .....	276
Giustizia amministrativa - Legittimazione a ricorrere e a resistere - Realizzazione di impianto di gestione rifiuti - Autorizzazione - Impugnazione - Comune limitrofo - È legittimato. <i>T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. I 30 agosto 2012, n. 987</i> , con nota di P. COSTANTINO .....	261	SERVITÙ	
Rifiuti - Sanzioni amministrative - Violazioni in materia di rifiuti - Definizione di «rifiuto» ex art. 6 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Catalizzatori destinati a rigenerazione - Inclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 12 febbraio 2013, n. 3454 (M)</i> .....	274	Prediali - Classificazione - Apparenti non apparenti - Servitù di scolo - Usucapione - Condizioni - Ubicazione delle relative opere apparenti sul solo fondo servente - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 13 marzo 2013, n. 6387 (M)</i> .....	274
Rifiuti - Sequestro preventivo dei mezzi utilizzati per il trasporto illecito dei rifiuti - Legittimità - Sequestro di ulteriori strumenti di lavoro - Legittimità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 maggio 2012, n. 16990 (M)</i> .....	275	Servitù coattive - Passaggio coattivo - Condizioni - Fondo non intercluso - Valutazione giudiziale ex art. 1052, comma 2, c.c. - Esigenze del turismo - Rilevanza - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 21 febbraio 2013, n. 4418 (M)</i> .....	274
Rifiuti - Smaltimento - Responsabilità proprietario terreno. <i>Cass. Sez. III Pen. 30 gennaio 2012, n. 3580 (M)</i> .....	275	MASSIMARIO	
Rifiuti - Obbligo di smaltimento - Responsabilità del proprietario dell'area - Accertamento - Apposita istruttoria e motivazione - Necessità - Mancata chiusura del fondo - Configurazione colpa del proprietario - Esclusione. <i>T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I 19 dicembre 2012, n. 747 (M)</i> .....	276	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	274
Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Attività di recupero - Violazione di norme tecniche su quantità e tipi di rifiuti recuperabili - Conseguenti provvedimenti - Inibitoria della prosecuzione o fissazione termine per riconduzione a legalità. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 14 dicembre 2012, n. 2026 (M)</i> .....	276	- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	275
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	276
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		RASSEGNA	
		GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna di legislazione regionale .....	277
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>dell'Unione europea</i> .....	287
		- <i>nazionale</i> .....	287
		- <i>regionale</i> .....	287
		LIBRI	
		SILVANA CASTELLI (a cura di): Biomasse ed energia ( <i>Salvatore Altiero</i> ) .....	288

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2012</b>					
<i>GENNAIO</i>					
20	Cass. Sez. III Pen. n. 2360 (M)	275			
20	Cass. Sez. III Pen. n. 2367 (M)	275			
30	Cass. Sez. III Pen. n. 3580 (M)	275			
<i>MARZO</i>					
9	Cass. Sez. III Pen. n. 9369 (c.c.) (M)	275			
13	Cass. Sez. III Pen. n. 9576 (M)	275			
29	Cass. Sez. III Civ. n. 5069	238			
<i>APRILE</i>					
11	T.A.R. Toscana, Sez. II n. 704	270			
<i>MAGGIO</i>					
8	Cass. Sez. III Pen. n. 16990	275			
<i>GIUGNO</i>					
6	Cons. Stato, Sez. V n. 3335	268			
7	Cons. Stato, Sez. V n. 3357	251			
<i>LUGLIO</i>					
3	Cass. Sez. III Pen. n. 25728	243			
			<i>AGOSTO</i>		
30	T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. I n. 987	261			
			<i>DICEMBRE</i>		
4	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III n. 4914 (M)	276			
14	T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I n. 2026 (M)	276			
19	T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I n. 747 (M)	276			
			<b>2013</b>		
			<i>FEBBRAIO</i>		
12	Cass. Sez. II Civ. n. 3454 (M)	274			
18	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II <i>ter</i> n. 1773	254			
19	Cass. Sez. III Civ. n. 4014 (M)	274			
21	Cass. Sez. II Civ. n. 4418 (M)	274			
			<i>MARZO</i>		
1	Cass. Sez. V Civ. n. 5166	237			
4	Cons. Stato, Sez. III n. 1281	248			
12	Corte d'app. Venezia ord.	245			
13	Cass. Sez. II Civ. n. 6387 (M)	274			
13	Cass. Sez. III Pen. n. 11835	241			
22	T.R.G.A. Trento, Sez. Un. n. 110 (M)	276			
28	Corte cost. n. 50	234			

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

## PARTE I - DOTTRINA

## STUDI E DOCUMENTI

# L'ampliamento dei confini del diritto agrario. Diritto ambientale e alimentare nel pensiero di Luigi Costato (\*)

di GIOVANNI GALLONI

**1. Il pensiero giuridico di Costato sui mutamenti del diritto agrario e sull'allargamento dei suoi confini verso il diritto ambientale e il diritto alimentare. - 2. L'autonomia almeno parziale del diritto dell'ambiente e del diritto alimentare dal diritto agrario. - 3. L'influenza di Costato per l'allargamento degli studi nelle due maggiori Riviste italiane di diritto agrario in Italia. - 4. L'anticipazione del pensiero di Costato per l'evoluzione del diritto agrario verso il diritto alimentare e dell'ambiente. - 5. I principi generali del diritto alimentare nel regolamento comunitario n. 178 del 2002. - 6. Il ritorno nel pensiero di Costato della preminenza dell'imprenditore agricolo capo dell'impresa come istituzione impegnata alla tutela della parte più debole (i lavoratori e i consumatori). - 7. Conclusioni. Il pensiero di Costato nella concezione dell'impresa agricola nella cultura *post-moderna*.**

1. - Nel dibattito apertosi, al principio del secolo scorso, sulla legislazione agraria italiana e conclusosi con l'entrata in vigore del codice civile del 1942, che prevedeva lo sbocco, per fini di lucro, dell'impresa agricola sul mercato; il discorso si è riaperto una ventina di anni fa, grazie al prevalente pensiero di Luigi Costato sul diritto comunitario.

In che consisteva il dibattito aperto sulla legislazione agraria italiana? Lo ha indicato Natalino Irti (1) dove questo autore civilista parla di due scuole di diritto agrario, la prima definita *giuridico-formale* legata al nome di Ageo Arcangeli (2) ed illustrata nel corso dell'insegnamento di diritto agrario tenuto a Bologna nell'anno accademico 1926-27; la seconda, definita *tecnico-economica* riassunta nel nome di Gian Gastone Bolla e illustrata nella *Rivista di diritto agrario*, che ebbe inizio nel 1922 ed è divenuta poi organo dell'*Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato* fino al 2004.

Di queste due scuole sopravvisse di fatto solo la seconda fino a quando il diritto agrario non si è allargato al diritto agrario dell'ambiente (3).

Questa fase è avvenuta allorché una specifica legislazione (non ancora diritto) a tutela dell'ambiente è nata all'inizio degli anni '70 del 1900 in molte parti del mondo, e segnatamente nell'America latina e in Europa, sotto la spinta dei movimenti ambientalisti, che hanno denunciato ogni forma di contaminazione delle acque, di inquinamento

atmosferico, di alterazione dei cicli naturali (4).

In Italia cominciò a prendere in esame i beni ambientali per primo Massimo Severo Giannini (5).

Si aprì tuttavia ben presto un impatto inevitabile con l'agricoltura (6).

In modo particolare il collegamento tra lo studio dell'ambiente e il diritto comunitario fu intuito da Luigi Costato (7) il quale per primo intese commentare i regolamenti comunitari n. 1760 e 2242 del 1987.

Tuttavia su questo problema il salto qualitativo di maggiore incidenza intuito, come vedremo, da Costato fu quello che si verificò solo due anni più tardi nel novembre del 1989 con lo storico passaggio dalla cultura moderna alla cultura *post-moderna* a seguito della rottura del Muro di Berlino. Questa rottura infatti segnò la fine della cultura moderna nata con la Scoperta dell'America da cui nacque la cultura che diede luogo agli Stati nazionali e ai partiti ideologici e si è esaurita con la fine del Partito Comunista dell'Unione Sovietica. Da quel momento, infatti, è cominciata la *nuova cultura*, i cui obiettivi principali sono stati il «ripudio» della guerra, almeno di quella mondiale, le avvenute limitazioni delle sovranità necessarie per ogni singola nazione a favore di una sovranità mondiale rappresentata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle comunità sovranazionali intermedie, come è appunto quella europea.

(\*) Il presente contributo fa parte degli *Scritti in onore del professor Luigi Costato*, di prossima pubblicazione.

(1) IRTI, *Le due scuole di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 32.

(2) ARCANGELI, *Il diritto agrario e la sua autonomia* (1928), ora in *Scritti di diritto commerciale ed agrario*, vol. II, Padova, 1936, 339-346.

(3) COSTATO, *Lezioni sul diritto dell'impresa agraria e dell'ambiente*, Padova, 1999; ID., *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 512.

(4) Mi sia consentito di richiamare le mie *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, 29 e ss.

(5) GIANNINI, *Ambiente. Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 17 e ss.

(6) COSÌ ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in *Dizionario di diritto privato*, vol. IV, Milano, 1983, 507; CAPIZZANO, *Per un diritto agrario ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 4355.

(7) COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario*, *op. loc. cit.*

Tutto ciò ha avuto una sensibile conseguenza anche per lo studio del diritto agrario per il quale ha incominciato ad essere superata la distinzione delle due scuole delle quali a suo tempo ha parlato Natalino Irti, ma si sono contemporaneamente ampliati i confini dell'impresa agricola verso il diritto ambientale e verso il diritto alimentare e in ogni caso verso il diritto pubblico. Su questa estensione e sui suoi limiti risulta fondamentale il pensiero di Luigi Costato (8).

2. - Nell'articolo già citato (9) Luigi Costato ha preso lo spunto dal fatto che il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, non si è direttamente né indirettamente occupato dell'ambiente perché «era ben lontano il momento in cui ci si sarebbe resi conto che economia ed ambiente sono strettamente legati». Non se ne erano resi direttamente conto neanche i nostri compilatori della Costituzione negli anni 1946 e 1947, anche se si è voluta poi dare una interpretazione estensiva all'art. 9 della Costituzione il quale prevede che la Repubblica tutela il «paesaggio» nel quadro del «patrimonio storico ed artistico della Nazione».

Della tutela dell'ambiente, in sede europea, si è invece cominciato a parlare nell'«Atto unico europeo» che è stato ratificato ed ha avuto esecuzione in Italia attraverso la l. 23 dicembre 1986, n. 909. All'art. 25 nella parte III del Trattato è aggiunto un titolo (il VII) dedicato appunto all'ambiente. Secondo tale disposizione l'azione della Comunità in materia ambientale ha avuto l'obiettivo: 1) di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire a proteggere la salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; 2) di sviluppare l'azione della Comunità in materia ambientale sui principi della prevenzione dei danni causati all'ambiente anche secondo l'espressione «chi inquina paga».

Già Costato osservava come in quell'articolo, secondo il Trattato, ambiente e consumatori si devono rispettivamente considerare beni e soggetti meritevoli di tutela, sia pure nel quadro della formazione del mercato unico europeo. Gli Stati membri, secondo il Trattato CEE, hanno il compito «di assicurare il funzionamento e l'esecuzione delle misure per la tutela dell'ambiente, della salute umana e delle risorse naturali».

In conclusione, già da un primo esame delle regole comunitarie, Costato ha avvertito che per diritto agrario non si intende più la sola produzione civilistica per il mercato, ma si intendono anche i profili pubblicistici diretti alla conservazione dell'ambiente, alla protezione della salute, alla disciplina alimentare.

Quasi contemporaneamente all'allargamento del diritto agrario al diritto dell'ambiente, Luigi Costato affermò che l'allargamento del diritto agrario al diritto dell'ambiente si poneva anche in direzione di un diritto dell'alimentazione (10).

Così il Trattato di Roma si è posto, come scopo della Politica agricola comune, l'obiettivo di garantire la libera circolazione delle persone e delle merci, compresi gli imprenditori e i loro prodotti, richiedendo anche l'indicazione della provenienza delle merci, e quindi l'apposizione delle etichette più complete sui prodotti alimentari.

Di qui un'autonomia, almeno parziale, di un diritto ali-

mentare da quello agrario e, per molti versi (come dice Costato) costituendo «una costola» del diritto agrario. In tal modo si individuano anche «i principi e i requisiti generali della legislatura alimentare» oltre a quelli della legislazione sull'ambiente.

3. - La nuova posizione di Luigi Costato, nata dagli studi del diritto comunitario e specialmente dei suoi regolamenti e della giurisprudenza della Corte di giustizia, ha avuto un'incidenza determinante sia sull'evoluzione delle riviste di diritto agrario e di giurisprudenza agraria preesistenti alla caduta del Muro di Berlino (novembre 1989), sia sulla creazione delle nuove riviste nate sui principi generali del diritto agrario ambientale e dell'alimentazione umana.

La rivista *Giurisprudenza agraria italiana* nata, nei primi anni successivi alla Seconda guerra mondiale, dalla proprietà agricola, ebbe il finanziamento dalla Federconsorzi (la Federazione nazionale dei Consorzi agrari provinciali) ed entrò, come è noto, in crisi dopo il fallimento della Federconsorzi. Essa doveva quindi chiudersi. Ma su sollecitazione del suo direttore (anche allora l'autore di questo contributo) e di tutti i componenti della direzione scientifica (in gran parte docenti di diritto agrario nelle maggiori Università italiane) fu decisa la sua sopravvivenza con un nuovo editore, che poi diventò la Confederazione nazionale dei coltivatori diretti.

La nuova edizione della rivista, uscita nel gennaio 1992, ebbe la presentazione con un titolo significativo: «Nel segno della continuità e del rinnovamento». La continuità era quella dello studio del diritto agrario e specialmente della sua giurisprudenza. Il rinnovamento era quello di accompagnare all'interesse alla produzione dell'imprenditore agricolo, anche l'interesse alla conservazione dell'ambiente e alla protezione dei consumatori e quindi all'alimentazione. Si accoglieva quindi il pensiero di Costato di allargare il diritto agrario oltre i limiti del diritto civile sino ai profili del diritto pubblico, per comprendervi lo studio dell'ambiente e dell'alimentazione.

Non a caso fra i nuovi docenti che entravano nella direzione scientifica della rivista emergeva la figura di Luigi Costato titolare della cattedra di diritto agrario dell'Università di Ferrara sotto il cui impulso cambiava nel 1992 anche il titolo della Rivista in quello di *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* con due vice direttori, uno per il diritto agrario, l'altro per il diritto agrario ambientale (la Rivista ha poi assunto, nel 2006, l'attuale titolo *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*).

Successivamente anche la più antica rivista di diritto agrario, quella fondata da Gian Gastone Bolla nel 1928, dal titolo *Rivista di diritto agrario* e definita da Natalino Irti «tecnico-economica», e poi dopo la scomparsa di Bolla proseguita sotto la direzione di Antonio Carozza, come organo dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze, ebbe per l'influenza determinante di Luigi Costato, a partire dal 2005, il sottotitolo «Agricoltura - Alimentazione - Ambiente». Non senza significato nel n. 1 della Rivista fu riportato uno studio di Eleonora Sirsi, allieva di Costato (11).

4. - Determinante è stato il contributo offerto da Luigi Costato nella ricerca dei principi generali di due settori: si è

(8) Cfr. da ultimo come si esprime Paolo Borghi, un allievo di Luigi Costato, in BORGI, *Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 3, che dice: «il diritto alimentare, in Italia, può dirsi sia nato con il diritto penale» e più oltre, pag. 5, richiama la legge italiana 30 aprile 1962, n. 283 e il suo regolamento esecutivo del 1980 che distingue tra «norme di produzione di alimenti e norme sulla loro commercializzazione» e anticipa la normativa comunitaria.

(9) COSTATO, *op. ult. cit.*

(10) COSTATO, *La politica agricola comune nel settore dell'alimentazione*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Torino, 2001. Solo alla fine degli anni '70 con la sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1979 furono aperti i confini nazionali alla circolazione degli alimenti (cfr. da ultimo BORGI, *op. cit.*, 8).

(11) SIRSI, *Il nuovo diritto agrario comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, che riproduce uno studio scritto per gli Atti del Convegno in onore di Luigi Costato svoltosi a Ferrara e Rovigo tra il 19 e il 20 novembre 2004.



realizzato l'allargamento del tradizionale diritto agrario verso la tutela dei consumatori degli alimenti e verso l'ambiente.

Si tratta del passaggio storico dalla cultura moderna finita con il crollo del Muro di Berlino (novembre 1989) alla cultura *post-moderna*. Il diritto agrario è nato con il codice civile del 1942, con la definizione dell'imprenditore agricolo avente come fine il lucro verso un mercato allora prevalentemente locale. Ma, con il passare del tempo, l'imprenditore agricolo ha continuato a produrre per un mercato progressivamente ampliato, prima con la nascita del diritto comunitario nel mercato unico e poi verso un mercato globale a livello mondiale.

Dalla libera circolazione delle persone e delle merci in Europa, che era lo scopo del Trattato di Roma, ci si andava dunque muovendo verso un mercato globale dopo il passaggio attraverso le comunità sovranazionali intermedie come quella europea.

Le anticipazioni di questo passaggio storico vi erano già nella nostra Costituzione con l'affermazione dei principi fondamentali cui dovevano attenersi i legislatori futuri per non cadere nell'emanazione di norme che avrebbero dovuto essere dichiarate incostituzionali. Tali ad esempio il ripudio della guerra contenuto nell'art. 11 e la conseguente limitazione della sovranità degli Stati che davano vita a comunità plurinazionali come quella europea. Ugualmente la tutela dell'ambiente prevista come la tutela del paesaggio (art. 9), la tutela della salute (art. 32) che anticipava la tutela dell'alimentazione e infine la disciplina dell'impresa pubblica e privata, commerciale ed agricola (art. 41) definita come ordinamento, anzi come istituzione, comprendente l'organizzazione, oltre che dei beni (l'azienda), anche dei lavoratori e indirettamente anche dei consumatori.

In definitiva, nel pensiero di Luigi Costato si ravvisa già da un lato un distacco, almeno parziale, del diritto alimentare da quello agrario. È un distacco in modo particolare centrato su ragioni di natura igienico-sanitaria e tale da collocarsi di per sé al di fuori del mero diritto agrario (12).

Per quanto riguarda i rapporti tra il diritto agrario e l'ambiente la posizione di Luigi Costato fu espressa in modo esplicito nella relazione presentata al «Convegno di studi in onore del prof. C. Lazzara» organizzato dall'Università di Catania tra il 12 e il 14 settembre 2002 (13).

Qui Costato espone la nuova problematica del diritto agrario legata all'ambiente. Ricorda che con l'Atto Unico europeo è prevista una competenza della CEE in materia ambientale. Agricoltura ed ambiente sono considerate per realizzare finalità che superano la mera produzione agricola. Ma poi si è andato progressivamente consolidando l'orientamento del legislatore comunitario volto a proteggere i consumatori. Si tratta di dare sicurezza «dai campi alla tavola» coinvolgendo il produttore agricolo nella catena alimentare.

Per concludere la sua relazione al Convegno di Catania, Costato parla quindi anche di un «nuovo diritto alimentare». Si supera in sostanza, nel diritto agrario, l'autonomia privata; il diritto agrario non è più solo diritto civile. Vi è infatti «uno spostamento della protezione dell'imprenditore agricolo dall'interesse alla produzione a quello dei consumatori e dell'ambiente».

**5. -** Luigi Costato avverte che la progressiva globalizzazione del mercato, sin dal 2001, va verso un mercato sem-

pre più mondiale specialmente di prodotti alimentari, avente l'obiettivo di informare il consumatore allo scopo di evitare che i beni destinati al consumo possano contenere agenti inquinanti e pericolosi per la salute del consumatore. Il riferimento è quindi, come si è detto, al principio fondamentale contenuto nell'art. 32 della Costituzione.

Questa protezione del consumatore riguarda, sin dall'inizio, l'attività di produzione dell'impresa, ma prosegue sulla sua circolazione e coinvolge la responsabilità dei partecipanti alla filiera produttiva e distributiva. Così l'esame compiuto dal regolamento comunitario n. 178 del 2002 già contiene la «codificazione» dei principi del diritto alimentare.

Nello stesso senso la giurisprudenza della Corte di giustizia «mira a rendere sempre più sicuro l'utilizzo dei cibi e più protetta la posizione dell'acquirente consumatore» (14).

In modo particolare ricordo l'insegnamento di Costato (15) sull'autonomia del diritto alimentare rispetto al diritto agrario e sulla possibilità del suo insegnamento nelle Università. Qui Costato ritorna sulle fonti prevalenti del diritto comunitario alimentare (rispetto fondamentale del diritto alla salute e al riavvicinamento delle legislazioni dei singoli Stati per la realizzazione del mercato unico mondiale) grazie anche all'incisivo operato della Corte di giustizia secondo la quale un prodotto ottenuto legittimamente da uno Stato membro della Comunità europea «deve poter circolare in tutto il territorio comunitario», ma devono porsi ostacoli alla circolazione «quando essi comportano rischi per la salute dei consumatori». Qui Costato richiama anche il regolamento n. 178 del 2002 che, con riferimento agli articoli che vanno dal 5 al 10, fissa i principi generali del diritto alimentare comunitario riguardanti gli interessi dei consumatori e i caratteri fondamentali dell'analisi del rischio corso dagli stessi consumatori e osserva che quando questo rischio – pur senza essere dimostrato – si presuma esistente, deve valere il principio di «precauzione». Si bloccano in tal caso le importazioni di un prodotto da un paese all'altro fino a che non sia dimostrata l'insussistenza del pericolo.

In modo particolare l'art. 7 del regolamento n. 178 del 2002 afferma, per il richiamo di Costato, che qualora in circostanze specifiche venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute, ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possano essere adottate misure provvisorie per garantire il livello di tutela della salute che la Comunità europea persegue ed induca, di conseguenza, a ritenere che la «precauzione» prevalga.

Di conseguenza, come Luigi Costato afferma (16), la diffusione dello studio del diritto alimentare è ancora agli inizi. Esso ha principi generali autonomi dal diritto agrario e tuttavia è con esso strettamente legato e, pertanto, è esatto dire che ormai il diritto agrario è costituito in parte dal diritto alimentare. Si può dunque affermare che l'insegnamento del diritto alimentare (così conclude Costato) può costituire senz'altro materia di insegnamento nelle Università italiane.

**6. -** Negli anni immediatamente successivi al 2002 l'evoluzione del pensiero di Luigi Costato conduce ad un insegnamento autonomo del diritto ambientale e del diritto agroalimentare ma anche a fondare riviste giuridiche specifiche.

Nel 2007 esce il primo numero della *Rivista di diritto alimentare* fondata e diretta da Luigi Costato (17) dove è

(12) COSTATO, *La politica agricola comune nel settore dell'alimentazione*, cit.; ID., *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002, 234 e ss.; ID., *Principi di diritto alimentare*, in questa Riv., 2003, 345.

(13) COSTATO, *Diritto agrario e normativa di protezione*, in questa Riv., 2002, 541.

(14) Nello stesso senso mi permetto di ricordare GALLONI, *Teoria generale del diritto agroalimentare*, in questa Riv., 2003, 5 e ss. che riportò il discorso tenuto alla sessione inaugurale del VII Congresso mondiale del

diritto agrario tenuto presso l'Università di Pisa il 7 novembre, che riprende l'insegnamento di Luigi Costato.

(15) COSTATO, *Il diritto alimentare: contenuti ed insegnamento universitario*, in *Riv. dir. agr.*, I, 243.

(16) COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit.

(17) COSTATO, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1, luglio 2007, 2 e ss.; ID., *L'informazione dei consumatori estrema frontiera della CE*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 4, 4.

messo in evidenza il susseguirsi di norme nazionali e comunitarie che hanno fatto «perno sulla tutela del consumatore a fronte della grande circolazione dei prodotti alimentari», ed hanno considerato gli aspetti sanitari dei prodotti. C'è in sostanza la preoccupazione di evitare che «il consumatore venga schiacciato dalla prevalente competenza del *venditore professionale*. In sostanza le «norme alimentari» acquisiscono una tale specificità che progressivamente le portano ad essere considerate un *vero e proprio diritto*.

A breve distanza nel numero di ottobre 2007 Luigi Costato (18) scriveva che «la rivoluzione compiuta nelle PAC dal regolamento n. 1782 del 2003 ha esplicitato l'acquisizione, da parte del legislatore agrario comunitario, di forti finalità agroambientali, avendo le nuove regole lo scopo di intervenire a sostegno degli agricoltori anche quando essi non coltivino. Troviamo norme agricole che prescrivono comportamenti antierosione e di protezione del suolo dove è forte la prevalenza degli interessi ambientali. Più oltre, Costato afferma che il regolamento n. 1782/2003 ha finalità sicuramente ambientalistiche e solo marginalmente agrarie.

Significativi sono infine gli ultimi contributi di Luigi Costato negli anni che vanno dal 2007 al 2011 specie sulla *Rivista di diritto agrario* soprattutto dopo che essa ha acquisito, come si è visto a partire dal 2005, l'esplicito sottotitolo «Agricoltura - Alimentazione - Ambiente» (19).

Luigi Costato ritorna sui rapporti tra agricoltura e ambiente e su quelli tra agricoltura e alimenti (20).

In un altro articolo Costato (21) affronta il regolamento n. 1782 del 2003 e lo definisce come «riforma di medio termine».

Perché riforma di medio termine? Può l'agricoltura sopportare, senza gravi conseguenze, il libero mercato?

Così in un'analisi critica di questo ultimo regolamento Costato pone l'accento sulla necessità dello spostamento dell'attenzione dalla produzione allo sviluppo rurale. In altri termini, l'attenzione del legislatore comunitario è rivolta dalla produzione al diritto alimentare e all'ambiente.

A lungo termine, il diritto agrario resta fondamentalmente come diritto dell'impresa agricola. Ma esso viene condizionato sempre più (22) dalle regole concernenti l'ambiente e dalla protezione e dalla sicurezza del consumatore. Per questo il diritto agrario è integrato da regole che non hanno di mira l'aumento della produzione agraria, ma l'ambiente e la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti.

La Politica agricola comunitaria deve quindi riacquistare – così conclude – un maggiore indirizzo filoprodotivo. Negli ultimi interventi Costato (23) ritorna sull'insufficienza della norma civilistica propria del diritto dell'impresa agricola e per la prevalenza delle norme di carattere pubblicistico per assicurare la protezione dei consumatori e della loro salute e della cura dell'etichetta che deve garantire su ogni singolo prodotto alimentare la difesa del consumatore considerato come il soggetto più debole rispetto al produttore.

Infine l'ultimo contributo di Costato (24) esamina la

normativa comunitaria in materia di etichette dei prodotti alimentari soffermandosi anche sulla maggiore protezione del consumatore e sul buon funzionamento del mercato ormai divenuto globale.

7. - Alcune conclusioni sembrano forse opportune a proposito del pensiero giuridico di Luigi Costato sull'evoluzione dei rapporti tra diritto agrario nato con il codice civile del 1942 dove fu unificata l'impresa, o meglio l'imprenditore agricolo, con quello commerciale cui fu così riconosciuta una produzione a scopo di lucro per il mercato.

Questa evoluzione si è manifestata dalla fine della Seconda guerra mondiale in poi quando si è passati da un mercato essenzialmente locale ad un mercato sempre più ampio verso i confini prima nazionali e poi sovranazionali sino a diventare oggi un mercato globale a livello mondiale.

C'è stato sicuramente un rapporto tra l'ampliamento del mercato agricolo o commerciale e la modificazione del tipo di impresa agricola o commerciale. Più il mercato si è allargato più la disciplina dell'impresa è passata da regole di diritto privato verso regole comprendenti anche disposizioni di diritto pubblico.

Anche la Costituzione italiana redatta da tutti i partiti che hanno collaborato nella Resistenza ed hanno redatto tra il 1946 e il 1947 un testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948, non ha rappresentato – come erroneamente è stato detto – un compromesso fra ideologie diverse anzi opposte (da quella dei partiti socialisti e comunisti a quella liberale e della stessa Democrazia Cristiana) ma è stata un tentativo di superamento delle opposte ideologie promosso da giuristi come Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira e accettato dal Partito Comunista di Palmiro Togliatti.

Su questo accordo si è formata una Costituzione rigida, non soggetta a revisioni, tranne che per effetto dell'art. 138 della Costituzione stessa, salvi in ogni caso i principi fondamentali contenuti nella prima parte della Costituzione stessa, come fu confermato dalla Corte costituzionale.

In questo senso la nostra Costituzione, come appare implicito nel pensiero giuridico di Luigi Costato, costituisce, in qualche modo, una anticipazione dei grandi cambiamenti che sono avvenuti nel mondo dopo la fine della Seconda guerra mondiale vinta dall'alleanza tra i partiti democratici guidati da Franklin Delano Roosevelt e i comunisti sovietici di Stalin.

Si è avuta così la guerra fredda sino alla scomparsa del comunismo sovietico avvenuta con il crollo del Muro di Berlino nel novembre del 1989.

L'anticipazione della nostra Costituzione vi è stata in modo particolare: *a*) con il «ripudio della guerra» che ha avviato la riduzione della sovranità dei singoli Stati per dare luogo alle Comunità sovranazionali (art. 11 della Costituzione); *b*) con il riconoscimento che non solo «lo Stato e la Chiesa cattolica, sono ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», ma che tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge (artt. 8 e 9); *c*) con la

(18) COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in questa Riv., 2007, I, 577.

(19) COSTATO, *Sicurezza alimentare e scienza igienico sanitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 47; *Id.*, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 317, che riporta una relazione destinata all'Incontro dell'Accademia di Agricoltura di Francia, Parigi 10 dicembre 2008, dove si sostiene che il diritto alimentare disciplina la circolazione degli alimenti e la sicurezza dei consumatori della Comunità europea.

(20) COSTATO, *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento)*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 15.

(21) COSTATO, *Attività agricola, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 452.

(22) COSTATO, *op. ult. cit.*

(23) COSTATO, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 35. Cfr. inoltre sempre di COSTATO, *La comitologia dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 128, che parla della decisione comunitaria di attribuire alla Comunità il potere di creare l'Organizzazione comune di mercato (OCM).

(24) COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento comunitario n. 1169 del 2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 658. Sullo stesso regolamento cfr. da ultimo JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo regolamento 1169/2011 tra l'omnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38. Qui si afferma che il processo informatore deve snodarsi lungo tutta la catena della filiera (pag. 41) e distingue tra prodotti preimballati e prodotti destinati al consumo immediato.

tutela dell'ambiente anticipata come tutela del paesaggio (art. 9), della salute (art. 32), dell'impresa (pubblica o privata, agricola o commerciale) definita «iniziativa economica» (art. 41).

Per questo il pensiero giuridico di Luigi Costato ha visto il collegamento tra il diritto agrario, che era stato costruito sulla base del codice civile del 1942 come diritto dell'impresa, anzi dell'imprenditore agricolo, al fine della produzione di beni destinati al mercato, non appena è nata la normativa comunitaria espressa sia dai regolamenti che dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia).

Un passo ulteriore fu inevitabile dopo il passaggio avvenuto con il crollo del Muro di Berlino nel momento storico della fine della contrapposizione ideologica tra democrazie dell'occidente e il comunismo guidato dall'Unione Sovietica. Da quel momento ci si è decisamente avviati verso un mercato unico mondiale.

Non sappiamo quanto tempo occorrerà perché la cultura *post*-moderna si realizzi (almeno qualche decennio). Ma già se ne possono intuire oggi i caratteri individuati nei principi fondamentali della vigente Costituzione italiana. Essi sono innanzi tutto, come già visto, il ripudio della guerra e, accanto ad esso, il ripudio dei fondamentalismi religiosi dal quale sono nate le guerre negli ultimi millenni, ma che possono ancora nascere nelle prospettive di Stati musulmani esistenti e in quelle di una minoranza israeliana. In vista di questi due essenziali ripudi sono già in corso nel mondo alcune tendenze unitarie sulle quali si deve costruire la cultura *post*-moderna.

La prima tendenza è quella verso l'unità di tutti i popoli della Terra attorno ad una Organizzazione delle Nazioni Unite. Le premesse di questa unità furono già poste sin dalla fine della Seconda guerra mondiale, ma c'è ancora molta strada da fare perché determinanti in questa Organizzazione devono essere, oltre ai Paesi vincitori della Seconda guerra mondiale, anche i Paesi cresciuti negli ultimi 50 anni come l'India, il Sudafrica, il Brasile, l'Egitto, mentre si dovrà prevedere il rapporto tra l'ONU e le comunità internazionali intermedie tra cui appunto l'Europa.

La seconda tendenza è quella del riconoscimento e del dialogo tra tutte le religioni spiritualiste esistenti nel mondo (e non solo tra quelle aventi un punto d'incontro nel rico-

noscimento di un unico Dio, come i cristiani, i musulmani e gli ebrei) e che devono essere aperte ad un dialogo e ad un confronto in tutti i Paesi del mondo.

La terza tendenza già in atto (ed esplicitamente riconosciuta dalla dottrina di Luigi Costato) è quella dell'unità mondiale del mercato. Essa non significa l'affermazione del capitalismo contrapposto al comunismo ma probabilmente la previsione che la sconfitta del capitalismo dovrà avvenire dopo quella del comunismo. In sostanza, significa solo che le imprese, tutte le imprese (comprese quelle agricole) devono diventare istituzioni e cioè organizzazioni non solo di beni nell'azienda, ma anche di persone e, quindi, da una parte, dell'organizzazione dei lavoratori, sia dipendenti che familiari, e dall'altra dei consumatori. Si tratta di persone che si trovano in posizione più debole rispetto all'imprenditore, ma che comunque vanno difese e protette, sia per consentire uno speciale riferimento all'occupazione dei lavoratori, sia, come giustamente dice Costato, per tenere conto del diritto alla salute dei consumatori.

La quarta tendenza unitaria è quella dell'unità del diritto proposta da un politico come Giuseppe Dossetti, per tanti anni un finissimo docente di giurisprudenza nelle Università emiliane (25).

Dossetti ritenne infatti che la cultura *post*-moderna dovesse andare verso il ritorno del diritto alla giustizia, sulla base dei principi fondamentali indicati, come nella nostra, nelle singole Costituzioni, dove è previsto, come era stato intuito nel diritto romano e auspicato a suo tempo da Cicerone, quando disse che il diritto non si poteva identificare con le leggi emanate da un potere politico. Esso può essere in contrasto (come avvenne nelle dittature nazifasciste) con i principi fondamentali previsti dalle Costituzioni democratiche.

In definitiva, dunque, il pensiero giuridico di Luigi Costato sull'impresa e l'imprenditore agricolo esprime il collegamento del diritto agrario con i principi, pur separati e autonomi, del diritto ambientale e del diritto alimentare. È un pensiero che tiene perfettamente conto dell'evoluzione storica verso le limitazioni della sovranità nazionale imposte dalla Comunità europea e, nella prospettiva più lunga, verso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per il superamento nel mondo della divisione tra povertà e ricchezza, della fine delle fratture tra i più deboli e i più forti. □

(25) RANIERO LA VALLE, *Il diritto, la grande scelta nel pensiero di*

*Dossetti*, in *Nuova fase*, 1997, 2, 87.

# In tema d'impresa di pesca e d'impresa di acquacoltura

di PIETRO MAGNO

*«Atene e Lacedemona, che fenno/l'antiche leggi e furon sî civili/fecero al viver bene un piccol cenno/verso di te, che fai tanto sottili/provedimenti che a mezzo novembre/non giunge quel che tu d'ottobre fili» (Purgatorio, VI, 139-144.).*

**1.** - La legge 963/1965 [abrogata dall'art. 27, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 4/2012] conteneva una definizione generica e omnicomprensiva della pesca marittima, quale «attività diretta a catturare esemplari di specie il cui ambiente abituale o naturale di vita siano le acque sopra indicate, indipendentemente dai mezzi e dal fine perseguito».

Pesca: «azione di pescare»; pescare: «tendere insidie ai pesci o altri animali acquatici con rete, amo, nassa, fiocina e sim., allo scopo di catturarli» (*Il nuovo Zangarelli-Vocabolario della lingua italiana*, XI ed.). Pescatore, in lingua italiana, è chi si dedica a tale attività.

Il regolamento di attuazione, adottato con il d.p.r. n. 1639/1968 – tuttora in vigore – precisava meglio che i prodotti della pesca sono gli organismi viventi e non, animali o vegetali, eduli e non eduli (art. 2), e distingueva all'art. 7 tra pesca professionale, comprendente la piscicoltura e la molluschicoltura (art. 10), la pesca scientifica e la pesca sportiva.

La necessità di una definizione più precisa dell'impresa di pesca per l'iscrizione nel relativo registro e anche ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria, comportò la delega contenuta negli artt. 7 e 8 della legge n. 57/2001.

In attuazione di tale delega, l'art. 2 del d.lgs. n. 226/2001, definiva: «è imprenditore ittico chi esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci nonché le attività a queste connesse, ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici».

Rispetto alla definizione di pesca come attività tesa alla cattura di pesci o di altri animali acquatici contenuta nel vocabolario, la definizione legislativa aveva una portata più ampia, poiché si riferiva non solo alla cattura ma anche alla *raccolta di organismi acquatici*, comprendendo anche i vegetali, in conformità a quanto indicato nel d.p.r. n. 1639/1968. Il riferimento agli organismi senza specificare se viventi o no, escludeva dall'ambito della pesca la raccolta di strutture non viventi o di oggetti: il termine organismo indica, infatti, nel suo senso proprio una struttura vivente.

L'indicazione delle attività connesse tipiche contenuta nell'art. 3 non poteva considerarsi esaustiva, in base al principio della multifunzionalità espressamente richiamato, per cui era lasciato spazio per attività connesse ulteriori.

L'imprenditore ittico, per riflesso del diritto comunitario, che nello stesso Trattato comprendeva la pesca nell'ambito dell'agricoltura, era equiparato all'imprenditore agricolo (art. 1, comma 3). In entrambe le attività, soprattutto, è caratterizzante la natura biologica del prodotto. Mutano ovviamente gli strumenti per ottenere il prodotto. Ma gli strumenti sono elementi accessori. La stessa navigazione non è essenziale, poiché si può avere anche pesca da terra.

La definizione dell'imprenditore ittico aveva la stessa struttura della definizione dell'art. 2135 c.c., e come questa non faceva alcun riferimento al requisito della professionalità, peraltro implicito nell'obbligo della licenza. Tale generale equiparazione comportava l'applicazione delle disposizioni dettate per l'imprenditore agricolo. Il che però creava non pochi problemi relativi alla sopravvivenza o meno delle disposizioni specifiche, se comparativamente meno favorevoli rispetto a quelle dettate per l'imprenditore agricolo.

La dimensione dell'organizzazione non aveva alcuna importanza, potendo l'attività essere svolta anche nella forma di piccola impresa e da una singola persona (art. 2083 c.c.) (1).

Risultava, però, chiarita la distinzione tra l'imprenditore e il pescatore professionale, definizione quest'ultima che indica chi svolge attività lavorativa nel settore.

Impreciso, a rigore, come osservato dalla dottrina, era invece l'attributo «*ittico*», poiché ittico significa «relativo ai pesci», mentre l'imprenditore in oggetto poteva catturare o raccogliere anche organismi diversi dai pesci. Più corretta sarebbe stata la denominazione impresa di pesca o imprenditore della pesca. La precisione linguistica non è però dote del legislatore contemporaneo e ben rare sono da tempo le leggi scritte bene. Ma il peccato in questo caso era, in sostanza, veniale.

Le critiche rivolte al d.lgs. n. 226/2001 erano eccessive.

Ma tali critiche avevano indotto a delegare il Governo con la legge n. 38/2003 a rivedere la definizione della figura economica dell'imprenditore ittico e l'attività di pesca e quella di acquacoltura, nonché le attività connesse, con modifica degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226/2001.

Di conseguenza, il Governo, con il d.lgs. n. 153/2004, art. 1, comma 2 – abrogato dall'art. 27, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 4/2012 – dava una nuova definizione di pesca marittima, abrogando gran parte della legge n. 693/1965, mentre con l'art. 6 del d.lgs. n. 154/2004, modificava la definizione di imprenditore ittico, sostituendo l'art. 2 del d.lgs. n. 226/2001, senza però sostanziali innovazioni.

(1) La «piccola pesca» di cui alla l. 13 marzo 1958, n. 250 in materia previdenziale, cfr. Cass. Sez. Lav. 20 luglio 2004, n. 13473, in *Giust. civ. Mass.*,

2004, 7-8.

La nuova disposizione ha aggiunto alla precedente, in primo luogo, la specificazione che l'attività possa essere svolta «in forma singola o associata o societaria».

L'inutilità della specificazione è però evidente, perché nessuno poteva dubitare che, come ogni impresa, anche quella della pesca potesse essere svolta in forma singola o associata o societaria.

Per il resto, nella nuova disposizione la descrizione dell'attività è rimasta identica a quella precedente. Tuttavia è aggiunto l'attributo «professionale», per indicare che se l'attività non è svolta in modo professionale non si ha la figura dell'imprenditore.

La nuova disposizione ha anche sostituito alla congiunzione «nonché» la congiunzione «e», e alla frase generica «le attività a questa connesse» la frase restrittiva «le attività connesse di cui all'art. 3», eliminando il riferimento all'attuazione degli interventi di gestione attiva. In tal modo la nuova norma, ha ristretto, almeno secondo un'interpretazione letterale, il campo delle attività connesse, contrastando l'indirizzo comunitario a favore della multiattività.

Inoltre, la nuova norma, al comma 3 ha aggiunto che «sono considerati imprenditori ittici gli esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle attività di cui al comma 1». Nell'infelice proposizione sono invertiti i termini, sì che il significato letterale è che attività principale è l'attività commerciale di prodotti propri ma anche altrui, mentre l'attività di pesca è posta come complementare ad essa.

Il comma 4, poi, con inutile appesantimento, ha inserito la precisazione che l'attività di pesca rimane soggetta alle disposizioni in materia di iscrizioni, abilitazioni e autorizzazioni. Si tratta di una soggezione che sarebbe rimasta anche senza tale precisazione (v. ora l'art. 59 *ter*, d.l. n. 83/2012).

Inalterata, invece, è rimasta l'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo (art. 6, comma 5).

In merito alle attività connesse, il d.lgs. n. 154/2004 sostituiva l'art. 3 del d.lgs. n. 226/2001, con modificazioni praticamente irrilevanti, tranne che per l'estensione alle imprese di acquacoltura delle attività connesse dell'ittiturismo e della lavorazione, conservazione, trasformazione e distribuzione dei prodotti in prevalenza propri.

Senza innovare nulla di sostanziale, quindi, la nuova definizione non è stata un gran miglioramento tecnico.

Con l'art. 28 della legge n. 96/2010 il legislatore ha nuovamente delegato il Governo ad adottare norme per il riassetto della normativa in materia di pesca e di acquacoltura.

Il Governo ha così revisionato nuovamente, con il d.lgs. n. 4/2012, la definizione di imprenditore ittico, abolendo con l'art. 27 gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226/2001 come modificati dal d.lgs. n. 154/2004.

La tecnica adottata dal legislatore nel nuovo testo è stata quella di separare in due diversi articoli la definizione di pesca professionale, cioè dell'attività (art. 2), e la definizione di imprenditore ittico, cioè di chi svolge tale attività (art. 4).

Con la nuova definizione dell'attività di pesca, in conformità alla tendenza burocratizzante della legislazione, il legislatore ha voluto essere più preciso e analitico nella descrizione delle operazioni in cui consiste l'attività di pesca, riuscendo ad essere solo inutilmente più prolisso di prima.

L'oggetto dell'attività rimangono gli «organismi acquatici», e quindi vegetali e animali, ma l'attività diviene la «ricerca».

Questo termine ha sostituito i precedenti termini «cattura» e «raccolta». Ma ricercare è cosa diversa da catturare o raccogliere. Per pescare non basta ricercare, occorre anche catturare o raccogliere.

Tautologico, poi, è l'attributo «viventi» aggiunto ad organismi, poiché il concetto di organismo implica già la vita: se

non c'è vita non c'è organismo.

Inutile ancora è il riferimento «al recupero di un attrezzo di pesca», dal momento che è difficile immaginare un pescatore che abbandoni l'attrezzo o che peschi senza uno strumento e senza recuperarlo. Il riferimento al recupero dell'attrezzo, tuttavia, chiarisce che il pescatore non si limita alla ricerca.

Il legislatore ha poi sentito il bisogno di specificare che la pesca consiste anche nel «trasferimento a bordo delle catture». È stato evitato così che si pensi che il pescatore, dopo aver ricercato (e catturato) la preda, possa lasciarla in acqua.

Il richiamo «alla conservazione a bordo», poi, esclude che il pescatore sia tale se lascia deperire il pescato, mentre il riferimento «allo sbarco di pesci e prodotti della pesca», esclude che il pescatore sia tale se non sbarca il pescato.

In tal modo diventano fasi comprese nel concetto di pesca la «trasformazione a bordo», la «messa in gabbia» e «l'ingrasso» operate dal pescatore stesso sui propri prodotti.

La definizione di imprenditore ittico contenuta nell'art. 4 del d.lgs. n. 4/2012 rinvia alle attività elencate nell'art. 2, conservando i riferimenti al requisito della professionalità e alla forma singola, associata o societaria. Ma, rispetto alla definizione del d.lgs. n. 154/2004, l'art. 4 in oggetto ha aggiunto come requisito intrinseco la titolarità della licenza di pesca.

Tale aggiunta è doppiamente impropria: lo è perché se chi svolge attività di pesca lo fa professionalmente, deve essere munito di licenza per disposizione legislativa stessa (ora art. 59 *ter*, d.l. n. 83/2012), e lo è soprattutto perché il rilascio di concessione amministrativa è elemento accessorio esterno e non è intrinseco alla natura dell'attività, che sola qualifica chi la svolge (art. 2082 c.c.).

Quanto al rinvio alle disposizioni di legge vigenti per l'imprenditore agricolo, si tratta di lievi modificazioni rispetto alla normativa precedente, sostanzialmente irrilevanti. Il rinvio è però diverso dall'equiparazione: l'equiparazione comporta una identificazione, il rinvio comporta una separazione e distinzione.

Sono sempre fatte salve le disposizioni più favorevoli, con l'aggiunta esplicita dell'appartenenza al settore, cosa in precedenza implicita, mentre invece di equiparazione si parla, appunto, di applicazione delle disposizioni previste per l'imprenditore agricolo, senza che ciò comporti differenze.

Quanto alle attività connesse, l'elenco di quelle tipiche è spostato al comma 2: «pescaturismo», «ittiturismo», trasformazione, distribuzione e commercializzazione e relative azioni di promozione e valorizzazione, e interventi di gestione attiva finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero». Il sistema adottato dell'elencazione delle attività connesse, senza un riferimento generico ad esse, com'era invece nel testo originario dell'art. 2 del d.lgs. n. 226/2001, secondo il significato letterale, potrebbe essere interpretato come esclusione della possibilità di attività ulteriori. Ma tale esclusione contrasterebbe con l'indirizzo generale ed europeo in favore della multiattività, per cui l'interpretazione corretta sembra quella di non ritenere esaustivo l'elenco.

Sul punto l'art. 59 *quater* del d.l. n. 83/2012 non qualifica più come connesse le attività di pescaturismo e di ittiturismo, ma le fa diventare aspetti intrinseci dell'attività di pesca. Mentre elenca come attività connesse, da considerare sempre non esaustive, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione, e l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici e alla tutela dell'ambiente costiero, «purché non prevalenti

rispetto all'attività di pesca ed effettuate mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o di risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica».

2. - In seguito alla delega sopra ricordata di cui alla legge n. 96/2010, l'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 4/2012 afferma che «ai fini del presente decreto, si considera altresì imprenditore ittico l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'art. 3».

Rispetto alla definizione dell'imprenditore ittico manca la menzione della forma societaria. Letteralmente, poiché dove la legge l'ha voluto l'ha detto, e nello stesso articolo, dalla disposizione dovrebbero ritenersi di conseguenza escluse le forme societarie, che non potrebbero considerarsi imprese ittiche. Ma si tratta solo una dimenticanza del legislatore, da superare in via interpretativa.

L'art. 3, invece, introduce una nuova definizione di acquacoltura, sostituendo quella data dall'art. 1, legge n. 102/1992 – abolito dall'art. 27, comma 1, lett. c) –, peraltro implicitamente già assorbita dal d.lgs. n. 228/2001, che aveva compreso gli acquacoltori nell'art. 2135 c.c.

Ai sensi della precedente definizione, per acquacoltura si intendeva «l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico, mediante il controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici».

L'indicazione della produzione delle proteine come oggetto dell'attività corrispondeva ad un uso volgare del termine. Le proteine, poiché sono macromolecole presenti in lunghe catene nelle cellule («polimeri lineari di amminoacidi»), sono roba da laboratorio e non da allevamento di organismi animali o vegetali in «fondo idrico».

Il riferimento alla produzione di proteine animali, poi, escludeva la produzione di vegetali, per cui chi produceva vegetali acquatici non poteva essere considerato acquacoltore, ma comunque imprenditore agricolo.

La produzione di vegetali in acquacoltura, però, è stata prevista dal nuovo testo dell'art. 2135 c.c. L'art. 3 del d.lgs. n. 4/2012 ha riformato la definizione di acquacoltura, integrando il comma 2 dell'art. 2135 c.c., la cui applicazione è espressamente confermata («fermo restando quanto previsto dall'art. 2135 c.c.»). L'art. 3 in oggetto ripete quanto stabilito dalla norma codicistica, e cioè che l'attività di acquacoltura consiste in «attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine», aggiungendo un elenco non esaustivo di attività connesse, sulla traccia di quelle proprie dell'imprenditore agricolo.

L'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 4/2012, come sopra già detto, però, afferma che l'acquacoltore deve essere considerato imprenditore ittico ai fini del decreto.

## Appendice normativa

D.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, art. 2, prima definizione dell'imprenditore ittico; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, art. 6, seconda definizione dell'imprenditore ittico; d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, art. 2, definizione dell'attività di pesca professionale; art. 4, terza definizione dell'imprenditore ittico; d.l. 22 giugno 2012, n. 83, art. 59 *quater*, modifiche al d.lgs. n. 4/2012 in merito alle attività di pescaturismo e di ittaturismo e alle attività connesse all'attività di pesca professionale.

L. 5 febbraio 1992, n. 102, art. 1, definizione dell'attività di

Consegue dal rinvio all'art. 2135 c.c. dell'art. 3, che l'acquacoltore rimane qualificato in via generale come agricoltore, mentre solo nei limitati ambiti del d.lgs. n. 4/2012 è equiparato all'imprenditore ittico.

Il mercato dei prodotti delle attività di pesca e dei prodotti di acquacoltura è lo stesso, anche se i prodotti non sono identici per qualità, ma le attività produttive sono sostanzialmente diverse. Per cui l'equiparazione tra acquacoltore e imprenditore ittico va interpretata rigidamente.

Le finalità e gli obiettivi del d.lgs. n. 4/2012 sono indicati nell'art. 1.

L'indicazione in testo di legge di obiettivi e finalità è divenuta una consuetudine del legislatore, ad imitazione dei testi del diritto derivato europeo, ove però è necessaria.

Tale indicazione nei testi legislativi nazionali costituisce di solito un'inutile appesantimento, ma ha comunque una natura dispositiva, che impone di interpretare ove possibile le norme successive ai sensi delle finalità indicate, con la conseguenza di comprimerne i significati, che non sempre sono coerenti con le finalità e gli obiettivi previsti.

Nella disposizione in esame le finalità e gli obiettivi consistono in un generico obiettivo di coordinamento e integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e di acquacoltura con i criteri e gli obiettivi comunitari volti a prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale. La pesca illegale, però, con l'acquacoltura c'entra poco.

In pratica, la qualificazione ittica dell'acquacoltore di cui all'art. 4, comma 3 in esame sussiste solo per quanto riguarda il giovane imprenditore e per le attività di pescaturismo e d'ittaturismo. Il pescaturismo è possibile per gli allevamenti in mare aperto (le cosiddette fattorie marine) o in lagune o laghi, mentre l'ittaturismo per l'acquacoltore, come si è detto, era già stato previsto dal d.lgs. n. 154/2004.

Comunque, l'art. 59 *quater* del d.l. n. 83/2012, che ha sostituito il comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 4/2012, deve estendersi anche all'attività di acquacoltura. Se, infatti, ai sensi dell'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 4/2012 l'acquacoltore è considerato imprenditore ittico ai fini di tale decreto, consegue che va considerato tale anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 2, comma 2 del medesimo decreto. Per cui le attività di pescaturismo e di ittaturismo debbono essere ritenute elementi costitutivi anche dell'attività di acquacoltura, mentre sono attività connesse anche dell'acquacoltura – tra le altre possibili – «la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione» e «l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici e alla tutela dell'ambiente costiero», sempre purché non prevalenti all'attività di allevamento e purché effettuate mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di allevamento ovvero di attrezzature e di risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa di acquacoltura. □

acquacoltura; art. 2, definizione dell'acquacoltura come attività agricola e qualificazione degli acquacoltori come imprenditori agricoli; correzione da parte dell'art. 9, l. 27 marzo 2001, n. 122 di una dimenticanza dell'art. 2, comma 2; conferma della natura agricola dell'acquacoltura da parte del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (art. 2135 c.c.); d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, art. 3, nuova definizione di acquacoltura e conferma della natura agricola ai sensi dell'art. 2135 c.c.; art. 4, comma 3, attribuzione all'acquacoltore ai fini del decreto della qualifica di imprenditore ittico; d.lgs. 22 giugno 2012, n. 83, art. 59 *quater*, di cui sopra con riflessi anche sull'acquacoltura.

# L'informazione ambientale e la digitalizzazione dei dati nella *governance* europea

di WANDA D'AVANZO

## 1. Introduzione - 2. Informazione ambientale e *governance*. - 3. Le disposizioni comunitarie sull'informazione ambientale. - 4. Il dato ambientale nel codice dell'amministrazione digitale italiano. - 5. La Direttiva INSPIRE. - 6. Conclusioni.

1. - Nel corso degli ultimi anni, con lo sviluppo dei cosiddetti Sistemi informativi geografici - GIS (*Geographic Information System*), le applicazioni della geomatica, ovvero della disciplina che integra lo studio del territorio e dell'ambiente con l'informatica, raccolgono l'interesse di un pubblico sempre più vasto, non costituito solo dai tecnici del settore (1).

I GIS, introdotti tra gli anni '80 e '90, rappresentano la componente innovativa, sia dal lato tecnologico/informativo che dal lato metodologico/informativo, della raccolta, dell'organizzazione e dell'utilizzo delle informazioni legate al territorio; e impiegano un insieme di procedure e *software* per memorizzare, aggiornare, analizzare e visualizzare ogni tipo di dato geograficamente referenziabile (2).

La particolarità dei sistemi informativi geografici consiste nel fatto che i dati, oltre ad avere una definizione qualitativa e/o quantitativa intrinseca, sono anche collocati spazialmente, cioè definiti con affidabilità nella loro posizione rispetto ad un sistema di riferimento unificato. Ciò rende i GIS potenzialmente in grado di correlare informazioni di vario tipo secondo logiche flessibili e adattabili alle specifiche esigenze dell'utente (3).

Le nuove tecnologie consentono, pertanto, elaborazioni complesse dei dati e delle informazioni, la loro integrazione e interpretazione e la restituzione in forma grafica e simbolica, su carte tematiche del territorio, dei risultati ottenuti (4).

Per queste ragioni le moderne tecnologie GIS sono diventate uno strumento indispensabile, perché hanno allargato esponenzialmente le possibilità d'impiego dei dati geografici, con un conseguente aumento dell'importanza, anche strategica, di tale tipo d'informazione che si presenta come essenziale per tutte le politiche connesse alla gestione del territorio.

La possibilità di disporre di un tale patrimonio informativo, e di modelli digitalizzati del territorio, è, infatti, fonda-

mentale per realizzare analisi ambientali sui territori, finalizzate all'implementazione di programmi di miglioramento, ad esempio nel campo della tutela ambientale o dell'agricoltura e dello sviluppo rurale o ancora della gestione dei rifiuti.

In base alle finalità, si possono identificare diverse tipologie di studi quali quelli mirati: alla mappatura d'indicatori ambientali ivi comprese le variabili legate alla manifestazione di fenomeni meteorologici, fisici e geologici; alla stima delle esposizioni degli individui a fattori inquinanti; all'identificazione dei *cluster* di fenomeni ambientali; alla pianificazione di rilevazioni campionarie e definizione di reti di monitoraggio ambientale (5).

2. - L'importanza crescente dell'informazione ambientale si lega a diversi fattori strettamente correlati tra loro e riconducibili in varia misura, oltre che alla complessità posta dalle questioni che riguardano l'ambiente e la sostenibilità dello sviluppo, ai mutamenti del quadro istituzionale (6).

L'attenzione verso questi temi si può collocare all'interno del più ampio processo di evoluzione dei concetti di *government* e di *governance*, in risposta ad un *deficit* attuale delle politiche pubbliche, che ha lasciato emergere la necessità di innovazione dei modelli di governo e di riforma della pubblica amministrazione (7).

La ricerca della *governance*, in particolare, rivela un cambiamento nella comprensione dei concetti di governo e amministrazione, che si basa su forme d'interazione e coordinamento dell'azione politica tra Stato e società. Questo nuovo modo di intendere il potere statale, che dà rilievo alla sua funzione di garanzia, richiede una maggiore attenzione al coinvolgimento dell'opinione pubblica, quale soggetto partecipante all'organizzazione e al controllo, come uno dei fattori che assicurano la legittimazione. E, per far fronte alle esigenze di rafforzamento della partecipazione alla vita delle istituzioni, della comunicazione, del dialogo

(1) CHIODO E. - LIBERATOSCIOLI E. - SALVIONI C., *Le informazioni territoriali e la geomatica per l'agricoltura e lo sviluppo rurale*, in *www.agrioneuropa.it*, 2008, 14, 1.

(2) STEFANINI L., *I sistemi informativi geografici (GIS) e le nuove applicazioni dell'informatica georeferenziata*, in *Argomenti*, 16, 2006, 73.

(3) SURACE L., *La georeferenziazione delle informazioni territoriali*, in GEOFORUS Geography & Technology Network, *www.goeforus.it*, 2010, 5.

(4) CAIAFFA E. - FRATTARELLI F., *Il contributo del GIS all'analisi ambientale territoriale*, in *www.desertarte.enea.it*, 2008, 1.

(5) AA.VV., *Indagine sulla georeferenziazione dei dati nella statistica ufficiale*, CoGis, Roma, 2009, 31 ss.

(6) Si vedano, fra gli altri, in tema di informazione ambientale: FIORAVANTI S. - MARTINOJA D., *Guida alla informazione ambientale*, Piacenza, 2010, ed anche, BALZARETTI E. - GARGIULO B., *La comunicazione ambientale: sistemi, scenari e prospettive. Buone pratiche per una comunicazione efficace*, Roma, 2009.

(7) DI FENZA C., *Dossier Ambiente: informazione ambientale, comunicazione e partecipazione*, Formez, 2006, 1.

sociale, diventa sempre più urgente predisporre condizioni che favoriscano la maggiore apertura al contributo propositivo dei cittadini, singoli e associati (8).

L'informazione ambientale diventa, così, strumento della partecipazione, e ruota intorno a due elementi fondamentali: l'attività di pianificazione e governo del territorio e la tutela del diritto dei cittadini ad accedere a questo tipo d'informazione al fine di adottare comportamenti collaborativi, condividere le decisioni pubbliche, controllare i risultati dell'attività amministrativa (9).

Nell'ordinamento internazionale, l'espresso riconoscimento del diritto di accesso del pubblico all'informazione ambientale è avvenuto con la Convenzione di Aarhus del 1998, che ha sancito due principi fondamentali (10).

Da un lato, ha proposto una concezione rinnovata dell'ambiente frutto della consapevolezza che un'efficace tutela ambientale deve garantire ad ogni persona l'esercizio del diritto di «vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere» (art. 1).

Dall'altro lato, ha sancito, all'art. 5, la necessità che l'informazione ambientale sia resa disponibile e fruibile in modalità elettronica.

L'espresso riconoscimento del diritto di accesso all'informazione georeferenziata si configura, in tal modo, come una pretesa giuridicamente tutelata, rispetto alla quale le autorità pubbliche che detengono i dati hanno l'obbligo di erogare un servizio, fruibile in rete (11).

Questo principio è stato, peraltro, confermato da una recentissima sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee che, richiamando la Convenzione di Aarhus, ha stabilito che in un procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione per una discarica è necessario che il pubblico interessato possa prendere visione dei documenti fin dal momento in cui tutte le possibili opzioni sono ancora praticabili (12).

Secondo la Corte, le norme contenute nella Convenzione devono essere interpretate nel senso che le autorità nazionali competenti non possono impedire l'accesso a una decisione rilevante ai fini del rilascio dell'autorizzazione adducendo motivi di riservatezza commerciale o industriale.

E qualsiasi eventuale violazione del diritto d'accesso potrebbe anche essere sanata nel secondo grado del procedimento amministrativo, purché in tale stadio il pubblico interessato possa ancora esercitare un'influenza effettiva sulla decisione finale; in caso contrario, la violazione comporta l'annullamento dell'intero procedimento.

**3.** - In seguito alla Convenzione di Aarhus, l'informazione ambientale ha assunto un ruolo primario nell'agenda delle politiche comunitarie e nazionali.

In ambito europeo, la direttiva CE n. 2003/4, all'art. 2, ne ha fornito una definizione, identificandola come «qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale», che sia relativa allo stato degli elementi, ai fattori che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, alle politiche e agli accordi in materia ambientale, alle relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale, o allo stato della salute e sicurezza umana.

La direttiva ha, inoltre, fissato per gli Stati membri dell'UE due obiettivi: garantire il diritto di accesso all'infor-

mazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse, stabilendo i termini e le condizioni per il suo esercizio; ed altresì garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, in modo da ottenere la più ampia possibile sistematica disponibilità.

Con l'entrata in vigore della direttiva CE n. 2003/4, l'autorità pubblica è, quindi, tenuta a garantire l'accesso all'informazione ambientale, salvo eccezioni tassativamente indicate, e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione diventano gli strumenti preferenziali per assicurare che al riconoscimento normativo di tale diritto corrisponda una concreta riorganizzazione dei processi informativi e gestionali del settore pubblico (13).

**4.** - La direttiva CE n. 2003/4 è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 195/2005, emanato nello stesso anno del codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. n. 82/2005 s.m.i., che ha previsto una specifica disciplina per la raccolta e la gestione delle informazioni ambientali.

Il codice è costituito prevalentemente di disposizioni di carattere generale volte alla digitalizzazione della P.A., ma contiene nello stesso tempo norme per la modernizzazione di settori strategici.

I dati territoriali sono definiti all'art. 59, comma 1, come «qualunque informazione geograficamente localizzata», con ciò facendo espresso riferimento alle informazioni relative, ad esempio, all'orografia ed idrografia del territorio, alla vegetazione presente sul territorio, agli edifici e alle costruzioni di qualsiasi tipo, ma non alla posizione geografica delle persone, né ai dati relativi all'ubicazione delle medesime (14).

I successivi commi dell'art. 59 hanno istituito il Comitato sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni e il Repertorio nazionale dei dati territoriali, ossia un catalogo nazionale dedicato alla raccolta dei metadati relativi ai dati territoriali disponibili presso le amministrazioni, per agevolare la pubblicità e assicurare i servizi di ricerca.

Scopo della norma è stato quello di ovviare alla frammentazione dei dati detenuti dalle P.A. che, conseguentemente, determinano problemi di qualità e di coerenza che impattano in modo significativo sui numerosi procedimenti amministrativi che utilizzano tali dati.

In questo contesto, la dematerializzazione del patrimonio informativo delle amministrazioni assume un ruolo di fondamentale importanza, in riferimento al principio contenuto nell'art. 50 del codice secondo il quale i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie ICT che ne consentano la fruizione e riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dei privati.

I concetti chiave su cui il codice incentra l'attenzione sono, appunto, la disponibilità e la fruibilità delle informazioni pubbliche, laddove per disponibilità s'intende «la possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge» [art. 1, lett. o)]; mentre per fruibilità si intende «la possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione» [art. 1, lett. ò)].

Ciascuna amministrazione deve, quindi, rendere dispo-

(8) D'AVANZO W., *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale*, Soveria Mannelli (CZ), 2009, 22-23.

(9) MAIOLI C. - ORTOLANI C., *Sui profili giuridici della gestione dell'informazione territoriale della Pubblica Amministrazione*, in *Altalex*, [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 2007.

(10) Convenzione internazionale di Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

(11) MAIOLI C. - ORTOLANI C., *op. cit.*

(12) Corte di giustizia UE, Grande Sez. 15 gennaio 2013, in causa C-416/10, in [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it).

(13) Per un'analisi del diritto d'accesso all'informazione ambientale nel diritto internazionale e comunitario, si veda RECCHIA G. (a cura di), *Informazione ambientale e diritto d'accesso*, Padova, 2007.

(14) MAIOLI C. - ORTOLANI C., *op. cit.*



nibili i dati di cui è titolare in modalità digitale, pur se con alcune tassative limitazioni che attengono all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e di sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale e consultazioni elettorali (art. 2, comma 6, d.lgs. n. 82/2005).

Il principio di disponibilità si pone, in tal modo, come articolazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, di cui alla legge n. 241/1990, garantendo il diritto di accesso ai dati pubblici e semplificandone l'esercizio (15).

5. - Con la nuova direttiva CE n. 2007/2, la Comunità europea ha tentato di definire norme generali e regole tecniche per la realizzazione di una dimensione europea per la gestione dell'informazione territoriale, così da creare un bacino informativo comune tra i Paesi membri e uno strumento dinamico e condiviso per l'elaborazione di politiche comunitarie, soprattutto di pianificazione ambientale e di tutela del territorio.

L'interesse principale della direttiva è rivolto soprattutto alle politiche ambientali comunitarie e alle politiche o alle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente. La piena operatività delle disposizioni in essa contenute permetterà di combinare i dati georeferenziati da uno Stato membro all'altro con continuità e di condividerli, agevolando la ricerca attraverso il *web* tramite servizi di rete che ne permettano l'utilizzo.

La direttiva INSPIRE ha trovato trasposizione normativa negli ordinamenti di tutti gli Stati membri della Comunità europea e la sua adozione è stata seguita dalla pianificazione di linee guida apposite. Diversi sono stati i progetti-pilota e le strategie di responsabilizzazione degli enti interessati.

In Italia la direttiva è stata ufficialmente recepita con il d.lgs. n. 32 del 27 gennaio 2010, ma mancano ancora le regole tecniche specifiche che avrebbero dovuto essere già state emanate sulla scorta dell'art. 59 del codice dell'amministrazione digitale.

6. - Rimane comunque da osservare che, ad oggi, sussistono forti disomogeneità tra gli Stati membri nel settore dei dati territoriali, sia di natura giuridica sia di natura informatica: il diritto di accesso all'informazione territoriale non gode di una tutela sufficientemente diffusa, le regole che disciplinano lo scambio e la circolazione di informazioni tra autorità pubbliche variano a seconda del modello statale di organizzazione amministrativa, la gestione unitaria dei dati e la realizzazione di infrastrutture nazionali per l'informazione territoriale registrano stati di avanzamento diversi e queste condizioni determinano difficoltà oggettive di conduzione del processo di elaborazione delle politiche ambientali in modo integrato e di adozione di provvedimenti sufficientemente diversificati in ragione delle diverse realtà territoriali che la Comunità raccoglie (16).

In Italia, in particolare, il processo di adeguamento ha visto la nascita e lo sviluppo di un geo-portale nazionale e di un'infrastruttura di coordinamento, ma manca una precisa indicazione dei termini e dei modi in cui avverrà l'implementazione delle disposizioni comunitarie.

Inoltre, lo stesso codice dell'amministrazione digitale stenta a decollare e le norme in esso contenute sono applicate in maniera disomogenea tra le diverse realtà nazionali e a livello degli enti locali.

Come emerge dal Rapporto sull'ambiente in Italia del 2012 ancora diversi sono i problemi irrisolti di un Paese che sfrutta in modo sbagliato ed eccessivo le risorse di cui dispone (17).

I diversi problemi a livello ambientale di cui ancora, troppo spesso, si sente parlare nel nostro Paese dovrebbero costituire la spinta per una maggiore e più efficace attenzione alle norme che tentano di disciplinare e tutelare il diritto di ognuno a vivere in un ambiente sano. Ed anche ad implementare le nuove tecnologie dell'informazione che, se correttamente utilizzate, potrebbero sicuramente aiutare a definire quelle che potrebbero essere le migliori strategie, non solo a livello nazionale, per una corretta gestione delle risorse a disposizione. □

(15) D'AVANZO W., *L'e-government*, Lecce, 2007, 77. Sull'amministrazione digitale e le sue connessioni con le tematiche ambientali, si veda DE CILLIS M., *L'amministrazione digitale per uno sviluppo sostenibile. Progresso economico, tutela ambientale ed equità sociale*, Melendugno (LE), 2012.

(16) SANCHEZ JORDÀ E. - MAIOLI C., *Diffusione e accesso all'informazione*

*territoriale*, in *Altalex*, [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 2010.

(17) BIANCHI D. - CONTE G., *Ambiente Italia 2012. Acqua: bene comune, responsabilità di tutti*, Milano, 2012. Sui problemi di politica ambientale, si vedano MARZOCCA O., *Governare l'ambiente? La crisi ecologica tra poteri, saperi e conflitti*, Sesto San Giovanni (MI), 2010; ed anche TINACCI MOSSELLO M., *Politica dell'ambiente. Analisi, azioni, progetti*, Bologna, 2008.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte cost. - 28-3-2013, n. 50 - Mazzella, pres.; Silvestri, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Abruzzo.

**Acque - Norme della Regione Abruzzo - Servizio idrico integrato - Controllo analogo sul gestore in house del servizio - Previsione che l'Ente regionale per il servizio idrico integrato (ERSI) eserciti il controllo analogo sui gestori in house attraverso un parere sugli atti fondamentali degli stessi solo obbligatorio ma non vincolante, e nel rispetto della loro autonomia gestionale - Incostituzionalità.**

*Gli affidamenti di servizi pubblici locali in house sono possibili solo se esiste il «controllo analogo» dell'amministrazione affidante sul gestore, tale da consentire un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti dell'affidatario. È perciò illegittima la norma abruzzese in materia di servizio idrico integrato nella parte in cui prevede un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'Ente pubblico affidante sugli atti fondamentali del gestore in house del servizio, nonché, sul rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delinea un sistema che svuota di contenuto il c.d. «controllo analogo» e, quindi, aggira le condizioni alle quali è consentito l'eccezionale affidamento «in house» dei servizi locali, in deroga ai principi generali del diritto comunitario di discriminazione, parità di trattamento e trasparenza (1).*

(Omissis)

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio idrico integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

2. - Il ricorrente impugna, innanzitutto, i commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

I commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciali, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo».

Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

3. - Preliminarmente, si deve rilevare che, nel periodo intercorso tra l'impugnazione e la discussione delle questioni in esame, i commi 10 e 14 sono stati modificati dalla legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 3 agosto 2011, n. 25 recante: «Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche», integrazione alla l.r. 17 aprile 2003, n. 7 recante: «Disposizioni finan-

ziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2003», modifiche alla l.r. 12 aprile 2011, n. 9 recante «Norme in materia di Servizio idrico integrato della Regione Abruzzo» e modifica all'art. 63 della l.r. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012).

In particolare, nel comma 10 sono stati inseriti due nuovi periodi, i quali prevedono che «L'Assemblea dei sindaci è integrata dai sindaci dei Comuni di altre Province che sono soci del soggetto gestore che opera prevalentemente nella Provincia. Le maggioranze e le presenze previste nel comma 11 e nei regolamenti di cui al comma 12 sono determinate tenendo conto di tale integrazione».

Nel secondo periodo del comma 14, invece, sono state inserite, dopo le parole «deliberazioni delle ASSI», le seguenti «superando eventuali contrasti».

Si tratta di modifiche che non incidono sulla sostanza normativa oggetto dell'impugnativa statale; pertanto, le questioni promosse mantengono inalterata la loro attualità e devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente delle disposizioni censurate.

4. - La questione di legittimità costituzionale dei commi 10, 11 e 14 è parzialmente fondata, nei termini di seguito precisati.

4.1. - Il Servizio idrico integrato è stato qualificato da questa Corte come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale.

4.2. - Per quanto riguarda le Autorità d'ambito, preposte alla programmazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, l'art. 2, comma 186 bis, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nel sopprimere le Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha stabilito che «le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l'attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d'ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

5. - La Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186 bis, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della l.r. n. 9 del 2011), per il Servizio idrico integrato, un Ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (Ente regionale per il servizio idrico - ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito.

L'art. 1, comma 10, della stessa legge regionale istituisce l'Assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, «per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale». L'ASSI, «nell'ambito delle competenze materiali e territoriali di cui al comma 10, espri-

me in via ordinaria pareri obbligatori e vincolanti all'ERSI» (art. 1, comma 11). Inoltre, «l'ERSI propone gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, che esprimono parere obbligatorio e vincolante» (art. 1, comma 14).

5.1. - Si deve al riguardo osservare che il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186 *bis*, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale. Si deve ritenere, pertanto, che un organismo come l'Assemblea dei sindaci (ASSI) ben si inserisca nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI.

Per tale ragione, la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2011 non è fondata.

5.2. - La presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali. La stessa legge regionale impugnata, dopo la modifica introdotta nel comma 14 dell'art. 1, prevede che il coordinamento e l'unificazione, a livello regionale, delle deliberazioni delle ASSI avvenga «superando eventuali contrasti». Ciò in coerenza con l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 - evocato dal ricorrente come norma interposta ai fini del presente giudizio - che così stabilisce: «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Emerge dalla disposizione statale sopra citata - nel suo complesso ed anche al di là dell'inciso sopra riportato - la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito.

Per i motivi sopra specificati, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 11 e 14 dell'art. 1 della l.r. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolanti» nel comma 11 e alle parole «e vincolante» nel comma 14, per contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, quale norma interposta, rispetto all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

5.3. - Per le ragioni evidenziate nel paragrafo precedente, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della l.r. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante».

6. - Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 16, secondo periodo, della l.r. Abruzzo n. 9 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore *in house* del servizio, e del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delineerebbe «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio "*in house*" solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza».

Il comma 16, secondo periodo, è impugnato anche per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto la mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti *in house* da parte dell'ente pubblico locale determinerebbe la violazione delle regole della concorrenza. La norma regionale, infatti, consentirebbe a soggetti svincolati da un controllo strin-

gente dell'ente pubblico locale la gestione *in house* del servizio idrico.

6.1. - Preliminarmente, deve essere rilevato che il censurato secondo periodo del comma 16 è stato abrogato dalla l.r. Abruzzo n. 34 del 2012, con la conseguenza che la norma impugnata è stata in vigore dal 5 maggio 2011 (data dell'entrata in vigore della l.r. Abruzzo n. 9 del 2011) al 26 luglio 2012 (data dell'entrata in vigore della l.r. Abruzzo n. 34 del 2012).

La norma in esame prevede, al primo periodo, non impugnato, che il controllo analogo sui gestori *in house* sia svolto dall'ERSI o dal Commissario di cui al successivo comma 19 della medesima l.r. Abruzzo n. 9 del 2011. Il secondo periodo indica le modalità di esercizio del controllo analogo che sono ritenute illegittime dal Presidente del Consiglio dei ministri nell'odierno giudizio di costituzionalità.

Nonostante l'integrale abrogazione del censurato secondo periodo del comma 16, non è possibile escludere che la norma ivi prevista abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza. Infatti, mentre l'ERSI non risulta ancora istituito, il Commissario di cui al comma 19 è stato nominato prima dell'abrogazione della norma impugnata, con la conseguenza che il controllo analogo sui gestori *in house* ben potrebbe essere stato esercitato secondo le modalità qui censurate.

Pertanto, questa Corte è tenuta ad esaminare il merito delle questioni promosse.

6.2. - La Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche degli Stati membri «autoprodurre» beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una «relazione organica» (cosiddetto affidamento *in house*). Allo scopo di evitare che l'affidamento diretto a soggetti *in house* si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l'ente pubblico svolga sulla società *in house* un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal). Tale impostazione è costantemente richiamata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 439 del 2008).

6.3. - La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato - dall'ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) - sugli affidatari *in house* del servizio idrico integrato «nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest'ultimo.

Si deve in proposito ricordare che l'art. 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 20 novembre 2009, n. 166, novellando l'art. 23 *bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva: «Tutte le forme di affidamento del Servizio idrico integrato, di cui all'art. 23 *bis* del d.l. n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore [...]».

A seguito dell'esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011 di questa Corte, l'art. 23 *bis* del d.l. n. 112 è stato abrogato, mentre l'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 14 settembre 2011, n. 148, sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di referendum, e quindi dell'art. 75 Cost.

La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne.

6.4. - Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art.

1 della l.r. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario *in house*, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore.

Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario *in house*, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere - in coerenza con la giurisprudenza comunitaria - tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.

Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro - come esplicitamente prevede la norma impugnata - «sugli atti fondamentali del soggetto gestore *in house*».

Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

(Omissis)

(1) PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE NEL BAILLAME DI SOGGETTI, COMPETENZE, FUNZIONI. E IL COMUNE?

La sentenza della Corte costituzionale 28 marzo 2013, n. 50 si sofferma su vari profili.

Proviamo a riassumere (il più possibile) la vicenda.

Con legge regionale dell'Abruzzo venivano istituite, in ogni Provincia, delle Assemblies di sindaci (d'ora in poi «ASSI») dedicate a vari compiti relativi al servizio idrico integrato, di cui ai vari *sub-ambiti* (corrispondenti alla zona in cui operano i vari gestori del servizio).

Secondo questa legislazione, l'ASSI si esprime con pareri obbligatori e vincolanti verso l'Ente regionale servizio idrico integrato (ERSII), che ha competenza per l'intero Ambito territoriale ottimale regionale.

Le prime questioni, poste dalle parti in sede di giudizio:

- l'ASSI sarebbe egemonico verso l'ERSII, poiché i pareri dell'ASSI sono (oltre che obbligatori) vincolanti, in tal modo essi tolgono il potere e il ruolo di coordinamento che l'ERSII - in una necessaria prospettiva di insieme e di coordinamento regionale - deve avere e svolgere;

- la scelta del legislatore regionale rientra (o meno) nelle forme e modi di cooperazione tra gli enti locali (riferiti all'organizzazione del sistema idrico integrato)?

- l'ERSII non svolgerebbe un controllo analogo sulle gestioni *in house providing*, perché i suoi pareri sono solo obbligatori, ma non vincolanti sugli atti dei gestori (mentre, come sappiamo, le regole sulla concorrenza esigono un controllo effettivo e strutturale sui soggetti cosiddetti «*in house*»).

Ecco le decisioni della Corte:

- l'istituzione, da parte della Regione Abruzzo, delle ASSI non è censurabile poiché non può trascurarsi il ruolo che svolgono gli enti locali secondo i principi di sussidia-

rietà, di differenziazione e di adeguatezza, ma;

- la Regione Abruzzo deve mantenere (in una visione efficientistica e razionalizzatrice, in ordine alle Autorità d'ambito e alla programmazione e alla pianificazione regionale) il compito di valutare in via definitiva - facendo sintesi delle diversità e delle divergenze degli interessi *sub-regionali* - quanto le ASSI propongono secondo la nuova disciplina regionale: ragion per cui è censurabile che le ASSI dispongano di un parere vincolante;

- d'altro canto, l'ERSII non manifesta un parere vincolante sugli atti fondamentali dei gestori. Per cui l'ERSII non realizzerebbe quello stringente controllo, richiesto per la gestione *in house*. In tal modo i gestori del servizio sarebbero sottratti alla influenza dominante che l'affidante deve necessariamente svolgere su tutti gli atti gestionali, diventando così «liberi» dalle regole sulla concorrenza (di cui l'*in house* costituisce espressa deroga comunitaria).

Ulteriori, nostre, considerazioni:

- il soggetto gestore, ricadente in un rapporto *in house* non gode di nessuna autonomia gestionale;

- la Regione compone gli interessi degli enti locali (nelle competenze e per gli atti stabiliti con disciplina statale) e organizza il servizio idrico integrato;

- gli enti locali godrebbero, in un certo senso, di una autonomia ridotta *in parte qua*, quantomeno rispetto alle scelte regionali di razionalizzazione delle Autorità d'ambito, le quali Autorità svolgono funzioni e attività pubblicistiche (regolative, etc.) riferite agli ambiti ottimali di competenza e quindi alla ipotesi di progettazione e di svolgimento del servizio idrico integrato;

- in tal senso, la scelta di un ente locale di (per usare un termine oggi in voga) «ri-pubblicizzare» (1) il proprio servizio idrico (affidato dall'Autorità d'ambito ad un soggetto gestore «privato») sarebbe ammissibile o, come pare, dovrebbe passare per altri soggetti (quali l'Autorità d'ambito che decide, appunto, sui modelli organizzativi anche in base alle legislazione che ogni Regione dovrebbe emanare in seguito alla recente novellazione legislativa)? Ragion per cui, paradossalmente, se un Comune ha, per esempio, realizzato la trasformazione (eterogenea, atipica *ex art.* 2500 *septies* del codice civile), della propria società per azioni (S.p.A.) in Azienda speciale (art. 115, d.lgs. n. 267/2000 ss.mm.ii.) e questa impresa pubblica ricade entro l'ambito territoriale ottimale nel quale l'Autorità d'ambito, istituita dalla Regione, decida, invece (ovviamente motivatamente e secondo i noti criteri amministrativi) di avvalersi di un gestore unico col modulo gestionale della società per azioni (pubblica o mista) *in house*, la scelta del Comune sembrerebbe venire meno...;

- ma, allora, gli esiti referendari non hanno comportato tanto un ampliamento dell'autonomia dei Comuni *in parte qua*, quanto, forse, una possibilità discrezionale e di scelta per tutti i soggetti competenti per il servizio idrico integrato. Di talché le Regioni dovranno, ovviamente, tenerne conto nelle previsioni che stabiliranno nell'ambito della potestà legislativa loro riconosciuta (fermo restando la competenza statale lueggiata nella sentenza e la, più volte ivi ricordata, disciplina comunitaria sulla concorrenza) ciò anche relativamente alla tematica degli Ambiti territoriali ottimali, alla loro organizzazione e ai modi di cooperazione con gli enti locali, *et cetera*.

Alberto Pierobon

(1) La c.d. «ripubblicizzazione» sostanzialmente riguarda il passaggio da un soggetto di diritto privato (per esempio di una S.p.A.) ad un soggetto di diritto pubblico (per esempio l'Azienda Speciale), sempre organizzato in

forma di impresa commerciale (ancorché privo dello scopo di lucro) ciò anche quando il primo soggetto sia partecipato, totalitariamente, dal Comune.

Cass. Sez. V Civ. - 1-3-2013, n. 5166 - Merone, pres.; Chindemi, est.; Del Core, P.M. (conf.) - P.R. (avv. Ruozzi) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). (*Conferma Comm. trib. reg. Bologna 3 novembre 2006*)

**Imposte e tasse - Imposta reddito persone fisiche (IRPEF) - Base imponibile - Terreno agricolo potenzialmente edificabile - Cessione - Cessione di area edificabile - Equiparazione - Plusvalenza tassabile ai fini IRPEF - Sussiste.**

*Un terreno, seppur privo di una qualificazione urbanistica, può avere una vocazione edificatoria desumibile da alcuni indici (vicinanza centro abitato, esistenza servizi pubblici essenziali, opere urbanizzazione primaria ed altro) tali da renderlo «di fatto» potenzialmente idoneo ad essere equiparato ad un terreno edificabile di «diritto» incluso, cioè, in un piano urbanistico. Ne consegue che la cessione di un terreno agricolo sul quale insistono anche fabbricati ex rurali collabenti (ruderi), destinati alla demolizione e successiva ricostruzione come unità immobiliari di civile abitazione, è considerata quale cessione di area fabbricabile che genera una plusvalenza tassabile ai fini IRPEF (1).*

(Omissis)

Il ricorso è infondato.

In relazione al primo motivo, questa Corte ha già affermato che ai fini della determinazione della base imponibile, l'area edificabile costituisce un genere articolato nelle due specie dell'area edificabile di diritto, così qualificata in un piano urbanistico, e dell'area edificabile di fatto, vale a dire del terreno che, pur non essendo urbanisticamente qualificato, può nondimeno avere una vocazione edificatoria di fatto in quanto sia potenzialmente edificatorio anche al di fuori di una previsione programmatica. Una siffatta edificabilità non programmata, o fattuale o potenziale, si individua attraverso la constatazione dell'esistenza di taluni fatti indice, come la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati, e l'esistenza di qualsiasi altro elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica, quale, ad esempio, nella fattispecie, la circostanza che il terreno, prima dell'atto di compravendita, aveva già ottenuto la concessione edilizia per il recupero di fabbricati civili con opera di demolizione nuova costruzione, la concessione edilizia rilasciata per la realizzazione di otto unità immobiliari di pareggio con relativi servizi e che il terreno era stato venduto dalla ricorrente alla ditta Macchi Ivo che svolge attività di costruzione edifici.

Ne deriva che, essendo l'edificabilità di fatto una specie di edificabilità rilevante giuridicamente - perché presa in considerazione dalla legge sia ai fini dell'ICI [d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, comma 1, lett. b), primo periodo, seconda ipotesi] che della determinazione dell'indennità di espropriazione (d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, comma 3, convertito nella l. 8 agosto 1992, n. 359, e d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 37, comma 5) -, tale va considerata anche ai fini della plusvalenza, trattandosi di un'edificabilità «di diritto», differenziandosi per il fatto di non essere (ancora) oggetto di pianificazione urbanistica, in quanto l'edificabilità di fatto è una situazione giuridica oggettiva, nella quale può venirsi a trovare un bene immobile e che influisce sul suo valore (cfr. Cass. Sez. V, sentenza n. 9131 del 19 aprile 2006, nella specie, il giudice di merito aveva erroneamente ritenuto che la mancata inserzione dell'area in un piano urbanistico ne escludesse l'edificabilità di fatto, e quindi la rilevanza giuridica ai fini delle dette imposte).

Nel caso di specie il giudice di appello, con una valutazione in fatto, ha ritenuto il terreno suscettibile di utilizzazione edificatoria, costituendo un corpo unico rappresentato dal terreno e dai fabbricati rurali destinati alla demolizione e alla ricostruzione come fabbricati civili.

La rettifica in esame è stata fondata sulla base della riconosciuta suscettibilità di utilizzazione edificatoria unitaria del terreno a prescindere dal fatto che la interessata fosse inserita nel piano regolatore generale come zona agricola normale, condizione che, in base alle considerazioni espresse, non impedisce

il riconoscimento della suscettibilità di utilizzazione edificatoria del terreno.

Correttamente, quindi, l'Ufficio riteneva il terreno oggetto di cessione di natura edificabile, ancorché di fatto, legittimando la rettifica del valore dichiarato sulla base dei valori previsti per i terreni edificabili.

(Omissis)

Va, conseguentemente, rigettato il ricorso, con condanna della ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità.

(Omissis)

---

(1) LA CESSIONE DI UN TERRENO AGRICOLO POTENZIALMENTE EDIFICABILE È CONSIDERATA CESSIONE DI AREA EDIFICABILE.

L'art. 67, comma 1, lett. a) del d.p.r. n. 917 del 1986 (Testo Unico imposte sui redditi) prevede che sono qualificabili come «redditi diversi» le plusvalenze realizzate mediante la lottizzazione di terreni, o l'esecuzione di opere intese a renderli edificabili, e la successiva vendita, anche parziale, dei terreni e degli edifici.

La «plusvalenza» presuppone l'esistenza di due valori che sono posti a raffronto fra loro e consiste nella differenza tra il valore attuale di un bene e quello relativo al momento della sua acquisizione. Su di essa incidono la valutazione monetaria e le condizioni di mercato. Essa si realizza anche nel caso in cui i terreni edificabili siano stati acquistati per successione.

Sino ad oggi si era portati a ritenere che l'edificabilità di un terreno dovesse essere desunta dall'inserimento dello stesso in un piano urbanistico, per cui i terreni agricoli erano esclusi da tale ambito, ma con la recente sentenza in epigrafe la Suprema Corte ha affermato che la cessione di un terreno, «edificabile di fatto», genera una plusvalenza tassabile in quanto l'immobile, seppur privo di una qualificazione urbanistica, può comunque avere una vocazione edificatoria, nel senso che può essere «potenzialmente edificatorio anche al di fuori di una previsione programmatica».

Tale edificabilità non programmata (riferita al non inserimento dell'immobile in un piano urbanistico), di fatto o potenziale, è riscontrabile dall'esistenza di alcuni indici, quali: la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati e, più in generale, l'esistenza di qualsiasi altro elemento obiettivo di incidenza sulla destinazione urbanistica.

Pertanto, la cessione di un terreno agricolo con annessi fabbricati ex rurali collabenti (i cosiddetti «ruderi», catastalmente iscritti nella categoria catastale F2), destinati alla demolizione e alla ricostruzione come fabbricati civili, deve essere considerata come cessione di area edificabile.

Il pronunciamento della Suprema Corte si riferisce al caso di un contribuente il quale aveva ricevuto in eredità dal padre un terreno agricolo con annessi fabbricati ex rurali, successivamente rivenduto in uno con gli stessi fabbricati. A seguito di tale cessione, l'Agenzia delle Entrate notificava alla parte interessata un avviso di accertamento, ai fini IRPEF, fondato sul rilievo che si era generata una plusvalenza, ai sensi dell'art. 81, comma 1, lett. b), del d.p.r. n. 917 del 1986 (ora art. 67), e come tale tassabile.

Contro l'atto impositivo era proposto ricorso alla Commissione tributaria provinciale che lo rigettava e

analoga sorte toccava all'appello davanti ai giudici di secondo. In entrambi i giudizi, le Commissioni, ritenendo fondato l'operato dell'Ufficio finanziario, erano state concordi nel ritenere che il terreno fosse suscettibile di utilizzazione edificatoria per cui sussistevano i presupposti per l'applicazione del citato art. 81, comma 1, lett. b), del d.p.r. n. 917 del 1986, in vigore all'epoca dei fatti.

Avverso la sentenza dei giudici d'appello, il contribuente presentava ricorso per cassazione, adducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 81 del TUIR (ora art. 67). In particolare, il ricorrente lamentava che la cessione del proprio terreno, sul quale insistevano fabbricati rurali in via di demolizione per i quali era consentito il recupero a uso civile dei medesimi immobili, non costituisse fattispecie tassabile attesa la natura prettamente agricola dello stesso immobile: natura agricola tale da non configurare una fattispecie tassabile ex art. 67 del TUIR.

I giudici di legittimità, essendo l'edificabilità non programmata (fattuale o potenziale) accertabile dalla presenza dei menzionati indici, hanno riaffermato che l'edificabilità di fatto di un terreno è giuridicamente rilevante al pari dell'edificabilità di diritto, «differenziandone per il solo fatto di non essere (ancora) oggetto di pianificazione urbanistica, in quanto l'edificabilità di fatto è una situazione giuridica oggettiva, nella quale può venirsi a trovare un bene immobile e che influisce sul suo valore (cfr. Cassazione, sentenza n. 9131 del 19 aprile 2006)».

Nel caso in questione, tali indici erano desumibili dalla constatazione che il terreno, in un periodo anteriore all'atto di compravendita, avesse già ottenuto la concessione edilizia per il recupero dei fabbricati rurali e per la realizzazione di nuove unità abitative, nonché dal fatto che il terreno fosse stato venduto dal contribuente ad una società di costruzioni.

Circostanze tali, dunque, da costituire elementi obiettivi in grado di incidere in maniera sostanziale sulla destinazione urbanistica del bene e, quindi, sulla sua potenzialità edificatoria. Tutto ciò, a prescindere dal fatto che l'immobile risultasse inserito, dal piano regolatore generale, in un'area agricola. Per effetto di quanto affermato dai giudici di legittimità, in antitesi con quanto fino ad oggi ritenuto, i terreni agricoli potenzialmente edificabili sono equiparati a quelli edificabili di diritto (già inclusi in un piano urbanistico).

Ma la sentenza n. 5166 del 2013 della Cassazione apre nuovi scenari per gli indiscutibili riflessi che ne derivano in quanto l'edificabilità «di fatto» assume rilevanza non solo ai fini delle imposte sui redditi (relativamente alla fattispecie esaminata) ma anche, e soprattutto, per quanto riguarda l'applicazione di altri tributi quali: imposta di registro, ICI (ora IMU) oltre alla determinazione dell'indennità di espropriazione.

Luigi Cenicola

\*

Cass. Sez. III Civ. - 29-3-2012, n. 5069 - Trifone, pres.; Amendola, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Soc. Corte Meucci Parking s.r.l. (avv. Lipari) c. P.F. ed a. (avv. Astone e Rescigno). (Cassa con rinvio App. Roma 11 maggio 2010)

### **Prelazione e riscatto - Prelazione - Immobile locato - Giudizio di scioglimento della comunione tra i proprietari locatori - Vendita all'asta dell'immobile.**

*Il diritto di prelazione del conduttore di immobile destinato a uso diverso da quello abitativo non è escluso dal fatto che il bene locato, appartenente a più persone, venga venduto all'asta nell'ambito di un giudizio di scioglimento della comunione tra i proprietari locatori (1).*

(Omissis)

1. Con un unico, articolato motivo la ricorrente denuncia violazione della l. 27 luglio 1978, n. 392, artt. 38 e 39, nonché vizi motivazionali in relazione a un punto decisivo della controversia, ex art. 360 c.p.c. nn. 3 e 5.

Sotto un primo profilo censura la soluzione data dal giudice di merito alla questione, di puro diritto, dell'applicabilità, in favore del conduttore, della prelazione di cui alla l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 38, laddove, essendo il bene concesso in locazione per un uso diverso da quello abitativo, di proprietà di più persone, i comunisti scelgano la via dello scioglimento giudiziale della comunione, segnatamente optando per la modalità divisoria costituita dalla vendita al pubblico incanto.

Ricapitolati i punti salienti delle argomentazioni svolte nella sentenza impugnata, sostiene l'esponente che la Corte territoriale sarebbe partita dalla erronea convinzione che l'intervento giudiziale escluda ex se la volontarietà dell'alienazione, laddove l'analisi andrebbe condotta caso per caso. Evidenzia quindi che nella fattispecie il giudice dello scioglimento della comunione aveva dato atto che non vi erano contrasti tra le parti sul ricorso alla vendita all'asta, precisando altresì che, essendo l'immobile oggetto di locazione commerciale, doveva essere rispettato il diritto di prelazione della locataria. Ne deduce che, considerato il carattere volontario dell'alienazione, andava affermata la perdurante operatività della tutela offerta dalla l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 38.

Aggiunge che la procedura delineata nella norma testé richiamata ben poteva essere rispettata, comunicando al conduttore il prezzo di aggiudicazione e le modalità di pagamento e ciò tanto più che l'aggiudicazione non determina di per sé l'effetto traslativo.

Sotto altro, concorrente profilo, lamenta l'impugnante l'assoluta apoditticità dell'affermazione secondo cui il contratto di locazione escludeva la possibilità del conduttore di esercitare attività a contatto diretto con il pubblico, il che precludeva l'operatività della prelazione. E invero, a prescindere dalla considerazione che non vi sarebbe necessaria concorrenza tra tale istituto e la tutela dell'avviamento commerciale, come impropriamente ritenuto dal giudice di merito, il contratto prevedeva in realtà la locazione a uso esclusivo di parcheggio, il che implicava necessariamente un rapporto con il pubblico, di talché il giudice di merito avrebbe dovuto porsi il problema del contrasto della clausola con l'oggetto del contratto e quindi della eventuale nullità della stessa, della l. 27 luglio 1978, n. 392, ex art. 79.

2. Le censure sono fondate.

La sentenza impugnata risulta articolata su due autonome *rationes decidendi*, ognuna delle quali è astrattamente sufficiente a sorreggerla: da un lato, l'inoperatività del diritto di prelazione del conduttore in caso di alienazione per via giudiziaria dell'immobile locato; dall'altro, l'insussistenza, nella fattispecie, di quei connotati dell'attività svolta dal locatario ai quali la legge subordina il riconoscimento del diritto stesso.

3. Ora, l'esame delle critiche formulate alla prima di tali ragioni, deve muovere dalla considerazione che la l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 38, del quale l'impugnante reclama in questa sede l'applicazione, riconosce il diritto di prelazione al conduttore di immobile adibito a uso diverso dall'abitazione - alle condizioni che si andranno poi a specificare - nel caso in cui il locatore intenda trasferirne la proprietà a titolo oneroso.

Il connotato della volontarietà, oltre che dell'onerosità dell'alienazione, quale presupposto essenziale per l'insorgere del diritto, emerge in maniera inconfutabile dalla formulazione letterale della norma, il che ha indotto gli interpreti a escluderne l'operatività in caso di vendita forzata (confr. Cass. 16 dicembre 1996, n. 11225), ovvero di vendita disposta nell'ambito di procedura fallimentare a carico del locatore

(confr. Cass. 30 maggio 1984, n. 3298), trattandosi di vendite coatte, incompatibili con il carattere liberamente dispositivo della cessione dell'immobile oggetto della previsione normativa.

4. Del tutto coerentemente si è poi ritenuto siffatto approccio ermeneutico avvalorato, piuttosto che smentito, dal disposto della l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, comma 2, che, occupandosi della prelazione agraria, espressamente ne esclude l'operatività in caso di vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento. È stato invero correttamente evidenziato che tale esclusione, lungi dal confermare la persuasività di una lettura sistematica in chiave di insussistenza della deroga, laddove non prevista - in applicazione del noto brocardo: *ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit* - era necessaria proprio per circoscrivere nell'ambito delle dismissioni volontarie del fondo l'insorgenza del diritto di prelazione dell'affittuario, del mezzadro, del colono, del compartecipante o del confinante, altrimenti esteso, in ragione della formulazione del primo comma, a tutti i casi di trasferimento a titolo oneroso del predio (confr. Cass. n. 11225 del 1996 cit.).

5. Per una più completa ricognizione dell'ordinamento, come ricostruito dal diritto vivente, va poi segnalato che laddove l'atto di alienazione non sia riconducibile alla libera determinazione del proprietario, come nella vendita fallimentare, è stata altresì affermata l'ineroperatività della prelazione ereditaria, al pari di quella urbana e agraria, reputandosi irragionevole che disposizioni di legge dirette a tutelare interessi di natura pur sempre privatistica possano limitare od ostacolare l'attività di natura pubblicistica degli organi fallimentari diretta alla liquidazione dei beni del fallito per il soddisfacimento dei creditori (confr. Cass. 7 luglio 1999, n. 7056).

6. Il riferimento alla particolare rilevanza degli interessi coinvolti nelle procedure concorsuali offre lo spunto per un'ulteriore riflessione.

Al fondo delle opzioni ermeneutiche enunciate c'è l'esigenza di armonizzare un assetto normativo che, pur non ignorando gli scopi sociali e gli obiettivi di politica economica, agraria o di preservazione dei vincoli familiari dall'ingerenza di estranei, di volta in volta perseguiti dal legislatore attraverso l'istituto della prelazione (confr. Cass. 14 giugno 1992, n. 7244; Cass. 7 luglio 1999, n. 7056), rinviene le ragioni della incompatibilità ontologica tra lo stesso e la vendita forzata, nell'esigenza di non intralciare le finalità di tutela del ceto creditorio perseguite dalle procedure di smobilitazione coattiva del patrimonio del debitore, sia nell'ambito dell'esecuzione singolare che di quella collettiva, quasi che tra i prelazionari - *qui certant de lucro captando*, sia pure per fini stimati socialmente utili dall'ordinamento - e i creditori - *qui certant de damno vitando*, con effetti che potrebbero travolgere altri operatori economici - l'ordinamento considerasse funzionale ai propri scopi generali, privilegiare questi ultimi: preferenza realizzata, appunto, liberando il regime di circolazione del bene da lacci e laccioli che potrebbero scoraggiare potenziali acquirenti, così concludendo l'obiettivo di conseguire la massima remunerazione possibile dalla sua alienazione. Non a caso, la considerazione di altri interessi pubblicistici, valutati ancor più preminenti, torna a sbilanciare la tutela in favore del prelazionario, malgrado l'intervento di procedure concorsuali o di espropriazione forzata, quando sia in gioco la tenuta dei livelli occupazionali, e quindi la salvaguardia del diritto al lavoro, costituzionalmente garantito (art. 4, Cost.) - come è per l'imprenditore che, a titolo di affitto, abbia assunto la gestione, anche parziale di imprese soggette, l. 23 luglio 1991, n. 223, ex art. 3, comma 4, alla disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale, nei casi di dichiarazione di fallimento, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria delle stesse - ovvero quando si tratti di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione, in ottemperanza, ancora una volta, a un precetto costituzionale (art. 9, Cost.), come si ricavava in via interpretativa dal rinvio della l. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 73, al r.d. 30 gennaio 1913, n. 363, art. 60 e come si ricava ora dall'ampiezza del dettato del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 60.

7. In realtà, considerata la varietà di forme e di disciplina che l'istituto della prelazione può assumere, sia nella versione legale che in quella convenzionale, e anche all'interno di esse, appare miglior partito rinunciare a ricostruire un precetto valido per tutte le ipotesi, e andare piuttosto a rintracciare, secondo un più duttile metodo di approccio, la *regula iuris* da applicare, nel silenzio della legge, al caso concreto, estrapolandola, di volta in volta e all'esito di un ponderato scrutinio degli interessi in conflitto, dai principi generali dell'ordinamento.

8. Proprio collocandosi in tale prospettiva le Sezioni Unite di questa Corte, chiamate a risolvere un contrasto insorto nella giurisprudenza di legittimità in ordine alla spendibilità, nell'ambito della procedura

di concordato preventivo con cessione dei beni ai creditori, del diritto di prelazione previsto in via convenzionale, nello statuto di un consorzio, ne hanno affermato la perdurante operatività, segnatamente escludendo che il diritto del prelazionario resti caducato con l'apertura della procedura o, dopo l'omologazione, con il trasferimento della disponibilità dei beni al liquidatore, dato che gli effetti della liquidazione conseguono, in ogni caso (anche) alle determinazioni del debitore (confr. Cass. Sez. Un. 27 luglio 2004, n. 14083).

Peraltro nel medesimo arresto il Supremo Collegio ha altresì avuto cura di rimarcare che nulla osta, in via di principio, a che l'aggiudicazione del bene in asta pubblica venga condizionata al mancato esercizio della prelazione, segnatamente richiamando, oltre al disposto dell'art. 498 c.p.c., i casi, già innanzi segnalati, in cui il patto di prelazione si inserisce e perdura malgrado la vendita forzata.

9. Conforta la necessità di una metodologia di indagine ermeneutica scevra da apriorismi il confronto con altre due significative pronunce del giudice di legittimità. Chiamata a stabilire la compatibilità del diritto di prelazione previsto in favore dell'affittuario coltivatore diretto dalla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, con la liquidazione di un'eredità beneficiata, attraverso pubblici incanti, questa Corte ha escluso l'equiparazione della liquidazione a quelle fattispecie - quali vendita forzata e procedure concorsuali - che non ne consentono l'esercizio, non trattandosi, come nelle predette ipotesi, di procedura imposta e ben potendosi configurare un'aggiudicazione in asta pubblica condizionata al mancato esercizio della prelazione agraria da parte dell'avente diritto (Cass. 12 ottobre 1982, n. 5264).

A sua volta Cass. n. 2576 del 2004 ha affermato la perdurante efficacia della clausola di prelazione inserita in un contratto di affitto di azienda nel quale il curatore del fallimento del locatore era subentrato, legge fall., ex art. 80 (r.d. 16 marzo 1942, n. 267), rilevando: *a*) che l'assunto della caducazione tacita della clausola contrastava con la pienezza del subingresso del curatore, subingresso che aveva luogo nell'intero rapporto contrattuale; *b*) che esso pregiudicava altresì gli interessi, per vero oggetto di preminente considerazione, da parte del legislatore fallimentare, del contraente *in bonis*; *c*) che disposizioni come l'abrogato della l. 27 febbraio 1985, n. 49, art. 14, o il vigente della l. 23 luglio 1991, n. 223, art. 3, comma 4, confermavano l'insussistenza di una incompatibilità oggettiva e di sistema tra prelazione e vendita fallimentare (Cass. 11 febbraio 2004, n. 2576; *contra* Cass. 28 febbraio 2000, n. 2209).

10. Il panorama giurisprudenziale richiamato consente di affrontare con il necessario spirito pragmatico le scivolose problematiche poste dal primo dei due problemi in esame, problematiche in ordine alle quali il Collegio osserva quanto segue.

È ben vero che il comb. disp. degli artt. 1116 e 720 c.c., art. 788 c.p.c. e art. 569 c.p.c., comma 3, esige che qualora, dovendosi procedere alla divisione giudiziale di beni immobili in comunione non altrimenti divisibili, ne sia necessaria l'alienazione, questa avvenga nelle forme proprie della vendita, senza o con incanto, disciplinata nell'ambito dell'espropriazione forzata. Ma l'applicazione di un istituto processuale mutuato da altro settore dell'ordinamento non autorizza confusioni tra procedure che, malgrado la strumentale omologia esterna, rispondono a istanze di tutela profondamente diverse.

Anzitutto, considerato il rilievo che nella disciplina dettata dalla l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 38, assume l'elemento della volontarietà dell'alienazione, quale presupposto essenziale per l'insorgere del diritto di prelazione di cui qui si controverte, non è del tutto neutro il diverso atteggiarsi del fattore psicologico nell'espropriato e nel dividendente, posto che al più quest'ultimo subisce la vendita, quale unico mezzo per addivenire alla spartizione del cespite, in tesi chiesta da altro dividendente, senza tuttavia che possa mai dirsi, come per l'esecutato, che l'alienazione avviene, addirittura, in suo danno. E tanto a tacer del fatto che, nella fattispecie, non sono insorti contrasti tra le parti sul ricorso alla vendita all'asta (confr. *sub* 1).

Quel che soprattutto rileva, però, è la diversità degli interessi coinvolti nell'uno e nell'altro procedimento, interessi la cui valutazione, per quanto innanzi detto, svolge una funzione decisiva nell'individuazione della regola applicabile al caso concreto. Ora, sotto questo riguardo non può sfuggire che la vendita eventualmente disposta nel giudizio di divisione mira esclusivamente a monetizzare, nell'interesse del comunista, la quota di cespite della quale lo stesso sia titolare, laddove nel giudizio di espropriazione la monetizzazione ha luogo nell'interesse dei creditori, che, attraverso l'apprensione di tutto o di parte del ricavato della vendita, potranno soddisfare le proprie ragioni. Né tale ricostruzione si presta a essere ripensata allorché nel giudizio di divisione intervengano, ex art. 1113 c.c., i creditori di uno dei partecipanti, posto che per tal via l'ordinamento riconosce loro, in via mera-

mente cautelare, la possibilità di presenziare all'apprensione, da parte del loro debitore, di denaro liquido, al fine di agevolare l'adempimento dell'obbligazione.

In tale contesto non si vede francamente quali siano gli interessi preminenti a fronte dei quali dovrebbe venir meno, in casi siffatti, il diritto di prelazione. E ciò tanto più che l'interesse del conduttore ad acquisire la proprietà delle mura ove svolge la sua attività, ha sì natura privatistica, ma è di rilievo generale, rientrando certamente tra i fini dell'ordinamento il consolidamento e l'espansione dell'apparato produttivo del Paese.

11. È poi il caso di aggiungere, per puro scrupolo di completezza, che le esposte conclusioni sono del tutto compatibili con l'affermazione secondo cui, in caso di divisione giudiziale di immobile non comodamente divisibile, ai sensi dell'art. 720 c.c., il comproprietario per la quota minore, che gestisca nello stesso un esercizio commerciale, non può opporre la prelazione di cui alla l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 38, al comproprietario avente diritto alla quota maggiore al quale il bene sia stato attribuito (Cass. 18 settembre 1991, n. 97489).

Come esattamente evidenziato dalla Corte in motivazione, la disposizione invocata, non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva, presuppone la libera determinazione del proprietario-locatore di trasferire a titolo oneroso l'immobile, laddove nella fattispecie il comproprietario che, in virtù dei meccanismi propri della divisione, acquisisca il cespite per intero, lungi dal voler trasferire la sua parte di proprietà, intende porre fine alla comunione.

12. Deriva da tutto quanto sin qui detto che ha errato il giudice di merito nel ritenere inoperante il diritto di prelazione di Meucci Parking perciò solo che il cespite era stato venduto per via giudiziaria, nell'ambito di un giudizio di divisione. Quel diritto, invero, non era né è paralizzato dalle modalità della dismissione, con le quali risulta pienamente compatibile, sia sul piano dogmatico, che su quello pratico, posto che l'esercizio del diritto di prelazione si colloca nella fase in cui il prezzo sia divenuto definitivo, all'esito del subprocedimento di vendita, con relativa aggiudicazione (confr. Cass. 11 febbraio 2004, n. 2576; Cass. 20 ottobre 1999, n. 11760 e, sia pure indirettamente, Cass. Sez. Un. 14 maggio 1981, n. 3163).

Del resto - lo si è evidenziato innanzi (punto 8) - l'ordinamento ben conosce casi in cui la prelazione può essere fatta valere in un momento successivo all'esperienza di snodi cruciali delle procedure di vendita coattiva, come accade nella espropriazione della partecipazione del socio di società a responsabilità limitata, nella quale entro dieci giorni dall'aggiudicazione la società può presentare un altro acquirente che offra lo stesso prezzo (art. 2471 c.c.), nonché nelle già menzionate procedure concorsuali a carico di imprese soggette all'intervento straordinario dell'integrazione salariale, ove vi sia un imprenditore che, a titolo di affitto, ne abbia assunto la gestione, anche parziale (l. 23 luglio 1991, n. 223, art. 3).

(Omissis)

#### (1) VENDITA FORZATA E PRELAZIONE.

La sentenza che si commenta appare assai pregevole per lo sforzo prolungato e articolato, rivolto a ricercare le ragioni più recondite della scelta legislativa sottesa alle disposizioni degli artt. 38, l. 27 luglio 1978, n. 392 e 720 c.c.

Il cultore del diritto non può però limitarsi a plaudire, ma ha il diritto-dovere di verificare la correttezza della decisione e, se del caso, dissentire motivando il proprio dissenso.

È quanto cercheremo di fare in questo breve commento.

Il principio cardine del nostro ordinamento sta nel noto brocardo: «ubi clara lex non fit interpretatio».

E qui la lettera della legge era ed è di una chiarezza cristallina.

L'art. 38 della l. 27 luglio 1978, n. 392 ha introdotto il principio della prelazione urbana in una ipotesi specifica: «nel caso in cui il locatore intenda trasferire a titolo oneroso l'immobile locato (...)».

E l'onere della *denuntiatio* è posto a carico del venditore in quanto locatore.

Venendo al disposto dell'art. 720 c.c. è chiaro che la vendita all'incanto quale atto conclusivo del giudizio di divisione integra un diritto-dovere del Tribunale che presuppone solo gli

accertamenti obiettivi indicati nell'articolo stesso e prescinde dalla volontà dei condividenti.

Senza tacere il fatto che l'ipotesi di condividenti che chiedano congiuntamente la vendita all'incanto del loro bene immobile è ipotesi del tutto peregrina e puramente teorica.

Dunque, non è il locatore-proprietario che «intende trasferire l'immobile», ma è il Tribunale che, con provvedimento obbligato dagli accertamenti obiettivi, dispone la vendita all'incanto.

In altre parole chi vende è il Tribunale e non il soggetto privato; ed è assai arduo pensare che il Tribunale possa divenire *ex lege* locatore e sostituirsi al locatore effettivo nell'eseguire la prevista e prescritta *denuntiatio*.

Escludere la prelazione urbana nell'ipotesi della vendita di cui all'art. 720 c.c. non è dunque altro che una conseguenza elementare della chiara lettera del citato art. 38.

La sentenza che si commenta sembra poi dire che anche la prelazione agraria va riconosciuta quando la vendita di cui all'art. 720 riguardi il fondo rustico anziché l'immobile urbano.

Le ragioni (recondite) individuate dalla Corte Suprema dovrebbero infatti portare ad affermare che la «vendita all'incanto» prevista dall'art. 720 c.c. non rientra tra le ipotesi di «vendita forzata» elencate nell'art. 8 quali casi di esclusione della prelazione agraria.

Anche sul punto soccorre la lettera della legge la quale, tanto nell'art. 8 sulla prelazione dell'affittuario quanto nella l. 14 agosto 1971, n. 817 sulla prelazione del confinante, presuppone che l'intenzione di alienare parta dal proprietario e pone a suo carico una serie di adempimenti che solo questi può attuare (v. stipula del preliminare e notifica con raccomandata sottoscritta dal venditore).

Nella vendita *ex art.* 720 c.c. non è il proprietario che intende volontariamente e spontaneamente alienare, ma è il Tribunale che, per ragioni obiettive che prescindono dalla volontà delle parti, dispone la vendita all'incanto.

E non è neppure ipotizzabile che il Tribunale (il giudice o un suo collaboratore istituzionale) provveda agli incombenti che la prelazione agraria prevede come necessari.

C'è poi un altro argomento di carattere letterale. Se il legislatore del 1965 (art. 8) avesse voluto limitare l'esclusione della prelazione agraria alle sole ipotesi di vendita previste dall'allora già vigente codice di procedura civile, avrebbe usato espressioni come «espropriazione forzata» o «espropriazione immobiliare» (che sono i termini che individuano il titolo II, capo I e capo IV, del codice di procedura civile).

L'uso dell'espressione «vendita forzata» è stato dunque usato per individuare ogni ipotesi in cui la vendita si verifichi «contro» la volontà del proprietario (come nell'ipotesi di cui all'art. 720 c.c.).

A questo punto, se proprio vogliamo ricercare anche le ragioni recondite che hanno ispirato il legislatore, è presto detto.

Esse non stanno nell'esigenza di assicurare un equo riparto del ricavato della vendita tra più creditori (pluralità che potrebbe anche mancare e spesso manca nell'espropriazione forzata); stanno invece nell'esigenza di porre fine il più sollecitamente possibile alle procedure giudiziarie proprie di ogni ipotesi di vendita coatta.

Se il legislatore avesse consentito la prelazione agraria in ogni caso di vendita forzata (vuoi *ex art.* 720 c.c., vuoi *ex c.p.c.*), i tempi introdotti per il pagamento da parte del prelatore avrebbero dilatato i tempi di ogni procedura; senza contare i tempi lunghi di una prelazione esercitata ma contestata, con conseguente durata infinita della procedura di vendita (e quindi con violazione del principio dell'economia dei giudizi).

Certamente ragioni di opportunità politica potrebbero suggerire di estendere la prelazione all'ipotesi di vendita *ex art.* 720 c.c.; ma è solo il legislatore che può disporre espressamente in questo senso, non certo l'interprete.

Oscar Cinquetti



Cass. Sez. III Pen. - 13-3-2013, n. 11835 - Mannino, pres.; Lorenzo, est.; D'Ambrosio, P.M. (diff.) - K.R., ric. (Cassa senza rinvio Trib. Perugia 13 febbraio 2012)

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Disciplina della produzione e della vendita - Frodi e contravvenzioni nell'agricoltura, nelle industrie e nei commerci - Apparato commerciale di una società articolato in più unità territoriali autonome - Rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti - Responsabilità - Individuazione - Delega ad hoc da parte del legale rappresentante - Prova - Necessità - Esclusione.**

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Disciplina della produzione e della vendita - Frodi e contravvenzioni nell'agricoltura, nelle industrie e nei commerci - Apparato commerciale di una società articolato in più unità territoriali autonome - Rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti - Responsabilità - Individuazione - Personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.) - Garante primario - Responsabilità per reato colposo - Violazioni di legge e osservanza delle regole di diligenza, prudenza e perizia.** (Cost., art. 27)

*Qualora l'apparato commerciale di una società sia articolato in più unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto all'uopo investito di mansioni direttive, il problema connesso alla responsabilità per il rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti commerciali, deve essere affrontato con riferimento alla singola struttura aziendale, all'interno della quale dovrà ricercarsi il responsabile dei fatti, commissivi od omissivi, integranti la colpa contravvenzionale in concreto contestata, senza dovere necessariamente esigere la prova specifica di una delega ad hoc da parte del legale rappresentante al preposto alla singola struttura o settore di servizio (1).*

*L'imprenditore, o il vertice esecutivo dell'impresa societaria, assume di certo la responsabilità dell'organizzazione imprenditoriale anche per quanto concerne l'impostazione delle azioni finalizzate al rispetto della normativa in materia di igiene degli alimenti. Qualora si creino ulteriori posizioni di garanzia, ovvero quando l'esigenza dell'efficacia nell'espletamento di tali azioni e nel controllo fattuale delle stesse abbia implicato l'affidamento di siffatto compito ad altri soggetti per non essere l'imprenditore personalmente in grado di garantirne il puntuale espletamento, in ossequio al principio della personalità della responsabilità penale, come espresso dall'art. 27 Cost., il garante primario risponderà in concreto non di tutto ciò che accade nell'ambito dell'azienda, ma solo, quanto ai reati colposi, delle violazioni di legge, nonché dell'osservanza delle regole di diligenza, prudenza e perizia relative alla sua posizione (2).*

(Omissis)

1. Il ricorso è fondato e merita di essere accolto con riferimento al secondo motivo.

È stato accertato nel giudizio di merito che il ricorrente, all'epoca dei fatti, era legale rappresentante della Lidl Italia s.r.l. e che la struttura del punto vendita di via (omissis) - secondo l'organigramma interno - era articolata secondo un sistema piramidale che prevedeva un assistente capo filiale (C.M.), il quale a sua volta dipendeva dal capo settore P.M. (giudicato separatamente), che aveva sopra di lui il capo area Ca.Fr., il quale a sua volta dipendeva dal direttore regionale G.C.N. È stato altresì accertato dal Tribunale che quest'ultimo aveva una procura speciale (rilasciatagli dall'imputato) per l'(omissis) e la (omissis): tra i vari incarichi ricevuti, vi era quello di «dare concreta ed effettiva attuazione delle norme giuridiche sull'igiene degli alimenti nei magazzini, nei punti vendita (...) nonché al controllo dei prodotti alimentari sia sotto il profilo igienico-sanitario (...) di fare quanto previsto dalle vigenti imposizioni di legge in materia di verifica della salubrità dei prodotti fornendo anche tutte le necessarie istruzioni operative al personale affinché venisse mantenuto un comportamento igienico come previsto dalle vigenti disposizioni ed eseguendo la necessaria attività di controllo (...) con conferimento di ogni potere di determinazione ed iniziativa e autonomia decisionale e patrimoniale fino a euro 26.000 per ogni intervento».

2. Come già osservato da questa Corte (cfr. Cass. Sez. III, sentenza n. 28541 del 16 febbraio 2012 ud. e dep. 17 luglio 2012, rv. 253.140), l'imprenditore (o il vertice esecutivo dell'impresa societaria) assume certamente la responsabilità dell'organizzazione imprenditoriale anche per quanto concerne l'impostazione delle azioni volte al rispetto della

normativa in materia di igiene degli alimenti. Possono crearsi, tuttavia, ulteriori posizioni di garanzia allorché l'esigenza dell'efficacia nell'espletamento di queste azioni e nel controllo fattuale delle stesse abbia comportato l'affidamento di tale compito ad altri soggetti per non essere l'imprenditore personalmente in grado di garantirne il puntuale svolgimento. In tal caso - per il principio della personalità della responsabilità penale espresso dall'art. 27 Cost. - il garante primario risponderà in concreto non di tutto ciò che accade nell'ambito dell'azienda, bensì soltanto, quanto ai reati colposi, delle violazioni di legge, nonché dell'osservanza delle regole di diligenza, prudenza e perizia relative alla sua posizione.

3. Nella vicenda in esame, il Tribunale si è limitato ad affermare che l'imputato ben conosceva la grave situazione in cui versava il supermercato (per essere stato avvertito dalla ditta di derattizzazione intervenuta per ben sei volte) e che nonostante questo ha ommesso di far dotare quest'ultimo di porte a chiusura ermetica, unica vera precauzione tecnica che avrebbe potuto evitare la rilevata infestazione; ha quindi ravvisato a carico dell'imputato una *culpa in eligendo* in relazione all'affidamento della gestione del supermercato di via (omissis) a personale chiaramente non all'altezza dei suoi compiti.

Tale argomentazione è inesatta perché il Tribunale, così operando - pur dando per scontate le rilevanti dimensioni della società, nell'ambito della quale l'imputato, quale legale rappresentante, occupava certamente una posizione che lo poneva al vertice di un vasto settore organizzativo ricomprendente numerose strutture aziendali con specifiche deleghe - non ha tratto tuttavia le dovute conseguenze derivanti dai suddetti principi di diritto ed ha ritenuto il K.R. responsabile di una violazione che invece non poteva che far capo alla persona incaricata delle specifiche mansioni di controllo dell'igiene o, comunque, per *culpa in vigilando*, a chi, in quella locale articolazione della complessa struttura societaria, era preposto alla relativa direzione e vigilanza dell'unità aziendale.

La riconduzione della responsabilità all'imputato, che per le sue menzionate attribuzioni verticistiche era risultato essere la persona fisica organicamente rappresentante la società, si è basata su argomentazioni astratte e formalistiche, che ponendo a carico del predetto un'omissione di intervento per dotare la struttura locale di porte a chiusura ermetica e una generica *culpa in eligendo*, si sono tradotte in definitiva nell'inammissibile applicazione, in campo penale, di presunzioni di colpa a vero e proprio titolo di responsabilità oggettiva ed in violazione dei fondamentali principi della personalità della responsabilità penale.

Va ribadito, al contrario, il principio secondo il quale nei casi (come quello in esame) in cui l'apparato commerciale di una società sia articolato in più unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto all'uopo investito di mansioni direttive, il problema della responsabilità connessa al rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti commerciali va affrontato con riferimento alla singola struttura aziendale, all'interno della quale dovrà ricercarsi il responsabile dei fatti, commissivi od omissivi, integranti la colpa contravvenzionale in concreto contestata, senza dovere necessariamente esigere la prova specifica di una delega *ad hoc* da parte del legale rappresentante (o della persona che riveste una posizione organizzativa apicale) al preposto alla singola struttura o settore di servizio.

Nella singola struttura, poi, il soggetto responsabile va individuato in base alle mansioni effettivamente esercitate, con prudente apprezzamento del caso concreto e valutazione non condizionata da aprioristici schematismi.

Al riguardo il Collegio ritiene di dover adesivamente richiamare quelle pronunzie di legittimità che, affrontando analoghe tematiche che riguardavano anche il problema della mancanza di una specifica delega per iscritto (v., in particolare, Sez. III, sentenza n. 19642 del 6 marzo 2003 ed. e dep. 28 aprile 2003, rv. 224.848; cfr. altresì Sez. IV Pen. n. 548 del 3 aprile 1998, in materia di prevenzione infortuni, Sez. III Pen. n. 681 del 26 febbraio 1998, in materia di commercio di prodotti alimentari), hanno avuto modo, con convincenti argomentazioni presupponenti una realistica valutazione delle esigenze della moderna economia, imponenti l'articolato decentramento delle grandi strutture produttive, ed un approccio ragionevole alla problematica della suddivisione delle responsabilità, anche organizzative e di vigilanza di chiarire come l'esigenza di una delega scritta o comunque formale, da parte degli organi verticistici di una società di rilevanti dimensioni, sia superflua, dovendosi presumere *in re ipsa*, allorché ricorra la suddivisione dell'azienda in distinti settori, rami o servizi, ai quali siano preposti soggetti qualificati ed idonei. Tale principio, del tutto condiviso dal collegio per la sua aderenza a quello basilare dettato dall'art. 27 Cost., comma 1, ed anche in considerazione della fondamentale regola logica secondo la quale *nemo ad impossibilia tenetur* (che impedisce il contemporaneo svolgimento, da parte di un unico soggetto, di

innumerevoli mansioni, anche di vigilanza, consentendone all'interno di grandi aziende, la delega ed il decentramento; v., al riguardo, in tema di smaltimento di rifiuti, Sez. VI n. 9715 del 4 settembre 1997) comporta che nei casi, come nella specie, in cui l'apparato produttivo della società sia articolato in una serie di unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto all'uopo investito di mansioni direttive, il problema della responsabilità vada affrontato, sia pure in base ai consueti dettami della giurisprudenza di legittimità, con riferimento a quella singola struttura aziendale, all'interno della quale soltanto dovrà ricercarsi il responsabile dei fatti, commissivi o omissivi, integranti la colpa contravvenzionale in concreto contestata.

Sulla base delle suesposte considerazioni si impone l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata, per non avere il ricorrente commesso il fatto, restando assorbito l'altro motivo.

(Omissis)

(1-2) ESONERO DA RESPONSABILITÀ DEGLI ORGANI DI VERTICE DI UNA IMPRESA ALIMENTARE: INSUSSISTENZA DELLA DELEGA E NECESSITÀ DI UN MODELLO ORGANIZZATIVO.

La decisione in esame, nel caso di accertata detenzione per la vendita di sostanze alimentari pericolose per la salute pubblica, in quanto insudiciate e invase da roditori non che esposte a contaminazione, all'interno di una unità territoriale autonoma, esclude che si possa ipotizzare una responsabilità da reato contravvenzionale in capo al vertice esecutivo dell'impresa societaria.

Alla violazione del precetto anche per favorire l'attecchirsi di un effettivo radicamento di una cultura aziendale della legalità deve, dunque, seguire l'analisi dell'ambito operativo di gestione dell'attività commerciale, ricercando il soggetto che di essa sia, in concreto, il responsabile dei fatti senza dover necessariamente esigere la prova specifica di una delega (1).

Del resto, la giurisprudenza della stessa Corte ha stabilito – in precedenti decisioni riconducibili anche al *tipo* di produzione qui considerata (2) – che il legale rappresentante di una società di notevoli dimensioni non è responsabile allorché l'azienda sia stata preventivamente divisa in distinti settori, rami o servizi ed a ciascuno di essi siano in concreto preposti soggetti qualificati ed idonei, dovendosi presumere in *re ipsa* l'esistenza di una delega di responsabilità, organizzata e di vigilanza, per le singole sedi, anche in assenza di un atto scritto.

Lo *sporcarsi le mani*, in termini di verifica dei presupposti igienico-sanitari della organizzazione di distribuzione degli alimenti, non riguarderebbe, così, il *manager* di vertice, per trovare diverso e automatico ancoraggio nella ripartizione di funzioni su cui si basa l'assetto organizzativo della società in ragione delle dimensioni e delle articolazioni.

Il giudice sottolinea, nel caso in esame, di prestare adesione «ad un approccio ragionevole alla problematica della suddivisione delle responsabilità», tenuto conto della necessità di spostamento all'attenzione al moderno *contesto imprenditoriale* nel quale vengono commessi reati coinvolti dall'esplicitarsi dell'attività produttiva.

Su queste basi, l'organo apicale della società ha meritato di andare esente dall'addebito di responsabilità lasciando, tuttavia, insoddisfatti in ragione dell'incertezza che, aver perseguito l'obiettivo di una separata considerazione del soggetto che, per la sua *posizione*, sia in grado di influire sui fatti e di gestire i fattori del rischio igienico-sanitario, abbia, in realtà, portato a ritardare

una sorta di *zona franca* nell'esonero artificioso del centro di imputazione della responsabilità colpevole.

In sostanza, una volta che la struttura organizzativa della società sia suddivisa in settori, rami o servizi, la semplice posizione di soggetti qualificati e idonei per la valutazione, gestione e controllo del rischio sarebbe sufficiente a costituire il presupposto di esonero di *chi presiede* al governo dell'impresa non solo in difetto di prova dell'inosservanza delle regole di diligenza relative alla sua posizione, quanto, senza alcuno sforzo di razionalizzazione del modello organizzativo, al fine di prevenire e ridurre al minimo il rischio di commissione di fattispecie anche colpose che possono, però, avere incidenza sull'intera collettività.

Per fronteggiare le patologie dell'attività di un'impresa di distribuzione alimentare, sopra tutto, quando la struttura risponde ad una più ampia e funzionale divisione in unità operative, in vista della mappatura del rischio di illegalità nell'area della tutela della salute, si impone la necessità di una organizzazione del controllo, onerosa ed impegnativa, «che si colloca razionalmente, *spiegabilmente*, nella comparazione consapevole di risorse e obiettivi» (3).

Non è rivolta, perciò, una critica all'esercizio della delega di funzioni che si possa risolvere, per gli organi direttivi dell'organizzazione, in una *fuga* dalle proprie responsabilità, risultando attribuite ad altri soggetti, a titolo derivativo (4), specifiche mansioni da cui può derivare la commissione di illeciti del tipo di quelli realizzati per la carenza di condizioni igieniche, in quanto l'obiezione di fondo concerne proprio la scelta di non dotarsi di altri strumenti di intervento: codici di autodisciplina o protocolli di prevenzione.

Sopra tutto, in ambito alimentare, dove la salute si ritiene, senza eccezioni, un bene meritevole di una salvaguardia estrema, realizzando in tal modo una significativa anticipazione della tutela, bisogna evitare il prodursi di danni e, a questo fine, non basta riflettere sull'apparenza delle attività delegate quale criterio selettivo delle responsabilità (5), ma sollevare il tema di un assetto adeguato della persona giuridica.

Le regole organizzative escono, così, dall'area meramente fattuale delle procedure interne all'impresa suscettibili di una rilevanza *ex post* sul piano dell'imputazione in base alla colpa – in termini di valutazione negativa del quadro dei doveri di diligenza stabiliti – e si qualificano, piuttosto, in una visione realistica quale momento del controllo preventivo, diventando oggetto di una vera e propria politica di gestione della responsabilità d'impresa.

Invero, è sempre più difficile considerare una società sia pure segmentata in centri istruttori e deliberativi, diversi e parziali, sostanzialmente *estranea* alla commissione di illeciti – sopra tutto di natura colposa – destinati a compromettere la sicurezza degli alimenti per le difficoltà di sostenere i costi dell'allestimento di idonee procedure di controllo e di tracciabilità delle materie prime reperite su larga scala, comparando solo elementi di convenienza.

In proposito, la dottrina sottolinea il disagio di dover, frettolosamente e in modo incompleto, considerare chiusa la partita anche a seguito dell'individuazione dell'autore del fatto: «quando agisce nelle organizzazioni complesse, esprime un disvalore, suscettibile di rimprovero, che non è solo di sua pertinenza» (6).

Sembra, dunque, ragionevole ammettere che, per i reati colposi, occorra trovare una soluzione in termini di prevenzione

(1) In argomento, si veda BRUSCO C., *La delega di funzioni alla luce del d.lgs. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Giur. mer.*, 2008, 2767 e, in precedenza, l'ampia trattazione che ne fa MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, Milano, 1997, 245 e ss.

(2) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 17 luglio 2012, n. 28541, Eheim, rv. 253.140 e, in precedenza, Cass. Sez. III Pen. 28 aprile 2003, n. 19642, Rossetto, rv. 224.848, in *Consul. imp. comm. ind.*, 2003, 1451.

(3) Così ALESSANDRI A., *Attività d'impresa e responsabilità penali*, in *Riv.*

*trim. dir. proc. pen.*, 2005, 538.

(4) Sulla distinzione tra delega e ripartizione di funzioni nelle organizzazioni complesse, si veda *ex multis* ALESSANDRI A., voce *Impresa (responsabilità penali)*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1992, vol. VI, 193.

(5) In proposito, si veda STELLA F., *Criminalità di impresa: nuovi modelli di intervento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, I, 1262.

(6) In questi termini, si esprime ALESSANDRI A., *Attività d'impresa e responsabilità penali*, cit., 546.

mediante l'ampliamento della responsabilità del soggetto di vertice che non abbia previsto l'adozione di uno specifico modello in grado di attivare dall'interno una tempestiva correzione delle disfunzioni, così collocando in subordina la situazione concreta di conoscenza dell'incidente e del suo concreto impedimento.

Altrimenti, il rischio che si corre rispetto all'elevato disvalore degli eventi è quello di catturare «i pesci piccoli e lasciar scappare quelli grossi» (7).

Consapevole che la delega, in un'organizzazione complessa, possa risolversi in una mera *fictio* il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 *Attuazione dell'art. 1 della l. 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro* ha, per altro, individuato limiti e condizioni, provati da chi li deduce, inerenti alla successione nella posizione di garanzia (8). Ma per poter ritenere verificato il trasferimento di funzioni e far sì che la delega non si risolva in uno *scaricabarile* è ripristinato uno specifico obbligo di vigilanza, in capo al delegante, titolare originario di quella posizione di garanzia, da assolvere tramite l'adozione e l'efficace realizzazione di un modello di verifica e controllo.

In altri termini, solo tramite la messa a punto di codici comportamentali in funzione preventiva degli illeciti sembra possibile dimostrare l'efficienza causale, da parte del vertice esecutivo dell'impresa societaria, dei propri comportamenti sotto i profili richiesti di organizzazione adeguata e di doverosa vigilanza.

Un doppio binario capace di rafforzare anche l'attendibilità dell'esame giudiziale, segnatamente sul piano dell'osservanza del principio di colpevolezza, verificando la riconducibilità del fatto concreto, segnato dalle sue note di storicità, al filtro cautelare del modello (9).

Certo, l'accresciuta attenzione per i canoni etici e di correttezza nell'organizzazione e nella gestione delle imprese alimentari richiederebbe di operare l'innescio di sempre nuovi reati – presupposto della illiceità amministrativa (10) – così come, da ultimo, ha disposto la l. 14 gennaio 2013, n. 9 *Norme sulla qualità e trasparenza nella filiera degli oli di oliva vergini*, riconducendo, in un disegno razionale di politica punitiva, sotto il denominatore comune della responsabilità dell'ente, la tematica degli interessi collettivi e della loro tutela di fronte alla problematica del rischio (11).

Ma, in attesa dell'auspicato arricchimento delle più significative fattispecie espressive della criminalità dell'impresa alimentare (12), fin da subito, occorre riflettere intorno alla efficacia che avrebbe un capovolgimento dell'indirizzo interpretativo attraverso la creazione di una *griglia* di requisiti indispensabili ad evitare, a monte delle scelte che declinano il trasferimento delle funzioni in ragione delle più ampie dimensioni aziendali, che qualsiasi soggetto, al di là dell'avvenuta investitura, sia prescelto quale formale *capro* espiatorio rispetto ad una volontaria e sottaciuta disorganizzazione.

Stefano Masini

(7) Così, VOLK K., *Sulla responsabilità penale dell'impresa*, in *Sistema penale e criminalità economica*, Napoli, 1998, 175 a cui *adde* LA ROSA M., *Teoria e prassi del controllo «interno» ed «esterno» sull'illecito dell'ente collettivo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 1297.

(8) Cfr. CEGLIE D., *Infortuni sul lavoro e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Nuovo diritto della sicurezza del lavoro. Trattati brevi UTET giuridica*, 2012, Torino, 723.

(9) Di residua responsabilità o, correttamente, di *concorrenza* nei casi in cui il delegante continui ad essere titolare del dovere di vigilanza e controllo parla FIORELLA A., *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Firenze, 1984, 56.

(10) Sul punto, si rinvia a PELISSERO M., *La progressiva espansione dei reati - presupposto*, in *Giur. it.*, 2009, IV, 1836 e, in termini pertinenti al tema svolto, ASCIONE M., *La responsabilità amministrativa dell'ente correlata a delitti colposi commessi in ambito professionale*, in *Giur. mer.*, 2012, 1907.

(11) Qualche riflessione introduttiva è contenuta nel mio *Qualità e trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini (Commentario breve della l. 14 gennaio 2013, n. 9)*, in questa *Riv.*, 2013, 16.

(12) Sia consentito il rinvio al mio *Modelli organizzativi e responsabilità dell'impresa alimentare (d.lgs. 8 giugno 2011, n. 231)*, in questa *Riv.*, 2012, 79.

Cass. Sez. III Pen. - 3-7-2012, n. 25728 - Grassi, pres.; Sabeone, est.; Galasso, P.M. (conf.) - Cassone, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Campobasso 1° marzo 2011*)

**Caccia e pesca - Caccia - Furto venatorio.** (L. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 30 e 31)

*La disciplina di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 157/1992, in materia di attività venatoria illecita esercitata dal cacciatore in possesso di licenza, è ipotesi diversa dal bracconaggio in assenza di licenza ed esclude la possibilità di configurare il c.d. «furto venatorio» (1).*

(Omissis)

2. Deve preliminarmente osservarsi, pur non essendo oggetto di specifico motivo di ricorso, come secondo una corrente interpretazione dei giudici del merito la legge sulla caccia 11 febbraio 1992, n. 157 non escluda in via assoluta l'applicabilità del cosiddetto «furto venatorio»; in realtà al contrario prevede tale esclusione solamente in relazione ai casi specificamente previsti dagli artt. 30 e 31, che non esauriscono tutti quelli di apprensione della fauna da ritenersi vietati in base ad altri precetti contenuti nella legge stessa ed infatti la norma che proibisce l'applicazione del «furto venatorio» è l'art. 30, n. 3 il quale recita: «nei casi di cui al comma 1 (dell'art. 30) non si applicano gli artt. 624, 625 e 626 c.p.» ed analoga previsione è contenuta nell'art. 31 per le sanzioni amministrative.

Si deduce, quindi, che il reato di furto sia stato espressamente escluso soltanto nei casi circoscritti dalla prima parte dell'art. 30 e da tutto l'art. 31 in questione e cioè quelli riguardanti il cacciatore munito di licenza che violi la stessa e cacci di frodo, mentre il bracconiere senza licenza non rientra in questa prima parte dell'art. 30 ed in tutto l'art. 31 e non rientra in nessun'altra previsione specifica e dunque il furto venatorio appare ancora applicabile a suo carico, perché la fauna resta pur sempre patrimonio indisponibile dello Stato (art. 1, legge cit.) e restano dunque intatti i vecchi presupposti giuridici del «furto venatorio».

Il reato di furto aggravato di fauna ai danni del patrimonio indisponibile dello Stato sarebbe, dunque, secondo la suddetta tesi, ancora oggi applicabile nel regime della legge n. 157 del 1992 con riferimento al caso in cui l'apprensione o il semplice abbattimento della fauna sia opera di persona non munita di licenza di caccia.

Tale interpretazione, oltre che sui dati testuali sopra riferiti, risulterebbe anche alla luce del complessivo impianto normativo della legge n. 157 del 1992, il cui art. 1 testualmente stabilisce l'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato e con le norme successive regola le modalità attraverso le quali (concessione da parte dello Stato, art. 12) è consentito l'esercizio dell'attività venatoria, specificando luoghi, tempi, modi e oggetto della stessa e prevedendo, correlativamente, agli artt. 30 e 31, sanzioni penali e amministrative per i comportamenti difformi ivi specificamente ed analiticamente elencati, per i quali è espressamente esclusa la possibilità di applicare le norme di cui agli artt. 624, 625 e 626 c.p.

Mentre, dunque, sono regolate minuziosamente le conseguenze dell'inosservanza della disciplina positiva dettata per l'esercizio della caccia, manca del tutto all'interno della legge la previsione delle conseguenze che derivano dall'esercizio della caccia in assenza della stessa licenza, e cioè del presupposto - la licenza appunto - che rende lecito un comportamento altrimenti non consentito.

Ora, proprio l'impianto complessivo della legge, fondato sul principio che è il possesso della licenza a rendere lecita l'appropriazione da parte del cacciatore di una fauna appartenente allo Stato, porta a ritenere che la mancanza della abilitazione faccia scattare la responsabilità per furto secondo le regole generali del codice penale, la cui esclusione è dalla legge stessa prevista solo con riguardo ai comportamenti di cui agli artt. 30 e 31 che, per il loro stesso contenuto di dettaglio, presuppongono il possesso da parte di chi li pone in essere della licenza di caccia.

Il dianzi indicato orientamento interpretativo, espresso nell'unico precedente noto di questa Corte di legittimità (v. Cass. Sez. IV 24 maggio 2004, n. 34352) non è, però, applicabile alla fattispecie sottoposta all'esame di questo Collegio.

Nella specie, alla luce del contestato capo d'imputazione, si

verte in ipotesi di c.d. «uccellazione» [art. 30, comma 1, lett. e) ed b), legge n. 157/1992], attività rispetto alla quale non può operarsi l'indicata distinzione tra attività di frodo compiuta dal cacciatore e attività di bracconaggio e che, pertanto, non si presta ad una interpretazione dell'art. 30, comma 3 della citata legge foriera di conseguenze diverse da quelle della non applicazione delle norme in tema di furto ordinario (artt. 624, 625 e 626 c.p.).

(Omissis)

(1) LICENZA DI CACCIA ED IMPOSSESSAMENTO DI FAUNA SELVATICA.

Ritorna alla ribalta il problema della configurabilità, in materia di attività venatoria, della ipotesi delittuosa di furto di fauna selvatica, già oggetto di vivaci dibattiti sotto il vigore della disciplina di settore contenuta nella l. 27 dicembre 1977, n. 968 (1), il cui art. 1 stabiliva che quella fauna apparteneva al patrimonio indisponibile dello Stato ed era tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale, ribaltando così il principio al quale si ispirava il previgente r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, che la considerava *res nullius* (2).

La normativa che attualmente regola la materia (l. 11 febbraio 1992, n. 157) ribadisce all'art. 1 comma 1 il principio base sopra enunciato secondo cui la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale (3), il che già di per sé consentirebbe di ritenere riscontabile il delitto di furto di fauna selvatica ogni qual volta la caccia sia esercitata al di fuori delle statuizioni non espressamente sanzionate, a livello penale od amministrativo, dagli artt. 30, comma 1 e 31 di tale normativa. A ciò viene aggiunto che le menzionate disposizioni, rispettivamente ai commi 3 e 5, escludono la applicabilità alla condotta di impossessamento della selvaggina delle ipotesi delittuose di cui agli artt. 624, 625 e 626 c.p. soltanto «nei casi di cui al comma 1» ed in quelli stabiliti dall'intero art. 31. Sicché, in definitiva, posto che la richiamata legge del 1992 non contempla come reato od illecito amministrativo l'esercizio della attività venatoria condotta senza licenza, le violazioni previste negli artt. 30 e 31 di detta legge si riferiscono unicamente al cacciatore in possesso di licenza, che contravviene ai divieti in esse fissati, mentre non rientra in tali ipotesi il bracconiere che opera senza alcuna licenza ed al quale perciò può essere addebitata la figura delittuosa del furto in quanto apprende illegittimamente la fauna appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato.

(1) Si vedano con diversi orientamenti in maggioranza favorevoli alla configurabilità del delitto previsto dall'art. 624 c.p. MAZZA M., *Impossessamento di fauna selvatica e furto*, in *Giur. agr. it.*, 1980, 628 e ss.; ID., *Fauna selvatica e delitto di furto*, *ivi*, 1981, 331 e ss.; ID., *Esercizio di attività venatoria e furto*, in *Mass. pen.*, 1988, 11 e ss. in nota a Corte cost. 7 aprile 1987, n. 97; SANTOLOCI, *Nota sul problema giuridico del bracconaggio*, in *Riv. pen.*, 1985, 999 e ss.; ID., *Caccia abusiva e furto aggravato*, *ivi*, 1988, 553 e ss.; CARAVITA, *Il furto venatorio*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 539 e ss.; INGROIA, *Inatteso revirement della Cassazione in tema di furto venatorio*, in *Foro it.*, 1990, II, 122 e ss., in nota a Cass. Sez. II Pen. 8 febbraio 1989, n. 1849, Lepri, rv. 180.405.

(2) Per una visione d'insieme di tale legge cfr. MAZZA L., *La nuova normativa in materia di caccia*, in *Leggi e decreti d'interesse agr.*, 1978, 4, XIV e ss.

(3) Cfr. GORLANI, *La caccia programmata. Commento alla legge 11 febbraio 1992, n. 157*, Bologna, 1992, 21 e ss.

(4) Cfr. Cass. Sez. IV Pen. 11 agosto 2004, n. 34352, Peano, rv. 229.083, in questa Riv., 2005, 114 e ss., con nota di DI DIO, *Cassazione e furto venatorio: il delitto codicistico supplisce alle carenze della normativa sulla cac-*

Su queste posizioni si attesta anche la sentenza in rassegna, la quale, richiamato un remoto precedente conforme (4), sostiene che è proprio l'impianto della l. 11 febbraio 1992, n. 157 ad essere fondato sul principio per cui soltanto «il possesso della licenza di caccia rende lecita l'appropriazione di una fauna appartenente allo Stato» (*rectius* di esemplari di tale fauna), sicché la mancanza della abilitazione fa scattare la responsabilità per furto, esclusa unicamente «con riguardo ai comportamenti di cui agli artt. 30 e 31, che, per il loro contenuto di dettaglio, presuppongono il possesso da parte di chi li pone in essere della licenza di caccia».

Tale assunto non può essere condiviso e lo dimostra inequivocabilmente la stessa sentenza nel momento in cui, con riferimento al caso di specie, ritiene che si versi in una ipotesi di uccellazione [art. 30, comma 1, lett. e) della l. 11 febbraio 1992, n. 157], attività rispetto alla quale non può operarsi la distinzione tra attività di frodo compiuta dal cacciatore munito di licenza ed attività di bracconaggio spesa da chi non è in possesso di detta licenza, in quanto proprio il citato art. 30 al comma 3 esclude l'applicabilità degli artt. 624, 625 e 626 c.p. per tutte le svariate condotte proibite contemplate nel menzionato art. 30, comma 1 (5); e ciò perché essa consente l'impiego di mezzi di soppressione di massa non selettivi e che pertanto possono portare non solo alla estinzione locale di una determinata specie, ma anche sconvolgere l'*habitat* naturale di una certa zona (6). Non ci si è però avveduti che, in virtù di quanto disposto dall'art. 3 della menzionata normativa del 1992, «è vietata in tutto il territorio nazionale ogni forma di uccellazione e di cattura di uccelli e mammiferi», con la conseguenza che la sanzione stabilita dall'art. 30, comma 1, lett. e) colpisce sia chi è privo di licenza di caccia, ma anche chi ne è munito in quanto trattasi di attività interdetta a chiunque (7), rispetto alla quale, dunque, non può mai parlarsi di caccia di frodo per come è intesa nel lessico comune, ossia senza avere il permesso di legge, mentre potrà sempre farsi riferimento al bracconaggio, segno linguistico che individua qualunque modalità di uccisione o cattura di animali selvatici con mezzi non consentiti dalla legge o comunque proibita a tutti.

A smentire ulteriormente l'orientamento della Suprema Corte secondo cui i comportamenti puniti dagli artt. 30 e 31 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 presuppongono sempre il possesso da parte di chi li spende della licenza di caccia, può citarsi a titolo esemplificativo il divieto imposto a «chiunque» dall'art. 21, comma 1, lett. i), sanzionato appunto dal successivo art. 30, comma 1, lett. i), di cacciare sparando da veicoli a motore o da natanti o da aeromobili (8),

*cia*, in fattispecie concernente l'uccisione di uno stambecco nel Parco nazionale del Gran Paradiso, con contestuale riconoscimento del danno subito dall'ente Parco.

(5) Analoga, per le infrazioni amministrative, è la previsione contenuta nell'art. 31, comma 5, l. 11 febbraio 1992, n. 157.

(6) Cfr. MAZZA M., *Ecologia e diritto in tema di uccellazione*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 289.

(7) In ordine alla delineazione della figura della uccellazione, pratica venatoria non definita a livello normativo e che perciò ha dato luogo a diverse problematiche per differenziarla dalla condotta relativa alla generica nozione di cattura di uccelli (anche a livello comunitario), e sulla mutevole disciplina che tale pratica ha ricevuto nel tempo nel nostro ordinamento cfr. MAZZA P., *Criteri distintivi tra uccellazione e cattura di uccelli*, in questa Riv., 1999, 239 e ss., in nota a Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 1997, n. 2423, Carlesso, rv. 207.635.

(8) Sul punto cfr. MAZZA P., *Sul divieto di esercitare la caccia sparando da veicoli a motore, da natanti o da aeromobili*, in questa Riv., 2009, 341-342, in nota critica a Cass. Sez. III Pen. 18 novembre 2008, n. 42888, Zecchin, rv. 241.647, ove peraltro si precisa significativamente che il divieto in questione ha carattere «assoluto».

che colpisce quindi sia chi ha la licenza di caccia, sia chi non la possiede (9).

In conclusione, il microsistema sanzionatorio delineato negli artt. 30 e 31 sopra menzionati è autosufficiente ed impedisce sempre l'applicazione degli artt. 624, 625 e 626 c.p.; è risultata infatti del tutto destituita di fondamento per le pregresse considerazioni l'opinione in base alla quale l'anzidetto microsistema presuppone in ogni caso che l'agente sia in possesso della licenza di caccia.

Nell'ambito della discrezionalità che gli è propria, il legislatore di fine secolo non ha inteso colpire autonomamente la attività venatoria posta in essere da chi è privo del titolo che la legittima, ma ha preferito contemplare singole modalità di esercizio della caccia spese in violazione di specifici divieti che si rivolgono sia a chiunque, sia a chi è munito di tale titolo. Si tratta, dunque, di una scelta opinabile, ma che l'interprete deve rispettare in aderenza al principio di stretta legalità, non potendosi ammettere alcun ampliamento *in malam partem* delle vigenti disposizioni, che regolano la materia in esame per estendere la sfera di rilevanza di condotta già sanzionata a livello penale o amministrativo (10), a fronte di una tecnica normativa assai rozza ed approssimativa (11). Tanto più se si riflette che l'art. 21 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, in aggiunta ai divieti contemplati da articoli precedenti (12), ne prevede altri indicandoli in progressione con le lettere dell'alfabeto, sanzionati poi, senza alcuna simmetria, nei successivi artt. 30 e 31, con ovvie conseguenze – negative – anche sul piano della immediata percezione del disvalore dei comportamenti illegittimi spesi in concreto (13), che nel campo di materia oggetto di queste brevi riflessioni coinvolgono anche il profilo della conservazione dell'equilibrio ambientale in una armonica convivenza tra tutti gli esseri viventi (umani, animali, vegetali): ogni specie occupa infatti nell'*habitat* in cui dimora un posto ben definito che concorre a determinare quell'equilibrio (14).

Patrizia Mazza

(9) Sulla natura della licenza, atto da ricondurre nell'ambito del potere autorizzatorio della pubblica amministrazione, che ha l'effetto di rimuovere i limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio per l'interessato e, dal profilo funzionale, di sottoporre costui ad una previa verifica della compatibilità di quell'esercizio con un interesse pubblico, cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 304 e ss., il quale rileva che la l. 7 agosto 1990, n. 241, utilizza la nozione di «atti di consenso» per indicare tale categoria di atti. In ordine alle problematiche sollevate dalle fattispecie penali incentrate sulla inosservanza del momento autorizzativo cfr. MANTOVANI M., *L'esercizio di un'attività non autorizzata. Profili penali*, Torino, 2003, 35 e ss., che peraltro non si occupa del campo di materia in esame.

(10) In argomento si vedano MARINI, Sub art. 1, in LA MONICA - MARINI - MAZZA L., *Commentario al codice penale*, vol. I, Torino, 2002, 3 e ss., e CARDIN, *Principi generali dell'illecito amministrativo (l. 24 novembre 1981, n. 689)*, Padova, 2005, 13 e ss.

(11) Si pensi, ad esempio, all'art. 21, comma 1, lett. u) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, che vieta a «chiunque» l'uso di esche o bocconi avvelenati, ma che non trova poi alcuna esatta corrispondenza nella elencazione delle sanzioni contenuta negli artt. 30 e 31 di detta legge. In proposito cfr. MAZZA L., *Sul significato della espressione «esche e bocconi avvelenati» contenuta nell'art. 21 della legge per la protezione della fauna*, in questa Riv., 1996, 793 e ss.

(12) Per quanto concerne i mezzi per l'esercizio della attività venatoria, l'art. 13, comma 4, vieta nella zona faunistica delle Alpi l'uso del fucile con canna ad anima liscia a ripetizione semiautomatica, salvo che il relativo caricatore sia adattato in modo da non consentire più di un colpo, ed il successivo comma 5 proibisce l'impiego di tutte le armi e dei mezzi per quell'esercizio non esplicitamente ammessi. Sul punto cfr. MAZZA L. - MOSCA - PISTORELLI, *La disciplina di armi, munizioni ed esplosivi*, Padova, 2002, 124 e ss.

(13) Cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 185 e ss.

(14) Cfr. AGUESSE, *Guida all'ecologia*, Milano, 1977, 11 e ss.

Corte d'app. Venezia - 12-3-2013 ord. - Callegarin, pres.; Cicognani, est. - Dell'Ave M. (avv. Pavesanto) c. Dell'Ave S. ed a. (avv. Rauseo).

**Prelazione e riscatto - Requisiti - Onere della prova - Appello - Infondatezza manifesta - Assorbimento ulteriori motivi.**  
(C.p.c., art. 348 bis)

*In materia di prelazione e riscatto agrari, la valutazione del giudice di appello nel senso della conferma dell'insufficienza probatoria rilevata dal primo giudice in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi giustifica la declaratoria di inammissibilità ex art. 348 bis c.p.c. con assorbimento degli ulteriori motivi di appello (1).*

(Omissis)

- riuniti in Camera di consiglio, a scioglimento della riserva sulla istanza ex art. 348 bis c.p.c.;

- rilevato che con il secondo motivo di gravame (pregiudiziale ed assorbente) gli appellanti censurano l'impugnata sentenza per aver ritenuto che Dell'Ave Massimo non era in possesso della qualifica di coltivatore diretto e dato rilievo al contratto di affitto verbale sottoscritto dalla sola Mosele Maria Luisa, in realtà irrilevante e finalizzato solo all'ottenimento dei fondi comunitari;

- rilevato che l'impugnata sentenza ha correttamente osservato che ai sensi dell'art. 7, legge n. 817/1971 il diritto di prelazione agraria spetta solo «al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti» e che nel caso di specie il fondo confinante di proprietà dell'appellante era condotto in affitto da Mosele Maria Luisa (madre di Dell'Ave Massimo), causa impeditiva al diritto di prelazione in forza della previsione della citata norma;

- osservato che l'assunto dell'appellante di ignorare l'esistenza del contratto di affitto è privo di qualsiasi supporto probatorio;

- rilevato che il Tribunale ha evidenziato anzi la presenza di elementi a conferma del contratto d'affitto in quanto, come emerso dalle prove orali, era la madre a gestire le domande per l'inserimento tra le zone svantaggiate e nel piano di sviluppo rurale, oltre a risultare coltivatrice diretta principale, mentre l'appellante era iscritto all'INPS come coadiuvante della madre;

- osservato inoltre, come emerso in sede di c.t.u., che Massimo Dell'Ave non aveva dichiarato alcun reddito dall'attività agricola o dall'allevamento di animali;

- il primo motivo di gravame, avverso la dichiarazione di decadenza in relazione al prezzo dichiarato nel preliminare, risulta assorbito dalla mancanza dei requisiti soggettivi, sopra rilevati, per esercitare il diritto di prelazione o riscatto;

- ritenuto quindi, ai sensi dell'art. 348 bis c.p.c., che non vi sia una ragionevole probabilità di accoglimento dell'appello;

P.Q.M.

dichiara inammissibile ex art. 348 bis c.p.c. l'appello proposto da Dell'Ave Massimo avverso la sentenza n. 419/12 di data 27/29 agosto 2012 del Tribunale di Bassano del Grappa; condanna Dell'Ave Massimo a rifondere gli appellati le spese del presente grado (omissis).

(Omissis)

(1) ART. 348 BIS C.P.C.: INAMMISSIBILITÀ O RIGETTO? UN CASO IN MATERIA DI PRELAZIONE AGRARIA.

L'ordinanza in commento rappresenta una delle prime applicazioni (almeno, per quanto ci consta, in materia di prelazione) della nuova normativa sul «filtro» in appello, istituito dall'art. 54, d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, con legge n. 89/2012, pubblicata l'11 agosto 2012, entrata in vigore il 12 agosto 2012 ed applicabile, per quel che qui rileva, ai giudizi di appello introdotti con ricorso depositato o con citazione di cui sia stata richiesta la notificazione dell'11 settembre 2012).

Nella fattispecie, l'appellante aveva censurato la sentenza del Tribunale che, ritenuta non provata la sua qualità di proprietario coltivatore diretto del fondo confinante con quello oggetto

di vendita, aveva rigettato la sua domanda di riscatto *ex art. 8*, legge n. 590/65.

La Corte d'appello ha dichiarato l'inammissibilità, *ex art. 348 bis c.p.c.*, dell'impugnazione in considerazione di ciò: *a*) che il «pregiudiziale ed assorbente» motivo di appello relativo alla prova dei requisiti soggettivi della qualifica di coltivatore diretto e della progressa personale coltivazione biennale del fondo confinante con quello oggetto di vendita appariva sfornito di supporto probatorio, mentre risultava sufficientemente provata la sussistenza di un contratto di affitto dello stesso fondo confinante in capo ad altra persona: il tutto come accertato dalla sentenza di Tribunale; *b*) che, considerata tale dichiarata carenza dei requisiti soggettivi, rimaneva assorbito l'ulteriore motivo di impugnazione, avente ad oggetto la dichiarazione di «decadenza in relazione al prezzo dichiarato nel preliminare» (*sic*).

Il provvedimento in esame rispetta appieno le indicazioni del legislatore. Si tratta infatti di una ordinanza «succintamente motivata» che dichiara l'inammissibilità ai sensi dell'art. 348 *bis c.p.c.* e contiene la condanna dell'appellante alle spese. Ed è proprio tale aderenza al dettato normativo che consente di evidenziare i dubbi e le perplessità che sin da subito sono stati sollevati dagli operatori del diritto.

Come è noto, il nuovo istituto è stato elaborato in funzione dichiaratamente deflattiva del contenzioso civile, una volta tramontato il brevissimo ed infelice regime della obbligatoria dichiarazione di persistenza di interesse alla decisione «traslato» dal giudizio amministrativo (1), e trae, questa volta, ispirazione dal diverso istituto del «filtro» in cassazione formalmente introdotto dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.

Se però, a prima vista, i due «filtri» possono essere accomunati, in realtà essi si differenziano profondamente.

Il filtro per i ricorsi in cassazione, come è noto, trova la sua disciplina nell'art. 375 *c.p.c.*, come modificato da ultimo dall'art. 47, legge n. 69/2009, ed esso prevede la possibilità che la Corte, in Camera di consiglio, dichiarare non solo l'inammissibilità del ricorso principale e dell'eventuale incidentale (art. 375, n. 1, *c.p.c.*), ma anche quella di «accogliere o rigettare il ricorso principale e l'eventuale ricorso incidentale per manifesta fondatezza o infondatezza» (art. 375, n. 5, *c.p.c.*).

Le conclusioni nel senso della manifesta inammissibilità, fondatezza o infondatezza non impediscono però, in virtù del disposto dell'art. 380 *bis c.p.c.*, il diverso esito del rinvio all'udienza pubblica di discussione: con il che, si ritengono salvaguardate sia le esigenze di razionalizzazione e deflazione, sia quelle della pienezza del diritto di difesa. Né è di poco conto ai fini che qui interessano, come si dirà in prosieguo, il fatto che il giudizio in cassazione resti ancorato alla sola indagine di legittimità, posto che l'eventuale decisione anche nel merito resta confinata, ai sensi dell'art. 384 *c.p.c.*, alle sole ipotesi in cui «non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto».

Da quanto qui succintamente precisato appare già evidente come i due istituti (filtro in cassazione e filtro in appello) non

possano essere considerati sovrapponibili. E la differenza risulta ancora più marcata alla luce della disciplina specifica del filtro in appello.

Mentre infatti nel giudizio di cassazione l'eventuale dichiarazione di inammissibilità in camera di consiglio non sembra subire limitazioni di sorta (2), l'art. 348 *bis c.p.c.* opera sin da subito un «distinguo», specificando che la nuova disciplina è applicabile «fuori dai casi in cui deve essere dichiarata con sentenza l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'appello».

Già tale limitazione appare sinceramente ingiustificata, soprattutto in un'ottica deflattiva. Ma essa appare ancora più sorprendente laddove si consideri che l'inammissibilità disciplinata dalla norma in esame è in realtà configurabile, al di là del nome, come vera e propria dichiarazione di infondatezza (per di più, solo su un piano di mera probabilità). E se da un lato si deve pur sempre riconoscere al legislatore la possibilità di introdurre nuovi profili di inammissibilità di un'azione o di una impugnazione, tale natura non può comunque lasciare indifferenti, per le conseguenze che essa implica.

Secondo la lettera della norma, «l'impugnazione è dichiarata inammissibile dal giudice competente quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta»: si tratta quindi, senz'altro, di un giudizio probabilistico, allo stato degli atti, sul merito della causa. Di fatto, una valutazione meramente prognostica, eseguita in sede di verifica del contraddittorio: profili, questi, che di solito caratterizzano i provvedimenti di urgenza, cui però non può sicuramente ascrivere il provvedimento in questione.

In proposito la Corte d'appello di Roma (3) si è sentita in dovere di precisare che, nella fattispecie prevista dall'art. 348 *bis*, non si è affatto in presenza di una cognizione sommaria né «superficiale» (come quella che caratterizza i provvedimenti cautelari) né «parziale» (come quella che invece contraddistingue i provvedimenti a contraddittorio eventuale), ma ad una cognizione piena, basata sui medesimi accertamenti del giudice di primo grado. Di conseguenza, secondo la Corte romana, «sembra potersi dire che l'appello non ha ragionevoli probabilità di accoglimento quando è *prima facie* infondato, così palesemente infondato da non meritare che siano destinate ad esso le energie del servizio-giustizia, che non sono illimitate» (4). La stessa Corte rileva comunque che «l'ordinanza di cui all'art. 348 *bis c.p.c.* non ha un contenuto concettualmente diverso dal nucleo centrale della sentenza: essa manca invece di tutto ciò che è superfluo, a fronte di un appello manifestamente privo di fondamento», e che «si potrebbe dire (...) che l'ordinanza di cui all'art. 348 *bis c.p.c.* abbia un contenuto analogo a quello dell'ordinanza di cui all'art. 375, n. 5, *c.p.c.*: ordinanza cui è da credere nessuno attribuirebbe natura di provvedimento a cognizione sommaria, trattandosi di provvedimento soltanto semplificato rispetto alla sentenza».

I dubbi che la dottrina ha espresso sin dall'indomani della pubblicazione della riforma appaiono pienamente confermati:

(1) Art. 26, legge n. 183/2011, abrogato dall'art. 14, comma 1, d.l. 22 dicembre 2011, n. 212, conv. con l. 17 febbraio 2012, n. 10.

(2) Soprattutto dopo la modifica introdotta dall'art. 47, comma 1, lett. c), n. 1, che ha espressamente ricompreso tra i motivi di manifesta inammissibilità rilevabili in Camera di consiglio anche la «mancanza dei motivi previsti dall'art. 360».

(3) Corte d'app. Roma, Sez. III Civ. 25 gennaio 2013 ord.

(4) Più precisamente la Corte d'appello di Roma, dopo aver richiamato la differenza tra cognizione superficiale e cognizione parziale (caratteristiche dei procedimenti sommari), rileva che «Con riguardo al giudizio di appello, naturalmente, non può certamente discorrersi di cognizione sommaria perché parziale. Quanto alla configurabilità di una cognizione sommaria perché superficiale, occorre rammentare che l'appello può essere proposto in ragione della ricostruzione del fatto erroneamente operata dal primo giudice ovvero in dipendenza di violazioni di legge dal medesimo commesse: *i*) in quest'ultimo caso non ha senso discutere di cognizione sommaria perché superficiale, dal momento che la cognizione *in iure* non è suscettibile, per sua natura, di evolversi in ragione dello sviluppo del processo e degli ulteriori approfondimenti che, all'interno di esso, possono aver luogo: la cognizione *in iure*, è insomma in se stessa cognizione piena; *ii*) ma, anche dal versante della ricostruzione del fatto appare tutt'altro che agevole immaginare una cognizione del giudice d'appello meramente sommaria e, come tale, suscettibile di ulteriore approfondimento nel corso ulteriore del processo; il giudizio di appello, infatti, nel suo assetto determinato in particolare dall'ultima riforma, è pressoché integralmente chiuso ad ogni novità di alcun genere, sia sul piano delle allega-

zioni che delle acquisizioni probatorie: esso, al di fuori di ipotesi marginali, certamente non avute di mira dal legislatore, si riassume cioè nel riesame del materiale già acquisito in primo grado ai fini della verifica di ben determinati errori commessi dal primo giudice nella ricostruzione del fatto; per altro verso, il giudizio di appello, con riguardo alla ricostruzione del fatto, non è compiuto nel vuoto ovvero sulla base di acquisizioni probatorie soltanto provvisorie, bensì, almeno di regola, sulla base del materiale probatorio già raccolto dinanzi al primo giudice; ed il giudice d'appello è tendenzialmente vincolato agli accertamenti di fatto compiuti in primo grado; neppure a tal riguardo, dunque, ha senso discorrere di cognizione sommaria, e tanto meno di *fumus boni iuris*, giacché il giudice fonda la propria decisione sulla valutazione delle intere risultanze del giudizio di primo grado, destinate per lo più a rimanere ferme in quello di secondo. Insomma, la cognizione *in iure* non è cognizione sommaria perché non può esserlo; la cognizione della ricostruzione del fatto non è di regola sommaria perché si fonda sulla valutazione dell'intero materiale acquisito in primo grado, guardato attraverso la duplice lente della sentenza impugnata e, quindi, dei motivi di impugnazione (...).

La stessa Corte osserva inoltre che il senso della riforma sarebbe per l'appunto quello di «interdire l'accesso alle (ed alle sole) impugnazioni dilatorie e pretestuose», che l'ordinanza in questione «si inserisce in un ampio intervento legislativo volto a sanzionare l'abuso del processo» e che «appello privo di probabilità di accoglimento non è tale quello che appare al giudice secondo la sua soggettiva percezione, a seguito di una sbrigativa lettura degli atti, ma è quello oggettivamente tale, perché palesemente infondato».

al di là del nome (ordinanza di inammissibilità) si è di fronte ad un provvedimento con contenuto di vera e propria sentenza di rigetto, sia pure con motivazione semplificata.

L'ordinanza dalla quale abbiamo tratto oggi spunto per le nostre riflessioni appare, in tal senso, emblematica: la fattispecie è quella della prelazione agraria (materia nella quale non possono che essere bene accette, in linea di principio, soluzioni ragionevoli che consentano una riduzione dei tempi del giudizio e della conseguente incertezza sulla titolarità del bene); il Tribunale ha negato la sussistenza dei requisiti soggettivi per l'insorgenza del diritto; la Corte d'appello ha ritenuto la manifesta insussistenza di elementi di fatto che consentissero di pervenire ad una soluzione diversa da quella adottata dal giudice di primo grado ed ha, conseguentemente, disposto anche in ordine alle spese.

Sussistono pertanto, al di là del nome, gli elementi della sentenza (nella specie: di rigetto). Ed altro elemento di rilievo appare, in considerazione della disciplina predisposta dal legislatore, la sussistenza della condanna alle spese.

In proposito, deve anche tenersi conto di un altro aspetto peculiare del nuovo istituto. L'art. 348 *ter*, comma 2, c.p.c., specifica infatti che l'ordinanza in questione, in caso di presenza di appello incidentale, può essere pronunciata solo in relazione ad entrambi gli appelli. In questo modo, però, non si tiene in debito conto il fatto che normalmente, ai sensi dell'art. 344, comma 2, la dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione principale travolge l'eventuale impugnazione incidentale tardiva, che «perde ogni efficacia» (5).

Nulla del genere è previsto per l'istituto in esame, a conferma che di fatto, al di là delle espressioni utilizzate, si è di fronte ad una dichiarazione di manifesta infondatezza, e non di inammissibilità. Con l'aggravante che la lettera dell'art. 348 *ter*, comma 2, impedisce addirittura una celere definizione del giudizio nei casi in cui l'eventuale impugnazione incidentale sia espressamente condizionata, e quindi comunque destinata a cadere per carenza di interesse in conseguenza della dichiarata inammissibilità (o rigetto) di quella principale.

La reale natura del provvedimento *ex art. 348 bis c.p.c.* pone, come si è detto, alcuni problemi.

Il legislatore non specifica se l'ordinanza in questione sia impugnabile o meno. L'art. 348 *ter* c.p.c. prevede espressamente, come conseguenza dell'ordinanza di inammissibilità in questione, solo la possibilità di proporre (contro il provvedimento di primo grado) ricorso per cassazione *ex art. 360 c.p.c.*, nn. 1-4 (6).

L'esclusione della censura di cui all'art. 360, n. 5, c.p.c., lascia perplessi. Essa infatti avrebbe avuto senso in relazione alla precedente formulazione della norma (nella quale il n. 5 censurava i vizi di motivazione, e che quindi poco poteva conciliarsi con un istituto che nasce con il connotato della motivazione «succinta»), ma non trova invece adeguata giustificazione in presenza della nuova formulazione pure disposta contestualmente all'introduzione degli artt. 348 *bis* e 348 *ter*.

Il «nuovo» art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., come modificato dall'art. 54, lett. b), d.l. n. 83/2012, riguarda non più la «omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio», bensì l'«omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti». Si è quindi ora di fronte non già ad un difetto di motivazione, ma ad una vera e propria violazione di legge.

Se è così, però, l'esclusione di questo motivo di ricorso per cassazione nelle ipotesi in cui il giudice del filtro abbia ritenuto, in base ad una mera previsione, di confermare la ricostruzione del Tribunale potrebbe anche presentare profili di incostituzionalità ai sensi dell'art. 111 Cost.

Se questi sono i limiti dell'impugnazione della sentenza di primo grado, l'intrinseca natura di sentenza di rigetto che, come

si è detto *supra* sembra comunque doversi riconoscere al provvedimento *ex art. 348 bis* pone un ulteriore problema.

Si è detto che il legislatore tace sulla sua impugnabilità. La sola previsione dell'impugnabilità della sentenza di primo grado non è però sufficiente, di per sé, né a ritenere implicitamente esclusa ogni possibilità di impugnazione della «ordinanza di inammissibilità» né, in ogni caso, a garantire piena tutela alla parte soccombente. A tacer d'altro, vi è il fatto che l'ordinanza in questione pronuncia comunque sulle spese, ed ha quindi contenuto di condanna: e non è configurabile la proposizione, in sede di impugnazione in cassazione della sola sentenza di primo grado, di una domanda volta a porre nel nulla, come conseguenza dell'eventuale accoglimento, la condanna contenuta in un diverso provvedimento (ordinanza della Corte d'appello). Ma, al contempo, è anche possibile che l'ordinanza sia viziata in sé, in quanto emessa in carenza dei presupposti di legge.

Tali considerazioni lasciano aperta la strada alla configurabilità di una impugnazione non solo della sentenza di primo grado (*ex art. 348 ter* c.p.c.), ma anche della stessa ordinanza *ex art. 348 bis* della Corte d'appello: doppia impugnazione, quindi, con problemi di coordinamento.

Si aggiunge, in proposito, un'ultima notazione.

In ossequio alla disciplina dettata *ex novo* dall'art. 383, comma 4, c.p.c., in caso di accoglimento del ricorso per cassazione avverso la sentenza di primo grado ai sensi dell'art. 348 *ter* c.p.c., la causa viene rinviata al «giudice che avrebbe dovuto pronunciare sull'appello», ma si applica (con tutte le conseguenti limitazioni) la disciplina del giudizio di rinvio. Ove, invece, si ammettesse la possibilità di ricorso avverso l'ordinanza, in caso di accoglimento la Corte di appello, su rinvio, non dovrebbe incontrare limiti di sorta rispetto ad un ordinario giudizio di impugnazione.

A conclusione di queste brevi osservazioni non ci si può esimere da alcune considerazioni sulla effettiva portata ed utilità dell'istituto in esame.

In primo luogo, appare evidente che l'intento del legislatore sia quello di voler escludere, o comunque fortemente limitare, sin dal grado di appello, la possibilità di una nuova valutazione del «fatto» (7). Ma, a prescindere da ciò, anche in questa ottica appare poco giustificata la qualificazione formale in termini di inammissibilità, piuttosto che di infondatezza, così come la limitazione ai soli casi di manifesta infondatezza (con esclusione di quelli di manifesta fondatezza), in tal modo si è persa l'occasione per dotare i giudici di uno strumento che consentisse di adottare una «corsia privilegiata» per tutte le ipotesi in cui vi sia non solo manifesta fondatezza o infondatezza, ma anche manifesta inammissibilità, improcedibilità etc.: ipotesi, queste, che sono invece espressamente escluse dall'ambito di applicazione della norma (8).

In secondo luogo, non può non rilevarsi che anche questa riforma presuppone che il giudice giunga alla prima udienza perfettamente preparato sulla causa. Con ciò, non si è tenuto conto del fatto che il principale ostacolo alla celerità della «macchina giustizia» è la costante carenza di organico sia tra i giudicanti che nel personale di cancelleria, che ha già fatto fallire le precedenti riforme in senso «accelerativo».

Il meccanismo introdotto dall'art. 348 *bis*, salve comunque tutte le riserve sopra evidenziate, avrebbe forse maggiore probabilità di riuscita se si provvedesse, come è accaduto per il «filtro» in cassazione, all'instaurazione di un organismo di deliberazione preventiva con comunicazione delle conclusioni scritte del relatore ed eventuale deposito di memorie ed audizione delle parti: ma anche in tal caso, a prescindere da ogni considerazione circa la differenza tra il giudizio di appello e quello di cassazione, servono uomini e mezzi.

*Ilaria Romagnoli*

(5) Per tale inammissibilità «derivata» (*rectius*, improcedibilità o inefficacia) non possono infatti dirsi sussistenti i «presupposti di cui al primo comma dell'art. 348 *bis*».

(6) «Quando l'inammissibilità è fondata sulle stesse ragioni, inerenti alle questioni di fatto, poste a base della decisione impugnata, il ricorso per cassazione (...) può essere proposto esclusivamente per i motivi di cui ai numeri 1), 2), 3) e 4) del primo comma dell'art. 360».

(7) Con l'introduzione del principio della «doppia conforme», che riguarda non solo i procedimenti conclusi con l'ordinanza di cui all'art. 348 *bis* c.p.c., ma anche quelli che si concludono con sentenza.

(8) E che peraltro, con un po' di buona volontà, potrebbero quanto meno essere decise ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c., in virtù della modifica apportata dalla legge n. 183/2011 all'art. 352 c.p.c.

Cons. Stato, Sez. III - 4-3-2013, n. 1281 - Lignani, pres.; Ungari, est. - Calliari (avv.ti Valorzi e Petretti) c. Comune di Malosco (avv.ti Scafarelli, Debiassi e Luongo).

**Agricoltura e foreste - Regolamento comunale per l'utilizzo di prodotti fitosanitari e la disciplina delle coltivazioni agricole - Approvazione - Trattamenti fitosanitari - Limiti - Principio di precauzione.**

*L'applicazione del principio di precauzione postula l'esistenza di un rischio potenziale per la salute e per l'ambiente, ma non richiede l'esistenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre (1).*

(Omissis)

4. L'appellante, sostanzialmente, ripropone i due ordini di censura dedotti in primo grado, integrandoli con considerazioni critiche delle argomentazioni svolte dal T.R.G.A.

4.1. Riguardo al primo motivo di appello, riguardante l'art. 5 del regolamento, va anzitutto chiarito che non viene messa in discussione la spettanza al Comune di un potere regolamentare in materia (che la sentenza appellata fa discendere dalla espressa previsione dell'art. 6 della d.g.p. n. 1183/2010, «Linee guida in materia di utilizzo sostenibile dei fitosanitari», applicative della direttiva UE n. 128/2009, e dalle competenze in materia di salvaguardia dell'ambiente e tutela della salute dei cittadini previste dall'art. 1, commi 6 e 7, dello Statuto comunale), bensì i presupposti e le modalità dell'esercizio di detto potere.

(Omissis)

4.2. Il Collegio (omissis) osserva che l'esercizio del potere regolamentare è stato orientato dall'applicazione del principio di precauzione, vigente nell'ordinamento in forza dell'art. 174 del Trattato UE, in funzione anticipatoria della disciplina legislativa di settore; che l'attribuzione ad un livello sovracomunale, da parte del d.lgs. n. 150/2012, della competenza ad individuare contenuti ed ambiti della tutela ambientale di settore si pone «a valle» dell'applicazione del principio di precauzione; e che comunque la previsione di una norma sopravvenuta non può costituire parametro retroattivo di legittimità del risultato dell'esercizio del potere regolamentare.

Osserva poi che le prescrizioni sul bando dei prodotti tossici e sull'estensione e generalizzazione della fascia di rispetto dai confini hanno evidentemente la finalità di contenere gli effetti della dispersione nell'ambiente circostante dei prodotti chimici fitosanitari che non raggiungono il bersaglio, rappresentato dalla coltura da trattare; vale a dire, il c.d. effetto deriva dei pesticidi (*spray drift*), legato all'uso di atomizzatori per il trattamento, molte volte reiterato nel corso della stagione, dei frutteti.

A dette prescrizioni, può essere assimilata, sotto il profilo funzionale, quella, contenuta nell'art. 9, sull'onere di installare, ai confini dell'area di trattamento, idonee barriere vegetali (prescrizione che l'appellante censura invece con il secondo motivo).

Il riferimento, nella direttiva comunitaria n. 128/2009 e nella normativa nazionale di recepimento, alla riduzione dei trattamenti in aree «specifiche» ha il significato di porre l'attenzione su contesti sensibili o comunque meritevoli di particolare e, soprattutto, necessaria tutela, ma non vale ad escludere la legittimità di una tutela che vada oltre, e addirittura sia estesa all'intero territorio.

Il principio di precauzione assume proprio la funzione di legittimare simili estensioni, delle quali occorre valutare in concreto se sussistono i presupposti, alla luce dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Ciò, anzitutto tenendo conto che l'applicazione del principio di precauzione postula l'esistenza di un rischio potenziale per la salute e per l'ambiente, ma non richiede l'esistenza di evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre.

Gli elementi indicati dall'appellante, incentrati sullo studio epidemiologico dell'APSS succitato, non appaiono decisivi al fine di escludere i rischi paventati, se solo si considera che sono stati prodotti dal Comune autorevoli pareri che, direttamente o indiret-

tamente, tendono a ridimensionare la portata di detto studio, e soprattutto che lo studio stesso appare accorto nell'individuare i limiti intrinseci delle conclusioni cui perviene; mentre l'ipotesi dell'esistenza di un rischio possibile/non improbabile, e perciò solo non trascurabile, legato ad una dispersione delle particelle di fitofarmaco nell'ambiente ben più ampia di quella indicata nello studio epidemiologico e ad una penetrazione nel corpo umano più persistente, sembra trovare conforto in rilevamenti depositati dal Comune (cfr. nn. 14-16, 18, 20-21, della produzione documentale del Comune).

Essendo questo, allo stato, il quadro di riferimento, e risultando incontestata tra le parti la efficacia nel contenimento di detto fenomeno delle prescrizioni in questione, non può dirsi che mancassero i presupposti per l'applicazione del principio di precauzione.

Se poi si tiene conto che la norma impugnata non introduce *ex novo* lo strumento di tutela costituito dalla fascia di rispetto, ma la estende rispetto a quanto previsto dalla precedente norma regolamentare e dalle linee guida; che l'ampiezza della fascia non sembra tale da impedire l'impianto di frutteti a coltivazione intensiva, e che nel contempo per altri impianti di alberi da frutta il regolamento consente di effettuare, fino a 5 m dal confine, i trattamenti nel modo tradizionale (con lance azionate a mano a pressione moderata ed orientate sulle piante «bersaglio» del trattamento), certamente meno efficiente ma comunque funzionale allo scopo; che, infine, anche l'installazione delle barriere vegetali non sembra comportare un investimento particolarmente costoso (tanto più, se raffrontato al diverso livello di redditività atteso dalla trasformazione agricola alla quale i trattamenti fitosanitari sono legati), allora le prescrizioni in esame si sottraggono anche alle censure di irragionevolezza e difetto di proporzionalità.

Senza contare che, in assenza delle fasce di rispetto adeguatamente estese, il prodotto dei fondi confinanti con il frutteto soggetto a trattamento con fitofarmaci somministrati mediante atomizzatore, avrebbero difficoltà ad ottenere certificazioni di qualità, per trovare un'adeguata collocazione di mercato (ciò vale per il foraggio, in relazione alla filiera agroalimentare del latte e dei derivati; ed a maggior ragione in caso di colture orticole). Anche sotto questo profilo, che investe la concorrenza e le pari opportunità tra gli operatori economici dei diversi settori, le prescrizioni in esame non possono ritenersi sproporzionate o ingiustificatamente vessatorie.

(Omissis)

(1) LEGITTIME LE LIMITAZIONI ALL'UTILIZZO DI TRATTAMENTI FITOSANITARI DA PARTE DEI COMUNI.

Con la sentenza n. 1281 del 4 marzo 2013, il Consiglio di Stato si è pronunciato in merito all'imposizione di limitazioni circa l'utilizzo di trattamenti fitosanitari in agricoltura da parte dei Comuni. Nello specifico, sulla base dell'applicazione del principio di precauzione – che richiede evidenze scientifiche ancorché non consolidate circa la correlazione tra causa, oggetto di restrizioni ed effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre –, è stata ritenuta legittima l'estensione, a 50 m, della fascia di rispetto per l'uso dei trattamenti ed il divieto di impiego di particolari sostanze fitosanitarie.

1. I termini della questione.

1.1. *La decisione del T.R.G.A.* Con la sentenza n. 18 del 2012, il T.R.G.A. di Trento aveva parzialmente accolto il ricorso presentato avverso la d.c.c. del Comune di Malosco, con cui era stato approvato il nuovo regolamento comunale per l'utilizzo di prodotti fitosanitari e la disciplina delle coltivazioni agricole. Secondo il T.R.G.A., l'introduzione a livello locale di strumenti di limitazione del livello di contaminazione da antiparassitari sarebbe stata legittima in base al principio di precauzione. Diversamente, le disposizioni concernenti l'installazione di reti e teli antigrandine a protezione dei filari e di tunnel e serre per le produzioni intensi-



ve dovevano essere censurate (1).

1.2. *I motivi di impugnazione.* Le disposizioni regolamentari oggetto di appello hanno riguardato, oltre al condizionamento delle palificazioni per l'impianto di frutteti (2) [artt. 9 e 11 del regolamento (3)], le limitazioni dei trattamenti fitosanitari, sia in relazione alle fasce di rispetto che alla tipologia di prodotti impiegabili [artt. 5 e 11 del regolamento (4)].

Nello specifico, parte ricorrente ha contestato l'illogicità e la contraddittorietà dell'estensione della fascia di rispetto di 50 m, generalizzata e indifferenziata per qualsiasi coltura ed in relazione a qualsiasi area diversa da quella oggetto del trattamento, nonché il divieto di impiego di pesticidi classificati come tossici (T) e molto tossici (T+). Le limitazioni, introdotte con il regolamento comunale in contestazione (5), non sarebbero infatti imposte né dalla direttiva CE n. 128/2009 sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, né dalle linee guida di cui alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1183/2010 sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari (6), né dal principio comunitario di precauzione.

La direttiva CE n. 128/2009 segue infatti il criterio della riduzione dei rischi in «aree specifiche» ben determinate (7) e le linee guida di cui alla d.g.p. n. 1183/2010 prevedono fasce di rispetto di 30 m, riducibili in presenza di particolari

modalità e attrezzature di impiego, sancendo il divieto di raggiungere con i trattamenti, non qualsiasi area diversa da quella oggetto di trattamento, ma (solo) specifiche categorie di edifici pubblici o privati.

Quanto al divieto assoluto di impiegare prodotti classificati come molto tossici o tossici, dette tipologie di prodotti sono autorizzate, nel rispetto del regolamentato utilizzo, ai sensi della direttiva CE n. 114/1991 e del d.lgs. n. 194 del 1995 (in seguito, del regolamento CE n. 1007/2009). Inoltre, la d.g.p. n. 1183/2010 (art. 3, comma 4) obbliga gli operatori ad adottare tutte le misure atte a ridurre il più possibile il rischio da «effetto deriva» (8) (*spray drift*), ovvero gli effetti della dispersione nell'ambiente circostante dei prodotti chimici fitosanitari che non raggiungono il bersaglio, legati all'uso di atomizzatori per il trattamento, ma non vieta l'uso di particolari sostanze.

Sempre secondo il ricorrente, l'applicazione del principio di precauzione – invocato dall'amministrazione comunale – non sarebbe giustificabile, in quanto non supportata da «dati scientifici attendibili». Oltre ai risultati dello studio disposto con la d.g.p. n. 1154/2008, e sottesi alla d.g.p. n. 1183/2010, nonché ai dati acquisiti dall'Azienda sanitaria di Trento - APSS (9), non emergerebbe alcuna correlazione tra l'essere residenti nell'area ad alta densità di meli e l'insor-

(1) «Posto che la tutela paesaggistico-ambientale nella specie perseguita con il provvedimento impugnato non può spingersi fino all'intangibilità del bene e dei frutti ricavabili dal fondo, travalicandosi altrimenti la soglia del soddisfacimento dell'interesse pubblico da perseguire» e che la normativa urbanistica della PAT già prevedeva una compiuta disciplina circa l'installazione di tunnel e serre per le produzioni intensive ortoflorofrutticole.

(2) L'appellante lamentava inoltre che l'inibizione dell'utilizzo di pali in cemento o metallo sarebbe:

- viziata dall'incompetenza dell'atto regolamentare in materia; il divieto, chiaramente riguardante la materia urbanistico-edilizia, avrebbe potuto essere introdotto dalle norme di attuazione del PUP e, a livello comunale, dal PRG, ma non direttamente dal Comune;

- in contrasto con l'art. 38, comma 4, delle NTA del PUP.

Al riguardo, il Collegio ha osservato che:

- dalla legislazione applicabile nella Provincia di Trento non emerge una chiara distinzione della disciplina di tutela paesaggistica rispetto a quella generale sul governo del territorio;

- la riconducibilità (o meno) della tradizionale destinazione prativa dei terreni di Malosco, al concetto di «invariante» accolto dal PUP, ha lo scopo di assicurare (o negare), alla previsione regolamentare impugnata, la «copertura» di uno strumento (il PUP) finalizzato alla tutela paesaggistica;

- il PUP vigente, che assume anche la valenza di piano paesaggistico, non afferma nulla di direttamente vincolante riguardo alla natura ed alle modalità delle coltivazioni ammesse;

- il PUP si preoccupa, direttamente o rinviando a previsioni degli strumenti urbanistici di livello inferiore, di limitare la trasformazione delle aree agricole di pregio in aree a diversa destinazione, sottoponendo tale evenienza ad una serie di limiti e condizioni, senza tuttavia provvedere direttamente alla salvaguardia di una determinata attività agricola, o tipologia culturale.

Il vincolo avrebbe potuto tuttavia derivare dall'applicazione del comma 9, dell'art. 38, ma, una simile qualificazione, legata anche alla presenza di una singolare produzione agricola tipica, non potrebbe invece avvenire ad opera di un semplice regolamento comunale per l'utilizzo di prodotti fitosanitari e la disciplina delle coltivazioni agricole, che consegue ad un distinto procedimento (che, tra l'altro, non prevede la partecipazione della Provincia).

In altri termini, un minore impatto paesaggistico, o una valenza paesaggistica positiva attribuibili ad un determinato tipo di coltivazione, potrebbero rafforzare la giustificazione di una prescrizione regolamentare dettata dalla tutela dell'interesse pubblico ambientale o sanitario in senso proprio, non supplire alla mancanza di essa.

Per le suddette considerazioni, il Consiglio di Stato ha concluso per la fondatezza delle censure di incompetenza dell'atto regolamentare in materia di trattamenti sulle coltivazioni agricole a dettare prescrizioni aventi finalità di tutela paesaggistica.

(3) L'art. 9, comma 1, n. 1, vieta la «posa di palificazioni in cemento o metallo, per la realizzazione di impianti di colture arboree (melo, ciliegio, ecc.)», e l'art. 11, comma 1, estende detto divieto anche in caso di rinnovo degli impianti frutticoli.

(4) L'art. 5 del regolamento prevedeva che «Al fine di contenere i rischi connessi agli effetti negativi legati alla deriva dei prodotti fitosanitari, è fatto obbligo a chiunque di effettuare i trattamenti fitosanitari, a mezzo di atomizzatore, in modo tale da evitare che le miscele raggiungano (...) qualsiasi area

diversa dalla zona oggetto di trattamento fitosanitario e comunque rimanendo ad una distanza di rispetto pari a: 50 m dal confine (...) (di qualunque abitazione, struttura o edificio pubblico, area coltivata in cui non si effettuano trattamenti fitosanitari con sostanze di sintesi o area destinata al ricovero di animali)» (comma 1); «È vietato l'impiego di prodotti fitosanitari classificati come molto tossici (T+) o tossici (T) (...)» (comma 4) e «L'applicazione di prodotti fitosanitari con l'uso di attrezzature manuali (...) in modo da evitare assolutamente il getto e la deriva di fitosanitari sulla proprietà di terzi, è autorizzata esclusivamente per la coltivazione di orti ad uso domestico o di autoconsumo, piante da frutto nei giardini o isolate (patriarchi), coltivazioni annuali (campi coltivati a patate, cereali, cavoli o altri ortaggi), piccoli frutti, anche se situati a distanza inferiore a quelle stabilite al comma 1, esclusa una fascia di rispetto assoluta di 50 m da tutti i confini di proprietà per le piante arboree, melo, ciliegio ecc.» (comma 7).

L'art. 11, comma 3, secondo il quale «Gli impianti frutticoli (in caso di rinnovo o di nuova realizzazione), in cui si praticano trattamenti fitosanitari, dovranno essere dotati di adeguate barriere vegetali costituite da siepi, a foglia caduca, da mettere a dimora con già 1 m di altezza e per uno sviluppo finale non inferiore a 2,5 m, larghezza non inferiore a 1 m, posizionate lungo tutto il perimetro confinante con proprietà private o pubbliche non adibite allo stesso tipo di coltivazione (...)».

(5) Il precedente regolamento comunale, al fine di contenere i rischi connessi agli effetti negativi della deriva dei prodotti fitosanitari, prevedeva l'obbligo di evitare che i trattamenti raggiungessero i confinanti siti pubblici e privati individuati, imponendo il mantenimento di distanze comprese tra i 15 ed i 30 m. Distanze che sarebbero confermate dalle linee guida provinciali, ove si prevedono fasce di rispetto di 30 m, ma che non sarebbero riconducibili alla direttiva CE n. 128 del 2009.

(6) Che ha approvato indicazioni generali in ordine all'utilizzo dei fitosanitari che: «a) consentano una composizione delle esigenze di benessere e qualità della vita per la popolazione residente e delle esigenze dei coltivatori connesse alle necessità produttive; b) siano di riferimento per le amministrazioni comunali nella emanazione delle discipline in materia di competenza, assicurando per questa via la maggiore omogeneità regolamentare possibile sul territorio provinciale».

(7) Es. aree utilizzate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili ex art. 3, regolamento CE n. 1107/2009, quali parchi e giardini pubblici, campi sportivi e aree ricreative, cortili delle scuole e parchi gioco per bambini, aree in cui sono ubicate strutture sanitarie; aree protette di cui alla direttiva CE n. 2000/60; aree trattate di recente frequentate dai lavoratori agricoli o da essi accessibili.

(8) Nel corso del giudizio di fronte al T.R.G.A., la ricorrente aveva evidenziato come la documentazione scientifica a supporto dei lavori preparatori della delibera provinciale n. 1183/2010 dimostrerebbe che l'«effetto deriva» - consistente nella dispersione aerea delle particelle di miscela di prodotto fitosanitario, che si diffondono nell'ambiente circostante alla coltura da trattare - risulterebbe quasi nullo già a 7-10 m dalla sorgente di erogazione del pesticida.

(9) Richiamati nello studio del Servizio di epidemiologia clinica e valutativa «Progetto di sorveglianza epidemiologica sugli effetti della salute connessi all'esposizione a fitofarmaci in Valle di Non anni 2000-2009».

genza delle patologie più frequentemente riportate in letteratura ed indagate nello studio.

Il recepimento della direttiva [d.lgs. n. 150 del 2012 (10)], pubblicato in corso di giudizio, agli artt. 15 (11), commi 1, 2 e 6 confermerebbe poi la legittimità di divieti e restrizioni d'uso solo in aree specifiche e ambiti particolari non generalizzati e attribuirebbe la competenza a individuare contenuti e ambiti della tutela ambientale di settore ad un livello sovracomunale. Sarebbe quindi dubbia non solo l'applicazione del principio di precauzione in funzione anticipatoria ma anche la competenza del Comune.

2. *La decisione del Consiglio di Stato.* In via preliminare, il Consiglio di Stato ha evidenziato che:

- l'applicazione del principio di precauzione è avvenuta correttamente in funzione anticipatoria rispetto alla disciplina legislativa di settore;

- la previsione di una norma sopravvenuta non può costituire parametro retroattivo di legittimità del risultato dell'esercizio del potere regolamentare.

Il riferimento alla riduzione dei trattamenti in aree «specifiche» contenuto nella direttiva CE n. 128/2009 e nella normativa nazionale di recepimento ha il fine di porre l'attenzione su contesti sensibili o comunque meritevoli di particolare e necessaria tutela, ma non vale ad escludere la legittimità di una tutela estensiva, che ben può avvenire in base al principio comunitario citato.

Il principio di precauzione può infatti essere applicato quando esiste un «rischio potenziale per la salute e per l'ambiente», pur in assenza di «evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre» (12).

Dall'ampio contenuto, il suddetto principio obbliga le autorità competenti ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici (13).

Per una corretta applicazione del suddetto principio devono però sussistere i presupposti e le cautele definite devono rispettare i canoni di ragionevolezza e proporziona-

lità per essere considerate idonee.

In relazione ai presupposti, il Collegio ha richiamato i pareri, prodotti dall'amministrazione locale, che hanno ridimensionato la portata dello studio citato dal ricorrente e che avvalorano l'ipotesi dell'esistenza di un rischio possibile/non improbabile, e perciò non trascurabile, legato ad una dispersione delle particelle di fitofarmaco nell'ambiente ben più ampia di quella indicata nello studio epidemiologico nonché ad una penetrazione nel corpo umano più persistente.

In relazione al rispetto dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità da parte delle misure adottate, il Collegio ha ritenuto che le prescrizioni oggetto di contestazione – che, peraltro, non introducono *ex novo* uno strumento di tutela, ma si limitano ad estenderlo – si sottraggono a possibili censure, posto che:

- l'ampiezza della fascia non sembra impedire l'impianto di frutteti a coltivazione intensiva;

- per altri impianti di alberi da frutta, il regolamento consente di effettuare, fino a 5 m dal confine, i trattamenti nel modo tradizionale;

- in assenza delle fasce di rispetto adeguatamente estese, il prodotto dei fondi confinanti con il frutteto soggetto a trattamento con fitofarmaci somministrati mediante atomizzatore, avrebbero difficoltà ad ottenere certificazioni di qualità, per trovare un'adeguata collocazione di mercato;

- l'eventuale installazione di barriere vegetali non comporterebbero un investimento particolarmente costoso.

Sulla base di tali considerazioni, le cautele adottate sono state ritenute valide ed idonee.

3. *Considerazioni.* Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha legittimato l'imposizione di più restrittivi livelli di tutela in materia ambientale da parte della pubblica amministrazione locale, in base al principio di precauzione. Detto principio integra, infatti, un criterio orientativo generale e di larga massima, che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative.

In linea con la giurisprudenza consolidata sul punto (14), non è tuttavia possibile considerare, *a priori*, legittime

(10) Le cui disposizioni, ai sensi del comma 2 dell'art. 2 «si applicano tenendo conto del principio di precauzione, quando è necessario un intervento di limitazione o di divieto di utilizzo di prodotti fitosanitari in circostanze o aree specifiche, a fronte di un potenziale pericolo per la salute umana, animale e per l'ambiente».

(11) «Riduzione dell'uso dei prodotti fitosanitari o dei rischi in aree specifiche».

1. Il Piano definisce misure appropriate, per la tutela di aree specifiche, elencate al comma 2, tenuto conto dei necessari requisiti di tutela della salute umana, dell'ambiente e della biodiversità e dei risultati dell'analisi del rischio.

2. Per aree specifiche si intendono:

a) le aree utilizzate dalla popolazione o dai gruppi vulnerabili, come definiti all'art. 3 del regolamento CE n. 1107/2009 e, in ogni caso, i parchi, i giardini, i campi sportivi e le aree ricreative, i cortili e le aree verdi all'interno dei plessi scolastici, le aree gioco per bambini e le aree adiacenti alle strutture sanitarie;

b) le aree protette di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, parte III, allegato 9, e altre aree designate ai fini di conservazione per la protezione degli *habitat* e delle specie, a norma delle disposizioni della l. 11 febbraio 1992, n. 157, e successive modificazioni, e al d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni;

c) le aree trattate di recente frequentate dai lavoratori agricoli o ad essi accessibili.

3. Le misure di cui al comma 1, tenuto conto delle peculiarità delle aree di cui al comma 2, possono prevedere, fra l'altro:

a) limitazioni o divieti di impiego dei prodotti fitosanitari;

b) ricorso a misure di mitigazione dei rischi di inquinamento da deriva, drenaggio e ruscellamento dei prodotti fitosanitari;

c) uso di prodotti fitosanitari a basso rischio come definiti dal regolamento CE n. 1107/2009, nonché misure di controllo biologico;

d) misure di protezione relative alle aree trattate con prodotti fitosanitari e frequentate dagli operatori agricoli o accessibili.

4. Le misure di cui al comma 1 sono compatibili con quelle stabilite dai piani di gestione delle aree di cui alla l. 11 febbraio 1992, n. 157, e

successive modificazioni, ed al d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

5. Il Consiglio elabora, su richiesta delle amministrazioni di cui all'art. 4, documenti tecnici di orientamento per l'applicazione delle misure di protezione di cui al comma 3.

6. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attuano le misure di cui al comma 1 e possono individuare ulteriori aree specifiche rispetto a quelle indicate al comma 2 in cui applicare divieti o riduzioni d'uso dei prodotti fitosanitari, informandone tempestivamente i Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute.

7. In caso di rinvenimento di organismi nocivi da quarantena durante l'attività di monitoraggio svolta sul territorio dai Servizi fitosanitari regionali potrà essere ammesso l'uso di prodotti fitosanitari anche nelle aree di cui al comma 2, lett. a), dandone preventivamente informazione all'ente gestore dell'area. Tale impiego è da considerarsi necessario al fine di tutelare le specie colpite e la biodiversità dei siti interessati dalla presenza dell'organismo nocivo. I trattamenti dovranno essere effettuati con prodotti fitosanitari autorizzati dal Ministero della salute e dovranno avvenire secondo quanto prescritto dai competenti Servizi fitosanitari regionali».

(12) L'adozione di una misura precauzionale è quindi consentita a patto che le informazioni disponibili e quindi i dati empirici, seppur minimi, siano sufficienti per individuare possibili effetti dannosi.

(13) Cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 9 ottobre 2009, n. 1738, in *Ragusan*, 2009, 307-308, 144.

(14) Cfr. T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 3 ottobre 2012, n. 403, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 10, 3218; cfr. anche: T.A.R. Trentino-Alto Adige - Trento, Sez. I 25 marzo 2010, n. 93, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 3, 797; T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 31 agosto 2010, n. 5145, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 1, 130; T.A.R. Liguria, Sez. II 15 ottobre 2010, n. 9501, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 10, 3144 e T.A.R. Umbria - Perugia, Sez. I 10 novembre 2011, n. 360, in questa Riv., 2012, 720.

le regole di cautela individuate in base al suddetto principio, senza verificare, in concreto, la sussistenza dei presupposti applicativi e se le misure adottate siano di fatto appropriate e rispettino i principi generali di ragionevolezza e proporzionalità.

Il principio di precauzione, pur preminente nel quadro della tutela della salute sugli interessi economici, deve, in particolare, trovare il proprio equilibrio nel contemperamento con quello di ragionevolezza – nel quale confluiscono i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (15) e che rileva in relazione alla qualità degli interessi per una corretta ponderazione – e quello di proporzionalità, nella ricerca di un adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco. Con riferimento a questo ultimo, il giudice amministrativo dovrà, attraverso la c.d. indagine «trifasica», verificare:

- l'accertamento della necessità della misura cautelare;
- l'idoneità della misura rispetto allo scopo da raggiungere;
- la stretta proporzionalità della misura applicata con il fine da raggiungere, preferendo la misura più mite (16).

Concludendo, se la pronuncia in commento ha di fatto legittimato alcune limitazioni circa l'utilizzo di trattamenti fitosanitari da parte dei Comuni in base al principio di precauzione, dall'altro ha tuttavia ribadito che, pur non potendosi sostituire alle valutazioni dell'amministrazione, il giudice amministrativo può circoscriverne i poteri, verificando scrupolosamente la sussistenza dei presupposti applicativi delle cautele e l'idoneità delle stesse alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità (17).

Sonia Rosolen

(15) Tale principio di proporzionalità, in definitiva, richiamando una valutazione che incide sulla misura dell'esercizio del potere, impone alla pubblica amministrazione di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nella sua azione, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi, ed è, al contempo, manifestazione del principio di ragionevolezza nel quale confluiscono i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 3 ottobre 2012, n. 403, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 10, 3218).

(16) «Il principio di proporzionalità di cui si fa applicazione maggiormente in materia di limitazione al diritto di proprietà, di attività di autotutela, di ordinanze di necessità e urgenza, di irrogazione di sanzioni e di tutela ambientale è principio generale dell'ordinamento ed implica che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. Esso si risolve, in sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare, in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da perseguire, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile (nella specie, alla luce di tale principio, sono state ritenute illegittime le prescrizioni sul monitoraggio dei reflui imposte all'impresa richiedente in sede di rilascio del relativo provvedimento di autorizzazione, statuenti l'obbligo di eseguire, prima dello smaltimento, l'analisi dei fanghi derivanti dalle operazioni di trattamento di rifiuti, a cura di un professionista abilitato ed iscritto all'albo, e la redazione di una apposita relazione mensile, estremamente dettagliata, nella quale venga ricostruito il bilancio di massa degli inquinanti trattati)» (Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2006, n. 2087, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 4, 1193).

(17) Cfr. sul punto, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV 4 aprile 2012, n. 1993, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 4, 892.

Cons. Stato, Sez. V - 7-6-2012, n. 3357 - Branca, pres.; Lotti, est. - Italia Nostra Onlus (avv. Saracino) c. Comune di Castri di Lecce (avv. Vantaggiato) ed a.

**Ambiente - Energia - Impianto per produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Localizzazione - In zona priva di interesse ambientale - Sottoposizione a procedura VIA - Necessità - Esclusione.**

**Ambiente - Energia - Impianto per produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Localizzazione - Distanza da area naturalistica protetta - Criterio di valutazione.**

**Ambiente - Energia - Impianto per produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Localizzazione - Rischio di impatto con avifauna di area naturalistica protetta - Esclusione - Ragioni.**

*Il progetto di impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica correttamente non viene sottoposto alla procedura VIA in ipotesi di sua localizzazione in zona priva di interesse ambientale o paesaggistico ed a notevole distanza da aree naturalistiche protette (1).*

*In tema di localizzazione di impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica, la distanza intercorrente tra il sito oggetto di intervento e l'area naturalistica protetta deve essere valutata considerando che il rischio di impatto decresce in modo esponenziale allontanandosi dal confine dell'area protetta verso l'entroterra (2).*

*In tema di localizzazione di impianto per la produzione di energia elettrica da fonte eolica, la possibilità che l'avifauna tipica dell'area naturalistica protetta subisca un impatto dalle pale degli aerogeneratori deve essere esclusa ove questi siano collocati a notevole distanza dall'area protetta, considerando anche che l'attività venatoria sia consentita già in prossimità del confine dell'area protetta e che gli uccelli acquatici e marini tipici della medesima area non si allontanano dalla zona umida verso l'entroterra (3).*

(Omissis)

Ritiene il Collegio che l'appello sia infondato, potendosi così prescindere dalla preliminare eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado rispetto alla determinazione del Settore ecologia della Regione Puglia n. 461 del 23 luglio 2008, con la quale il progetto è stato escluso dalla procedura di VIA ex art. 16 della l.r. n. 11/2001, atteso che la determinazione è stata pubblicata sul *B.U.R.P.* n. 160 del 10 ottobre 2008, ed atteso che la determinazione emanata nell'ambito del procedimento VIA è un vero e proprio provvedimento e, come tale, è immediatamente lesiva.

Nel merito, dunque, il Collegio ritiene, in primo luogo che l'area interessata dal progetto non possa costituire la prosecuzione della Riserva naturale «Le Cesine», poiché l'area di intervento è localizzata tra la zona P.I.P., la discarica, ormai esaurita, di rifiuti solidi urbani e l'impianto di depurazione dei reflui del Comune Vernole, priva dunque, di un interesse ambientale o paesaggistico, alla stregua della Riserva citata.

Quanto all'ipotizzato impatto sulla Riserva, come evidenziato dal T.A.R., gli studi scientifici prodotti in giudizio hanno dimostrato, sulla scorta di precisi dati di fatto, l'assenza di correlazione tra l'intervento e la fauna, e ciò tenuto conto che la distanza dell'impianto dal punto più prossimo della Riserva naturale «Le Cesine» varia tra circa 7,5 km (per l'aerogeneratore V2) a circa 10 km (per l'aerogeneratore C1) in direzione perpendicolare alla costa verso l'entroterra.

Si tratta, all'evidenza, di distanze molto superiori a quelle minime già previste dall'art. 6 del regolamento regionale n. 16 del 4 ottobre 2006, *ratione temporis* applicabile, senza considerare che quest'ultimo regolamento è stato espunto dall'ordinamento per effetto della sentenza della Corte costituzionale 26 novembre 2010, n. 344 che ha dichiarato incostituzionale il richiamo alle disposizioni del predetto regolamento operato dall'art. 3, comma 16, l.r. n. 40/2007.

Né si può ritenere sostenibile l'affermazione circa l'insufficienza della distanza intercorrente tra il sito di intervento, trattandosi di affermazione generica ed indimostrata, tenendo conto che il rischio di impatto decresce esponenzialmente allontanandosi dal confine dell'area protetta verso l'entroterra.

Infatti, più ci si allontana dalle Cesine, più diminuisce la possibilità che l'avifauna tipica delle Cesine subisca un impatto dalle pale degli aerogeneratori eolici e ad una distanza di 7,5-10 km tale possibilità è stata ragionevolmente valutata come nulla, anche in considerazione del fatto che l'attività venatoria è consentita già ad una distanza

di 150 metri dal confine delle Cesine e che sono specie cacciabili gran parte delle anatre presenti nelle Cesine (codon, mestoloni, alzavole, fischioni, moriglioni, morette).

Peraltro, è stato anche ragionevolmente valutato che tutte le specie di anatre, così come gli altri uccelli acquatici e marini, non si allontanano dall'area umida verso l'entroterra ed è già molto improbabile riuscire a trovarne qualche esemplare a più di 150 metri dal confine delle Cesine.

Per quanto riguarda la contemporanea presenza sul sito di intervento e nell'area della Riserva naturale di talune specie di uccelli, si deve rilevare che tali specie, puntualmente descritte nella relazione (colubro leopardiano, falco pecchiaiolo, biancone, falco di palude, albanella reale, albanella pallida, albanella minore, grillaio falco, succiacapre, calandrella tottavilla, calandro, balia dal collare e averna cenerina), sono in realtà specie presenti in qualsiasi area vegetata più o meno estesa o in pseudosteppe, prati e seminativi (cfr. pag. 13 relazione); pertanto, tali tipologie di animali possono essere presenti anche all'interno della riserva «Le Cesine», ma non sono certamente elementi caratterizzanti del contesto naturalistico di tale Riserva, trattandosi di specie comuni.

Viceversa, come detto, costituiscono specie caratteristiche della Riserva gli uccelli acquatici e marini tipici delle zone umide, di cui però nel sito di intervento non vi è e non vi può essere come detto, alcuna traccia.

Inoltre, secondo questo Collegio, la circostanza secondo cui l'area si troverebbe su una delle più importanti rotte migratorie del Mediterraneo è smentita dalla stessa Relazione del dott. Marzano, in cui è stato ragionevolmente evidenziato che la posizione geografica dell'area, interna, la colloca marginalmente rispetto ai flussi migratori.

Né può proporsi un parallelismo rispetto alle determinazioni regionali con cui sono stati assoggettati a VIA i progetti di impianto eolico nei Comuni di Galatina e Castrignano dei Greci, Cursi, Bagnolo del Salento, Carpignano, poiché le valutazioni ivi riportate attengono a territori, caratterizzati da pascoli e praterie, non assimilabili a quello per cui è causa, che è invece localizzato tra la zona P.I.P., la discarica (ormai esaurita) di rifiuti solidi urbani e l'impianto di depurazione dei reflui del Comune Vemole, ove, come detto, è stato espressamente acclarato che non vi sono corridoi ecologici di collegamento fra l'area di impianto ed aree a diversa naturalità.

Né convince il riferimento alla decisione della Corte di giustizia europea 21 luglio 2011 (procedimento C-2/10) che attiene all'installazione di aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo su suoli inclusi nel perimetro del Parco nazionale dell'Alta Murgia, area protetta classificata come sito di importanza comunitaria e che stabilisce come non vi sia contrasto con le direttive «habitat» e «uccelli» la normativa interna che vieta a priori la installazione degli aerogeneratori all'interno dei siti appartenenti alla rete ecologica europea Natura 2000; da tale statuizione non è in alcun modo desumibile la regola secondo cui sussisterebbe un obbligo generalizzato di sottoposizione a VIA per tutti gli impianti eolici non destinati ad autoconsumo su territorio europeo.

Con riferimento agli altri motivi di appello, il Collegio, anche in relazione al principio di sinteticità che deve caratterizzare gli atti del giudice e che costituisce uno dei principi generali caratterizzanti il nuovo codice del processo amministrativo (cfr. art. 3, comma 2, c.p.a.), ritiene per brevità di elencare sinteticamente le ragioni che impongono il rigetto del ricorso e che sono così riassumibili: l'ipotizzata violazione delle linee guida contenute nella deliberazione di G.R. n. 13/2004 è inconferente, in quanto dette linee guida avevano validità solo fino all'adozione del Piano energetico regionale, avvenuta con deliberazione di g.r. n. 827/2007; per quanto riguarda la gittata massima degli elementi rotanti, l'analisi di rischio prodotta dalla società controinteressata è rispondente ai criteri fissati dall'ordinamento; gli studi di ventosità rispettano i parametri normativamente previsti; il progetto ha preso in considerazione tutti i ricettori sensibili con riferimento all'impatto acustico; in particolare, il progetto risulta pienamente rispondente alle prescrizioni di cui all'art. 10, lett. d), del r.r. n. 16/2006 ed è conforme alle sopravvenute linee guida nazionali (cfr. allegato 4, punto 6.1., d.m. 10 settembre 2010) e regionali (r.r. 30 dicembre 2010, n. 24).

Infatti, per quanto riguarda questo punto, il Collegio rileva che la planimetria allegata alla stima previsionale ha indicato come ricettori sensibili i soli edifici localizzati al limite del perimetro dei centri abitati

di Castrì, Vernole e Pisignano, rispetto ai quali è stata condotta la prescritta verifica dei limiti differenziali ed assoluti legati alla realizzazione del parco eolico, in quanto non vi sono altri ricettori sensibili tra i siti ove è prevista l'installazione degli aerogeneratori e i predetti agglomerati.

Peraltro, deve esser ricordato che la prescrizione di cui all'art. 10, lett. d), r.r. n. 16/2006, che imponeva l'individuazione del luogo più vicino adibito ad una permanenza della popolazione superiore a quattro ore al giorno, non è stata riproposta nelle linee guida nazionali e regionali.

In ordine alle consentite integrazioni documentali, la normativa di settore consente espressamente una tale facoltà senza che ciò implichi un riavvio del procedimento e, in ogni caso, la produzione integrativa non ha comportato modifiche dei siti interessati dalla installazione degli aerogeneratori o l'interessamento di altri ambiti territoriali; non sussiste la violazione della l.r. n. 14/2007 in quanto nella zona interessata non vi sono alberi che possano essere inclusi nel novero degli ulivi monumentali; in relazione alla specifica tipologia di progetto non vi è alcuna necessità di una preventiva attestazione di compatibilità paesaggistica ex ad. 5.04 della N.T.A. del P.U.T.T., per le medesime ragioni evidenziate dal T.A.R.; non sussiste alcun difetto di istruttoria sotto il profilo urbanistico, avendo i Comuni interessati prodotto in conferenza di servizi una espressa attestazione di compatibilità urbanistica, né è ipotizzabile una violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 non essendo la zona caratterizzata da particolari esigenze di tutela della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

Pertanto, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto.

Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

La pronuncia di rigetto del ricorso si fonda, come dianzi illustrato, su ragioni manifeste e, quindi, sull'assodato carattere temerario della lite.

Può farsi applicazione, pertanto, della norma ritraibile dal combinato disposto degli artt. 96, comma 3, c.p.c. e 26, comma 1, c.p.a., nel testo anteriore al primo correttivo al codice, *ratione temporis* applicabile, che consente il pagamento di un'indennità a carico del soccombente ed in favore del vincitore; circa l'ambito applicativo della norma e i criteri di liquidazione della speciale indennità si rinvia, a mente dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a., ai principi elaborati dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. Cons. giust. amm. n. 395 del 2012; Cons. Stato Sez. V n. 1733 del 2012; Sez. V n. 3252 del 2011).

Nella specie il Collegio, in assenza di elementi fattuali che consentano l'applicazione di parametri diversi, non ha motivo di discostarsi dal criterio della percentuale sulle spese di lite e, conseguentemente, stima equo condannare la parte resistente ad una somma pari a quella liquidata a titolo di refusione delle spese di giudizio.

(Omissis)

### (1-3) IMPIANTO EOLICO E PROCEDURA VIA.

1. Il Consiglio di Stato, con la decisione in commento, si è occupato dell'autorizzazione unica per un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica e segnatamente della mancata sottoposizione del relativo progetto alla procedura VIA, nonostante la asserita prossimità della zona di intervento ad un'area naturalistica protetta.

Precisamente, aderendo alle conclusioni cui è pervenuto il giudice di prime cure (1), è stato respinto l'appello proposto da un'associazione ambientalista, ritenendo l'*assodato carattere temerario della lite*.

2. Al riguardo, occorre preliminarmente osservare che la disciplina della materia è contenuta essenzialmente nell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, concernente «Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità».

(1) V.: T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 22 luglio 2011, n. 1410, reperibile in

[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

La norma afferma, anzitutto, il carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere per la realizzazione degli impianti in argomento, tenendo presente che la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, la promozione, lo sviluppo e la maggior utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente costituisce un impegno internazionale dell'Italia conseguente alla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, ratificato con l. 1° giugno 2002, n. 120 (2).

Successivamente si stabilisce che la costruzione ed esercizio dei medesimi impianti è assoggettata ad un'autorizzazione unica rilasciata, a conclusione di una *conferenza di servizi* alla quale partecipano le amministrazioni interessate, dalle Regioni o dalle Province da queste delegate, nel rispetto delle normative vigenti in tema di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico; tale autorizzazione costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, in quanto il Comune può far valere il proprio interesse, ambientale ed urbanistico, ad una corretta localizzazione urbanistica del parco eolico e alla sua conformità edilizia, nell'ambito della medesima conferenza di servizi (3).

Viene, altresì, previsto che l'autorizzazione non può essere condizionata a misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province e che gli impianti possono essere collocati anche in zone classificate agricole.

Per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione unica sono previste, infine, apposite «linee guida» approvate, in sede di *Conferenza unificata*, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con quello dell'ambiente e del territorio e del mare e di quello per i beni e le attività culturali; queste linee guida sono dirette ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio, e, solo sulla base delle medesime linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti (4).

Le Regioni sono tenute, infine, ad adeguare le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida, altrimenti trovano applicazione le linee guida nazionali.

3. Alla suddetta disciplina, la giurisprudenza amministrativa, esaminando particolari questioni, ha fornito validi contributi di interpretazione.

In particolare, è stato affermato che la riferita norma, nell'intento di semplificare ed accelerare le procedure per la realizzazione dei menzionati impianti prevede un'autorizzazione unica che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari e in cui confluiscono anche le valutazioni di carattere paesaggistico, nonché quelle relative ai vincoli di carattere storico-artistico, tramite il meccanismo della conferenza di servizi; pertanto, l'organo competente compie la valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, tenendo conto delle posizioni di dissenso espresse dai partecipanti alla conferenza di servizi (5).

Tuttavia, l'amministrazione dissenziente, in osservanza della norma di cui all'art. 14, l. 7 agosto 1990, n. 241, è obbligata ad esprimere la propria contraria opinione mediante un atto *costruttivo* che deve essere opportunamente motivato, con la specifica indicazione delle modifiche progettuali ritenute idonee ai fini dell'assenso, altrimenti la sua negativa posizione va considerata irrilevante (6).

Peraltro, il parere negativo opposto dai Comuni il cui territorio sia interessato dalla realizzazione dell'opera pubblica svolge la funzione di mera rappresentazione degli interessi afferenti a tali enti, rimessi alla valutazione discrezionale della Regione, per cui questa rimane libera, nel proprio atto di autorizzazione unica, di recepire o meno quanto da essi evidenziato; diversamente opinando, al Comune verrebbe attribuito un potere di veto che non è previsto dalla disciplina della conferenza di servizi (7).

Per quanto concerne la localizzazione degli impianti in argomento, il comma 7 del ripetuto art. 12 prevede che questi possano essere ubicati in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ma sottolinea la necessità di tener conto delle esigenze di sostegno del mercato agricolo e di valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, con la tutela della biodiversità e del paesaggio rurale; perciò, queste esigenze debbono essere opportunamente considerate, in sede di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica, nella valutazione complessiva dei molteplici interessi assegnati all'esame e ponderazione della conferenza dei servizi. Si deve, comunque, escludere che la Regione possa ritenersi investita, in via autonoma e preventiva, di un compito di tutela, mediante l'adozione di provvedimenti a carattere generale come la legge, in dispregio del *favor* che l'ordinamento riconosce alla diffusione degli impianti di energia rinnovabile.

È stata, in particolare, affermata la legittimità delle linee guida regionali che condizionano l'assenso alla realizzazione degli impianti al possesso di particolari requisiti, come il possesso della qualifica di imprenditore agricolo, perché in tal modo si tende a rendere compatibile la localizzazione con la vocazione del territorio (8).

È stato altresì opportunamente rilevato che, in presenza di una disciplina nazionale che non prevede alcuna limitazione per tale localizzazione né pone divieti inderogabili, ma rinvia all'adozione di criteri generali per tutto il territorio nazionale, al legislatore regionale non è permesso di dettare norme sulla localizzazione di siti idonei all'installazione al di fuori delle linee guida nazionali ed in palese contrasto con il principio di leale collaborazione (9).

In senso analogo in altra occasione è stata ritenuta illegittima la deliberazione regionale che aveva escluso le aree contigue alle zone interessate da piani di insediamento produttivo da quelle idonee all'installazione degli impianti eolici, senza che le conclusioni raggiunte siano state sorrette da congrui accertamenti istruttori ed idonea motivazione (10).

4. Dopo queste preliminari considerazioni, relativamente al caso esaminato dal Consiglio di Stato con la

(2) V.: T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 7 giugno 2011, n. 800, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 1320; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 12 gennaio 2011, n. 32, in questa Riv., 2011, 433, con nota di CARMIGNANI S.; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 17 febbraio 2011, n. 253, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 600.

(3) V.: Cons. Stato, Sez. III 14 ottobre 2008, n. 2849, in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 2842.

(4) V.: T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 8 novembre 2011, n. 383, in questa Riv., 2012, 582, con nota di PERILLO V.; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 12 gennaio 2011, n. 32, cit.

(5) V.: Cons. Stato, Sez. VI 22 febbraio 2010, n. 1020, in questa Riv., 2010, 334, con nota di BASSO A.M.; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 30 dicembre 2011, n. 3219, *ivi*, 2012, 718, con nota di PERILLO V.

(6) V.: T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 12 gennaio 2011, n. 32, cit.; T.A.R. Toscana, Sez. III 16 aprile 2004, n. 1162, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 1017; T.A.R. Piemonte, Sez. II 26 maggio 2008, n. 1217, in *Giurisd. amm.*,

2008, II, 699.

(7) V.: T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 22 dicembre 2009, n. 1345, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 586; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 27 luglio 2011, n. 4112, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 2482; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 15 gennaio 2010, n. 157, *ivi*, 2010, 247.

(8) V.: T.A.R. Sardegna - Cagliari, Sez. I 20 aprile 2012, n. 406, reperibile in *www.giustizia-amministrativa.it* e in *Red. amm. T.A.R.*, 2012, 4; per la necessità che la localizzazione dell'impianto risulti compatibile con le particolari esigenze legate alla vocazione del territorio, v. T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 9 febbraio 2010, in questa Riv., 2010, 483, con nota di CIMELLARO A.

(9) V.: T.A.R. Toscana, Sez. II 11 ottobre 2011, n. 1473, in questa Riv., 2012, 213, con nota di BASSO A.M.; T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 12 gennaio 2011, n. 32, cit.

(10) V.: T.A.R. Sardegna, Sez. II 9 aprile 2010, n. 673, in questa Riv., 2011, 216, con nota di COSTANTINO P.

decisione in rassegna, si deve osservare che il progetto dell'impianto non è stato sottoposto alla procedura VIA e tale omissione, censurata da un'associazione ambientalista, ha trovato giustificazione in molteplici elementi, quali la localizzazione in zona priva di interesse ambientale o paesaggistico, in quanto situata in vicinanza di una discarica e di un impianto di depurazione di acque reflue, e la notevole distanza da un'area protetta (km 7,5 per un aerogeneratore e addirittura km 10 per un altro); perciò ragionevolmente è stata esclusa ogni correlazione tra l'intervento e la fauna presente nella menzionata area.

A questo proposito, la decisione osserva che le indicate distanze sono superiori ai limiti minimi previsti dal r.r. 4 ottobre 2006, n. 16, peraltro dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 26 novembre 2010, n. 344 (11).

In relazione alle distanze minime da rispettare per la dislocazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, è appena il caso di ricordare che nella Campania, la l.r. 21 gennaio 2010, n. 2, all'art. 1, comma 25, aveva stabilito una distanza non inferiore a 500 metri dalle aree coltivate a vigneti con marchio DOC e DOCG e non inferiore a 1.000 metri per la aziende agrituristiche ricadenti in tali aree.

La Corte costituzionale con sentenza 11 febbraio 2011, n. 44 (12), richiamando precedenti sentenze, ha però dichiarato illegittima la menzionata disposizione per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., affermando che non è consentito alle Regioni, in assenza di linee guida approvate in Conferenza unificata, porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su determinate zone del territorio regionale.

Per quanto concerne un possibile impatto ambientale, la decisione in rassegna pone in evidenza che la possibilità di tale rischio decresce in modo sostanzioso allontanandosi dal confine dell'area protetta verso l'entroterra, per cui alle menzionate distanze risulta impossibile alcun impatto, come emerge anche dal rilievo che l'attività venatoria è consentita già alla distanza di metri 150 dal confine della medesima area; inoltre, gli uccelli acquatici e marini tipici dell'area protetta non si allontanano dell'area umida verso l'entroterra ed è perciò oltremodo raro che possano trovarsi esemplari dei medesimi oltre la menzionata distanza.

Ad ulteriore conferma dell'assenza di interesse ambientale o paesaggistico nel sito di intervento con conseguente esclusione di ogni incidenza sull'avio fauna, è stato fatto riferimento alla sua posizione geografica: il sito, infatti, si trova in posizione internata e marginale rispetto ai flussi migratori, per cui non è stata ravvisata la sussistenza di corridoi ecologici di collegamento tra l'area d'impianto ed aree a diverse naturalità.

5. Come emerge dagli atti di causa e dalle considerazioni sopra svolte, la decisione in rassegna è fondata su numerosi elementi supportati da relazioni tecniche esautive e circostanziate, al contrario delle censure dedotte dall'associazione appellante che del tutto genericamente contesta le risultanze emerse e la validità delle argomentazioni del giudice di prime cure. Giustamente, pertanto, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello ed, in considerazione del carattere temerario della lite, ha condannato la parte soccombente al versamento di un'indennità a favore dell'amministrazione resistente.

Cristina Romanelli

(11) V. in *Foro. it.*, 2011, I, 1028 e in *www.rivistadga.it*.

(12) V. in questa Riv., 2011, 403, con nota di BASSO A.M.

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* - 18-2-2013, n. 1773 - Filippi, pres.; Caponigro, est. - Società semplice Azienda agricola Castello del Poggio (avv.ti Cintioli, Lo Pinto e Angius) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato), Comitato nazionale vini DOP e IGP (già Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini) (n.c.), Consorzio per la Tutela dell'Asti (n.c.) ed a.

**Produzione, commercio e consumo - DOCG - Vini «Asti» - Denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Asti» - Zone di produzione - Comune di Asti - Esclusione.** (D.m. 16 maggio 2012; d.m. 29 novembre 1993)

*Il d.m. 16 maggio 2012, che ha incluso il Comune di Asti nell'art. 3 del disciplinare di produzione DOCG dei vini Asti (approvato con d.m. 29 novembre 1993 e successivamente modificato), è stato adottato in esecuzione di un'ordinanza cautelare, ma sulla base di un'autonoma rivalutazione amministrativa della res controversa e, quindi, costituisce espressione di un'autonoma volontà provvedimento. Ne consegue che deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in quanto nel corso del giudizio la pretesa della ricorrente è stata pienamente soddisfatta (1).*

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. La ricorrente, azienda agricola situata nel Comune di Asti, ha evidenziato che nella DOCG relativa alla zona di produzione delle uve del vino «Asti» sono inseriti numerosi Comuni della Provincia di Asti, tranne che il Comune di Asti stesso.

Ha soggiunto, tra l'altro, che il Comune di Asti avrebbe le stesse caratteristiche geomorfologiche ed adotterebbe le stesse tecniche culturali dei territori inseriti nella DOCG in questione.

Con l'impugnato decreto del 21 novembre 2011, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha approvato il nuovo disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Asti», non includendo tra le zone di produzione il territorio del Comune di Asti.

Di talché, l'azienda agricola Castel del Poggio ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi:

*Violazione e falsa applicazione dell'art. 118 ter del regolamento (CE) n. 1234/2007 s.m.i. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 61/2010. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti.*

Il decreto ministeriale impugnato contrasterebbe con tutti gli interventi normativi che si sono succeduti in materia, tanto a livello nazionale quanto a livello comunitario.

L'art. 4, d.lgs. n. 61 del 2010 avrebbe previsto che nei disciplinari delle DOCG debbano essere inclusi i territori dai quali la stessa DOCG prende il nome, mentre potrebbero essere inclusi anche i territori adiacenti, purché ricorrano determinate garanzie qualitative.

La *ratio* delle norme in materia sarebbe quella di impedire che il nome della denominazione di origine possa essere utilizzato in modo da indurre i consumatori in errore nelle proprie scelte di acquisto e, nei disciplinari delle DOCG, l'esclusione del territorio dal quale la denominazione di origine prende il nome non sarebbe consentito proprio al fine di non ingenerare confusione in danno del consumatore finale.

*Violazione e falsa applicazione dell'art. 11, d.lgs. n. 61/2010 in punto di «modifica dei disciplinari di produzione DOP e IGP». Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Carezza assoluta di motivazione. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere per illogicità manifesta.*

Il decreto ministeriale non conterrebbe alcuna motivazione specifica sul punto, limitandosi a recepire acriticamente l'esito della votazione del Comitato, e sarebbe privo di qualsiasi istruttoria che possa sorreggere le conclusioni.

Il dibattito precedente la votazione sarebbe stato tutto a favore della proposta avanzata dalla ricorrente.

Con ordinanza n. 955 del 15 marzo 2012, questa Sezione ha accolto la domanda cautelare «considerato, ad un sommario

esame, che il ricorso appare assistito da sufficiente *fumus boni iuris*, in particolare, laddove la ricorrente lamenta un difetto di motivazione del provvedimento impugnato (d.m. n. 23395 del 21 novembre 2011), ciò alla luce delle risultanze che emergono nella fase istruttoria della procedura (v., in particolare, verbali delle riunioni del Comitato nazionale vini del 19 e 20 luglio, 5 ottobre e 15 novembre 2011); che, altresì, a fronte della presentazione della documentazione tecnica presentata ai sensi dell'art. 10, comma 4, della legge n. 164 del 1992, non sembrano emergere elementi tali da confutare le risultanze delle relazioni redatte da esperti poste a corredo dell'istanza presentata dal Consorzio per la tutela dell'Asti».

Il Ministero, a titolo di autotutela ed in accoglimento dei rilievi formulati nella detta ordinanza cautelare, ha riaperto il procedimento relativo all'inserimento del Comune di Asti tra le zone di produzione dell'omonima DOCG e, con d.m. 16 maggio 2012, ha modificato l'art. 3 del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Asti» includendo il Comune di Asti tra le zone di produzione della omonima DOCG.

Di talché, la ricorrente ha chiesto alla Regione Piemonte l'iscrizione dei propri vigneti allo schedario viticolo regionale ai fini della rivendicazione della DOCG Asti.

La Regione Piemonte, con deliberazione di Giunta regionale del 14 maggio 2012, ha sospeso in via temporanea l'iscrizione allo schedario viticolo ai fini dell'idoneità alla rivendicazione della DOCG Asti e della DOC Piemonte Moscato.

L'azienda Castel del Poggio ha impugnato tale atto nonché la successiva comunicazione con cui la Provincia di Asti, in applicazione della citata delibera di Giunta regionale del 14 maggio 2012, ha disposto l'arresto del procedimento di iscrizione dei terreni della ricorrente allo schedario viticolo regionale, con i seguenti motivi aggiunti:

*Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, d.lgs. n. 61/2010 e del d.m. n. 50321 del 16 dicembre 2010. Violazione e falsa applicazione dell'art. 22, l.r. n. 64/1978 e s.m.i. Violazione del d.m. 16 maggio 2012 nella parte in cui ha ammesso l'inserimento del Comune di Asti tra le zone vocate alla produzione della DOCG «Asti». Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca. Difetto di motivazione. Violazione dell'ordinanza cautelare di codesto T.A.R. n. 955/2012 e, così, dell'art. 21 septies, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento. Violazione dell'art. 41 Cost.*

L'iscrizione di un vitigno da parte della Regione nel relativo schedario viticolo avrebbe natura meramente ricognitiva e dichiarativa di una condizione, l'idoneità di quel vitigno a rivendicare una data DOCG, già accertata mediante un complesso procedimento amministrativo.

La Regione Piemonte avrebbe ritenuto di poter prescindere dalla necessaria consultazione degli operatori del mercato e di disciplinare le iscrizioni vietandole del tutto.

I terreni della ricorrente, inoltre, sarebbero stati in passato e per lungo tempo iscritti allo schedario viticolo.

Esisterebbe uno sviamento di potere in quanto l'impugnata delibera di Giunta regionale sarebbe stata adottata una settimana dopo che il Comitato nazionale vini aveva espresso parere favorevole all'inserimento del Comune di Asti tra le zone vocate.

L'associazione «Muscatellum» ha eccepito l'inammissibilità dei motivi aggiunti per mancanza del requisito della connessione ex art. 43, d.lgs. n. 104 del 2010 con la domanda proposta da Castel del Poggio con il ricorso introduttivo del giudizio; ha chiesto in ogni caso la reiezione della nuova domanda che, estranea al ricorso introduttivo, non atterrebbe all'impugnato d.m. del 21 novembre 2011, ma sarebbe volta ad ottenere, *extra* competenza, l'annullamento della delibera Regione Piemonte 14 maggio 2012 e del successivo provvedimento della Provincia di Asti del 28 giugno 2012, con la conseguente elusione delle norme inderogabili di cui all'art. 13, d.lgs. n. 104 del 2010.

La Produttori Moscato d'Asti Associati s.c.a. ha proposto ricorso incidentale con cui ha impugnato il d.m. 21 novembre 2011 nella parte in cui ha ritenuto che l'istanza di riesame e controdeduzioni della Società agricola Castel del Poggio fosse «pervenuta nei termini e nei modi previsti», anziché dichiararla inammissibile, i verbali del Comitato Vini del 19 e 20 luglio 2011, nella parte in cui hanno erroneamente ritenuto che la richiesta di modifica del disciplinare avanzata dal Consorzio, in relazione all'art. 3, fosse relativa a tutte le «zone vocate» individuate dalle

perizie Corino e Scienza, anziché ai soli terreni dell'Istituto agrario «Penna» nonché i verbali del Comitato vini del 5 ottobre e 15 novembre 2011, nella parte in cui hanno ritenuto ammissibili istanza di riesame e controdeduzioni presentate dalla Società agricola semplice Castel del Poggio, volte ad ottenere l'inserimento dei propri terreni nella zona di produzione.

A tal fine, ha articolato i seguenti motivi:

*Illegittimità per violazione e falsa applicazione di legge (con riferimento all'art. 10 e all'art. 19 della legge n. 164/92). Illegittimità per violazione e falsa applicazione di legge (con riferimento all'art. 8, comma 3 della legge n. 164/92).*

L'istanza di riesame presentata da Castel del Poggio il 6 settembre 2011 dovrebbe essere dichiarata inammissibile ed il Comitato Vini non avrebbe dovuto nemmeno prenderla in considerazione.

Il singolo produttore, ai sensi degli artt. 10, comma 3, e 19, legge n. 164 del 1992, non sarebbe titolare di un diritto di presentazione di istanze o domande volte alla modifica dei disciplinari, atteso che tale compito spetterebbe agli organismi interessati, quale è il Consorzio per la tutela dell'Asti e non Castello del Poggio, che è un singolo produttore.

L'istanza di riesame con controdeduzioni, presentata da Castel del Poggio, non contesterebbe la decisione sul mancato inserimento della Scuola agraria Penna, ma ampliamente illegittimamente l'oggetto del procedimento al quale le controdeduzioni si sarebbero dovute riferire.

Sotto l'apparente forma del «riesame», sarebbe stata surrettiziamente introdotta una nuova modifica del disciplinare, estranea e diversa dalla modifica richiesta dal Consorzio.

La ricorrente incidentale ha specificato che, ove l'istanza di riesame fosse stata dichiarata inammissibile, Castel del Poggio non avrebbe avuto interesse alla decisione nel merito del ricorso principale, per cui la decisione sull'impugnativa incidentale avrebbe carattere pregiudiziale ed assorbente rispetto alla decisione del ricorso principale.

Le controparti hanno comunque contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.

Con ordinanza n. 1927 del 31 maggio 2012, questa Sezione - «rilevato che, con decreto del 16 maggio 2012, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in esecuzione della detta ordinanza [ordinanza della Sezione 15 marzo 2012, n. 955], nonché - come emerge dalle premesse al decreto dalla nota di accompagnamento del competente Ministero - a titolo di autotutela, ha sostituito interamente l'art. 3 del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Asti»; ritenuto, pertanto, che, avendo l'amministrazione agito a titolo di autotutela, il rapporto controverso appare ora disciplinato da tale decreto del 16 maggio 2012, avverso il quale dovranno eventualmente rivolgersi le doglianze di parte» - ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse l'istanza di revoca dell'ordinanza cautelare della Sezione n. 955 del 2012.

Con nota depositata il 23 ottobre 2012 - premesso, tra l'altro, che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, preso atto del favorevole parere reso *medio tempore* dal Comitato nazionale Vini, ha adottato il d.m. 16 maggio 2012 con il quale ha modificato l'art. 3 del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Asti in senso conforme a quanto era stato richiesto dalla ricorrente, inserendo cioè il territorio del Comune di Asti tra le «Zone di produzione» dell'omonima DOCG e considerato, tra l'altro, che la Provincia di Asti, con nota del 18 ottobre 2012, ha ritenuto di accogliere l'istanza limitatamente alle unità vitate già iscritte nel 2008, impegnandosi ad aggiornare in schedario le unità in questione con idoneità Asti - ha dichiarato che è venuto meno l'interesse alla decisione del ricorso, fermi restando tutti i pieni ed incondizionati effetti derivanti dal decreto 16 maggio 2012 del Ministero delle politiche agricole.

2. Il Collegio premette che sull'azione di annullamento proposta con il ricorso introduttivo del giudizio sussiste la competenza del T.A.R. Lazio.

Gli effetti diretti dell'atto impugnato, infatti, si estendono all'intero territorio nazionale atteso che occorre fare riferimento non tanto alla zona di produzione quanto alla zona di diffusione del prodotto e ciò in quanto la normativa in materia di denominazioni di origine controllata e garantita è finalizzata alla tutela dei consumatori, in tutto l'ambito nazionale, prima ancora che

dei produttori.

In proposito, l'art. 118 *bis*, comma 2, del reg. (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007 ha posto in rilievo che le regole relative alle denominazioni di origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo sono basate sulla protezione dei legittimi interessi dei consumatori e dei produttori, oltre che sull'assicurazione del buon funzionamento del mercato comune dei prodotti interessati e sulla promozione della produzione di prodotti di qualità.

La legislazione comunitaria, in definitiva, analogamente a quanto avviene per gli altri prodotti agroalimentari tipici, ha introdotto la distinzione tra vini a DO (denominazione di origine) e vini a IGP (indicazione geografica protetta) come segnali di riconoscimento valevoli per tutta l'Unione europea che indicano e certificano la qualità delle produzioni tipiche a tutela del consumatore.

3. Sul ricorso introduttivo, il Collegio rileva che, qualora in pendenza di giudizio ed a seguito di un'ordinanza cautelare l'amministrazione si sia rideterminata sull'istanza del ricorrente in senso a lui favorevole, attribuendo il bene della vita richiesto, occorre verificare, al fine di individuare se sia cessata o meno la materia del contendere, se l'amministrazione abbia proceduto e provveduto in sede di autotutela o in mera esecuzione dell'ordinanza cautelare.

In altri termini, occorre stabilire se il provvedimento favorevole al ricorrente sia stato adottato in doverosa esecuzione della pronuncia cautelare e senza alcuna automa rivalutazione della *res* controversa ovvero se, sia pure in esecuzione del *dictum* cautelare, l'amministrazione abbia proceduto ad un'autonoma rivalutazione della fattispecie e, in esito alla stessa, abbia espresso una nuova volontà provvedimentale attribuendo il bene della vita in precedenza negato.

Nel primo caso, infatti, non può ritenersi cessata la materia del contendere in quanto la sorte degli effetti che derivano dall'ordinanza di sospensiva è strettamente legata all'esito conclusivo del giudizio di merito, nel senso che gli atti doverosamente adottati in dipendenza di essa sono destinati ad essere consolidati se e quando il ricorso dovesse essere accolto, mentre, in caso contrario, sono destinati ad essere travolti.

Nella seconda ipotesi, invece, deve ritenersi cessata la materia del contendere essendo stata pienamente soddisfatta in corso di giudizio la pretesa della parte ricorrente.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene che il d.m. 16 maggio 2012, che ha incluso il Comune di Asti nell'art. 3 del disciplinare di produzione DOCG dei vini Asti, soddisfacendo pienamente in tal modo la pretesa sostanziale dalla ricorrente dedotta in giudizio, sia stato adottato in esecuzione dell'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 955 del 2012, ma sulla base di un'autonoma rivalutazione amministrativa della *res* controversa.

In tale direzione - in disparte la considerazione che l'esecuzione dell'ordinanza cautelare non imponeva un vincolo di adozione di un atto favorevole, ma piuttosto il riesame dell'istanza alla luce delle motivazioni nella stessa ordinanza indicate - depongono svariati elementi.

Dal verbale della riunione dell'8 maggio 2012 del Comitato nazionale vini DOP e IGP, emerge come il Presidente Martelli abbia riferito che le note della Regione Piemonte di richiesta di rinvio della trattazione sono state portate a conoscenza del Capo Dipartimento il quale «ha, comunque, ribadito la volontà da parte dell'Amministrazione di acquisire il parere del Comitato vini in merito alla modifica dell'art. 3 del disciplinare di produzione della DOCG "Asti", al fine di dare seguito amministrativo, a titolo di autotutela, all'ordinanza del T.A.R. del Lazio del 14 marzo 2012, n. 955, evidenziando, infine, che la procedura ministeriale posta in essere dall'Amministrazione è indipendente dal procedimento giurisdizionale attivato dai citati Produttori associati».

Il componente del Comitato Lauro, nella detta riunione, ha fatto presente che «il Ministero, tenendo conto delle motivazioni della citata ordinanza del T.A.R. e prima che lo stesso organo giurisdizionale pronunci la definitiva sentenza sulla questione dibattuta, intende emanare un provvedimento amministrativo a titolo di autotutela al fine di evitare per la prossima vendemmia (...) un grave nocumento economico sia alla Ditta ricorrente, sia agli altri produttori della DOCG "Asti" che intendono operare con il quadro normativo inserito nel nuovo disciplinare di produzione, così approvato con il d.m. 21 novembre 2011».

Il componente del Comitato Liberatore, nella stessa riunione

dell'8 maggio 2012, ha messo in evidenza che il disposto dell'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 955 del 2012 «si pone alla base di un provvedimento a titolo di autotutela da parte del Ministero, aderente a quanto allegato alla nota ministeriale del 19 aprile 2012, al fine di evitare richiesta di danni da parte dei produttori che hanno operato con il quadro normativo del disciplinare approvato con il d.m. 21 novembre 2011 che, ove il Ministero non attui le dovute azioni, potrebbe essere annullato definitivamente dalla decisione che scaturirà nell'udienza del T.A.R. del Lazio fissata ad ottobre dell'anno in corso».

Il Presidente Martelli, infine, al termine della discussione ha proposto la risoluzione, approvata con 15 voti a favore, 3 contrari ed un astenuto, in cui è tra l'altro indicato che «il Comitato nazionale vini DOP ed IGP esprime parere positivo al fine dell'adozione di un provvedimento da parte dell'Amministrazione di "autotutela" teso a recepire la proposta citata».

Il decreto ministeriale del 16 maggio 2012, infine, nel disporre che, in esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 955 del 2012 del T.A.R. Lazio, l'art. 3 del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Asti», approvato con d.m. 29 novembre 1993 e successivamente modificato, è sostituito per intero da un testo che include parte del territorio del Comune di Asti nella zona di produzione delle uve, ha espressamente ritenuto «a titolo di autotutela ed in accoglimento dei rilievi formulati nella predetta nota del T.A.R. Lazio, di riaprire il procedimento».

In conclusione, in ragione di tali elementi, il Collegio ritiene che il d.m. 16 maggio 2012, di esecuzione dell'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 955 del 2012, sia stato adottato sulla base di un'autonoma rivalutazione amministrativa della *res* controversa e, quindi, costituisca espressione di un'autonoma volontà provvedimentale.

Di talché, con riferimento al ricorso introduttivo, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in quanto, ai sensi dell'art. 34, comma 5, d.lgs. n. 104 del 2010, nel corso del giudizio la pretesa della ricorrente è stata pienamente soddisfatta.

4. L'adozione del d.m. 16 maggio 2012 determina altresì l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, del ricorso incidentale proposto da Produttori Moscato d'Asti associati s.c.a., depositato in data 14 maggio 2012, atteso che la disciplina del rapporto controverso è ora dettata dal sopravvenuto d.m. 16 maggio 2012, per cui l'eventuale annullamento *in parte qua* del d.m. 21 novembre 2011 non produrrebbe alcuna utilità sostanziale per la ricorrente incidentale.

5. Con i motivi aggiunti, l'Azienda agricola Castel del Poggio ha impugnato l'atto del 28 giugno 2012 con il quale la Provincia di Asti ha disposto *ex officio* l'arresto del procedimento di iscrizione dei terreni della ricorrente allo schedario viticolo regionale nonché la deliberazione Giunta regionale Regione Piemonte del 14 maggio 2012.

Il Collegio, con riferimento a tale azione di annullamento, rileva l'incompetenza del T.A.R. Lazio indicando quale giudice competente il T.A.R. Piemonte.

L'atto di arresto della Provincia di Asti è una mera applicazione della deliberazione del 14 maggio 2012, con cui la Giunta regionale del Piemonte ha determinato di approvare, in attesa di un definitivo pronunciamento del Comitato vitivinicolo regionale e del conseguente successivo provvedimento, necessario per la disciplina dell'iscrizione delle superfici vitate allo schedario viticolo ai fini dell'idoneità, la sospensione delle iscrizioni allo schedario viticolo ai fini dell'idoneità alla rivendicazione della DOCG Asti e della DOC Piemonte Moscato, che determinino un incremento dell'attuale potenziale produttivo delle suddette denominazioni.

Il provvedimento lesivo, disponendo la sospensione delle iscrizioni allo schedario viticolo, quindi, è la citata deliberazione della Giunta regionale del Piemonte alla quale l'atto di arresto della Provincia di Asti è intrinsecamente ed inscindibilmente collegata, costituendone mera esecuzione.

Viceversa, non sussiste rapporto di connessione tra tali atti, impugnati con i motivi aggiunti, ed il d.m. 21 novembre 2011, impugnato *in parte qua* con il ricorso introduttivo del giudizio.

Insomma, tra le due azioni di annullamento non sussiste la connessione tra le domande richieste dall'art. 43 c.p.a. per la sospensione di motivi aggiunti in uno stesso giudizio.

La deliberazione della Giunta regionale del Piemonte del 14 maggio 2012, inoltre, costituisce un atto di carattere generale, che



non ha tra i propri presupposti il provvedimento impugnato dalla ricorrente con il ricorso introduttivo del giudizio, sicché il sindacato sullo stesso non può essere sottratto al suo giudice naturale che, come detto, è il T.A.R. Piemonte, atteso che, argomentando ex art. 13 c.p.a., gli effetti diretti dello stesso, come del suo atto applicativo, sono limitati all'ambito territoriale della Regione Piemonte.

(Omissis)

(1) «ASTI» DOCG: NOME GEOGRAFICO ED ESCLUSIONE DEL TERRITORIO INDICATO NELLA DENOMINAZIONE.

1. *Premessa.* Con il ricorso numero di R.G. 765/2012 proposto dall'Azienda agricola Castel del Poggio contro il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Comitato nazionale vini DOP e IGP, la Regione Piemonte, il Consorzio per la tutela dell'Asti e con l'intervento dei Produttori Moscato d'Asti Associati s.c.a. oltre che dell'Associazione «Muscatellum», la ricorrente ha chiesto l'annullamento del d.m. 21 novembre 2011 con il quale il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha approvato il nuovo disciplinare di produzione dell'Asti DOCG non includendo fra le zone di produzione i territori del Comune di Asti. «Nella DOCG relativa alla zona di produzione delle uve del vino Asti» sottolinea la ricorrente «sono inseriti numerosi Comuni della Provincia di Asti, tranne che il Comune di Asti stesso» aggiungendo che «il Comune di Asti avrebbe le stesse caratteristiche geomorfologiche ed adotterebbe le stesse tecniche colturali dei territori inseriti nella DOCG in questione».

La Società Castel del Poggio in sede di giudizio ha fatto valere la violazione dell'art. 118 *ter* del regolamento CE n. 1234 del 2007 che definisce la nozione di denominazione di origine e dell'art. 4 del d.lgs. n. 61 del 2010. In particolare, di questa seconda norma nella parte in cui prevede che «nei disciplinari delle DOCG debbano essere inclusi i territori dai quali la stessa DOCG prende il nome, mentre potrebbero essere inclusi anche i territori adiacenti, purché ricorrano determinate garanzie qualitative».

Le Associazioni produttrici del Moscato («Produttori Moscato d'Asti Associati s.c.a.») mediante ricorso incidentale eccepiscono il difetto di legittimazione della ricorrente a chiedere la modifica del disciplinare: «il singolo produttore, ai sensi degli artt. 10, comma 3 e 19, legge n. 164 del 1992 non sarebbe titolare di un diritto di presentazione di istanze o domande volte alla modifica del disciplinare atteso che tale compito spetterebbe agli organismi interessati quale è il Consorzio per la tutela dell'Asti e non a Castel del Poggio, che è un singolo produttore».

Secondo i produttori, i verbali del Comitato nazionale vini del 19 e 20 luglio 2011 hanno erroneamente ritenuto che la richiesta di modifica del disciplinare avanzata dal Consorzio per la tutela dell'Asti, in relazione all'art. 3, fosse relativa a tutte le «zone vocate» individuate dalle perizie dei tecnici anziché ai soli terreni dell'Istituto agrario «Penna»; tanto che l'istanza di riesame presentata dall'Azienda agricola Castel del Poggio non contesterebbe la decisione sul mancato inserimento della scuola agraria «Penna» ma ampliamente illegittimamente l'oggetto del procedimento al quale le controdeduzioni si sarebbero dovute riferire. Sotto l'apparente forma del «riesame» sarebbe stata

surrettiziamente introdotta una nuova modifica del disciplinare estranea e diversa dalla modifica richiesta dal Consorzio.

Il Consorzio di tutela dell'Asti DOCG – espressione della volontà dei produttori della DOCG – con la proposta presentata in data 28 aprile 2010 aveva sollecitato la modifica del disciplinare chiedendo di includere nella DOCG l'esclusivo appezzamento pertinente all'Istituto sperimentale «Penna» senza prendere in considerazione, quindi, i terreni in località Poggio della ricorrente.

Nonostante le eccezioni sollevate dalle Associazioni produttrici del Moscato, con la sentenza n. 1773 del 18 febbraio 2013, il T.A.R. Lazio ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto, in esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 955 del 2012, il MPAAF, a titolo di autotutela, ha riaperto il procedimento relativo all'inserimento del Comune di Asti tra le zone di produzione dell'omonima DOCG e con d.m. 16 maggio 2012 ha modificato l'art. 3 del disciplinare includendo il Comune di Asti fra le zone di produzione compresa la località Poggio, in Portacomaro stazione, su cui insistono i vigneti della ricorrente.

Con i successivi ricorsi n. 6269, n. 6301, n. 6302 e n. 6304 del 2012 presentati dalle Associazioni dei produttori del Moscato, il T.A.R. ha però annullato il d.m. 16 maggio 2012 per cui i Comuni produttori sono tornati ad essere 51 con esclusione del Comune di Asti (1).

Le decisioni del T.A.R. Lazio sollevano concretamente alcune questioni già sul tappeto da alcuni anni considerando che l'originario disciplinare di produzione dell'Asti DOCG risale al 1993 (d.m. 29 novembre 1993, in *G.U.* n. 287 del 7 dicembre 1993) con modifiche apportate dal d.m. 14 agosto 1995. La prima problematica è se risulta ammissibile che una denominazione di origine prenda il nome di un territorio che è, e continua ad essere, escluso dal disciplinare nonostante le richieste di modifica, con i conseguenti rischi di confusione e induzione in errore per il pubblico dei consumatori. Un vino DOCG ha delle caratteristiche evocate dal nome scelto per la denominazione e, se i territori richiamati nella denominazione (anche se non previsti nel disciplinare fra le zone di produzione) non rispecchiano le caratteristiche del prodotto, si potrebbe ipotizzare un'alternativa: o si cambia il nome della denominazione – con le inevitabili ripercussioni negative in termini di perdita del premio di prezzo per il nome e di perdita di benessere per il consumatore la quale potrà essere evitata solo con adeguate campagne informative mediante tecniche di comunicazione pubblicitaria (2) – o si inserisce nel disciplinare il territorio che presta il nome alla denominazione. In altre parole, se i vitigni del Comune di Asti non garantiscono lo *standard* di qualità del prodotto «Asti» DOCG allora è necessario modificare il nome della denominazione per non indurre in errore il consumatore e per evitare ulteriori conflitti con i produttori di vino del territorio di Asti che a ragione lottano per fregiarsi della DOCG. Se il prodotto Asti DOCG ha delle caratteristiche organolettiche specifiche che il territorio del Comune di Asti escluso non può garantire è legittima la esclusione, ma è altresì ragionevole utilizzare una denominazione che non richiami il territorio quando lo stesso non è compreso nel disciplinare in quanto fuorviante. Se viene impiegato il nome «Asti» per rappresentare determinate caratteristiche che Asti non possiede, si utilizza allora il nome del territorio che quelle caratteristiche possiede.

(1) Sentenze del T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* n. 1774, n. 1775, n. 1776, n. 1777 del 18 febbraio 2013, reperibili sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(2) Sul punto v. DEFRANCESCO E. - TRESTINI S., *Il ruolo del nome del vitigno nella valorizzazione sul mercato al consumo: primi risultati di un'indagine sul Tocai*, in *Agriregionieuropa* ([www.agreregionieuropa.unitpm.it](http://www.agreregionieuropa.unitpm.it)), 2008.

In secondo luogo, il collegamento fra le associazioni dei produttori della DOCG crea uno sbarramento all'ingresso di nuovi produttori, anche se tale situazione viene generata dalle norme che disciplinano la legittimazione a chiedere la modifica del disciplinare, facendo sfumare le differenze fra marchi collettivi e segni geografici (DOP, IGP). Nelle denominazioni di origine dovrebbe prevalere il principio della «porta aperta»: sul presupposto che l'azienda si trovi sul territorio previsto nel disciplinare e che questo sia considerato vocato secondo le perizie dei tecnici, l'azienda agricola in grado di rispettare il disciplinare può fregiarsi della DOP. Il caso di specie presenta dei lineamenti peculiari in quanto i vitigni della ricorrente non sono previsti nel disciplinare ma sul territorio che dà il nome alla denominazione. Le norme sulla legittimazione a chiedere la modifica del disciplinare, così come richiamate nel ricorso incidentale, rafforzano quindi il potere di chi è già titolare della facoltà di produrre il bene fregiato dalla DOCG.

Per analizzare le singole problematiche è necessario inquadrare, funzionalmente agli scopi fissati, la disciplina applicabile alle denominazioni di origine per i vini.

2. *Inquadramento della disciplina: denominazioni di origine e menzioni specifiche tradizionali.* La procedura per ottenere la protezione dei vini DOP è centralizzata ed il ricorso alla menzione specifica tradizionale DOCG è ammessa nei limiti previsti dal regolamento CE n. 1234/2007.

Il vino Asti DOP è, infatti, fregiato della menzione specifica tradizionale DOCG (denominazione di origine controllata e garantita) ammessa dall'art. 118 *duovicies* del regolamento CE e richiamata nell'art. 3 del d.lgs. n. 61 del 2010.

Il regolamento CE n. 1234/2007 – così come aggiornato dal regolamento CE n. 491/2009 che ha introdotto gli artt. 118 *bis* e seguenti per il settore vitivinicolo – detta nuove definizioni per le indicazioni geografiche dei vini facendo la loro comparsa le DOP e le IGP vitivinicole che riproducono le definizioni di DOP e IGP introdotte per gli altri prodotti agricoli ed alimentari nel regolamento CE n. 510/2006 (3).

La DOP di un vino è il nome di una Regione, di un luogo determinato o in casi eccezionali di un Paese che designa un prodotto la cui qualità e le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi fattori naturali e umani ottenuto nella zona geografica indicata da uve appartenenti alla specie *Vitis vinifera* provenienti esclusivamente da tale zona geografica (art. 118 *ter*).

Il d.lgs. n. 61 del 2010 definisce espressamente la denominazione di origine protetta come «il nome geografico di una zona viticola particolarmente vocata utilizzato per designare un prodotto di qualità e rinomato, le cui caratteristiche sono connesse essenzialmente o esclusivamente all'ambiente naturale ed ai fattori umani».

Le menzioni specifiche tradizionali DOC e DOCG, utilizzate nell'art. 3 del d.lgs. 61 del 2010 per classificare i vini DOP, possono essere inserite in etichetta ma solo in funzione descrittiva aggiuntiva senza alcun significato di protezione nazionale in quanto, *ex art.* 118 *duovicies*, par. 2 del regolamento CE n. 1234/07, spetta solo alla Commissione definire, riconoscere e proteggere le menzioni tradizionali (4).

Oltre ad impedire che singoli produttori possano appropriarsi indebitamente del segno registrandolo, ad esempio, come marchio al fine di utilizzarlo in via esclusiva – il nome, dal momento del riconoscimento, deve poter essere utilizzato da qualsiasi operatore che commercializzi vino prodotto in conformità del disciplinare di produzione (art. 118 *quaterdecies* del regolamento CE n. 1234/07) – l'effetto del riconoscimento di una DOP è quello di impedire che sia usato in modo da ingenerare confusione nei consumatori (art. 2, d.lgs. n. 61 del 2010 e art. 118 *quaterdecies* del regolamento CE n. 1234/2007).

A livello internazionale, l'art. 23 dell'Accordo TRIPs – adottato a Marrakech il 15 aprile 1994 e ratificato in Italia con l. 29 dicembre 1994, n. 747 – stabilisce poi che ciascun Membro prevede i mezzi legali atti a consentire alle parti interessate di impedire l'uso di un'indicazione geografica che identifichi dei vini come non originari del luogo indicato dalla denominazione in questione.

La denominazione di origine, da quanto emerge dal breve richiamo della disciplina di riferimento, ha la funzione di descrivere un collegamento forte fra il nome geografico scelto per la protezione e le caratteristiche del prodotto fregiato. Il nome non è individuato secondo parametri casuali o di fantasia: quel nome rappresenta un luogo determinato e le sue caratteristiche. Nel caso di specie, quindi, la scelta del nome «Asti» manifesta intrinsecamente – in base alle previsioni contenute negli art. 118 *ter* del regolamento CE n. 1234/2007 e 4 del d.lgs. n. 61 del 2010 – che il territorio evocato possiede le caratteristiche organolettiche e analitiche necessarie per produrre il vino DOCG, in caso contrario, anche al fine di non indurre in errore il pubblico dei consumatori – secondo quanto previsto nell'art. 118 *quaterdecies*, par. 2, lett. *d*) – è necessario adottare una soluzione alternativa in grado sia di non disperdere la rinomanza del segno legata al prodotto sia di tutelare le imprese situate sul territorio di Asti.

3. *La scelta del nome «Asti» e l'esclusione del Comune di Asti. La confusione ingenerata nei consumatori.* «Che cosa c'è in un nome? Ciò che noi chiamiamo rosa, anche se lo chiamassimo con un altro nome, serberebbe pur sempre lo stesso soave profumo» («Romeo e Giulietta», di W. Shakespeare). La citazione shakespeariana ci induce a riflettere sull'importanza del nome attribuito alle persone oltre che alle cose; le proprietà essenziali delle cose, come il profumo della rosa, prescindono secondo Shakespeare dal nome che viene loro attribuito come per le persone la rinuncia al nome non preclude di godere delle occasioni che la vita può offrire.

Nel nostro ordinamento giuridico il nome viene tutelato come un diritto della personalità tanto che la persona alla quale si contesta il diritto all'uso del nome o che possa risentire pregiudizio dall'uso che altri indebitamente ne faccia può chiedere giudizialmente la cessazione del fatto lesivo, salvo il risarcimento del danno (art. 7 c.c.).

Dei nomi dei prodotti e dei segni geografici, oltre a tutelarne la reputazione e la rinomanza nel mercato, si deve garantire la non decettività per il pubblico dei consumatori.

La sentenza n. 1773 del 18 febbraio 2013 introduce la questione connessa alla scelta del nome «Asti» DOCG sottolineando che l'art. 4 del d.lgs. n. 61 del 2010 prevede che «nei disciplinari delle DOCG debbano essere inclusi i terri-

(3) Per una ricostruzione organica della disciplina, in particolare, cfr., COSTATO L. - BORGHI P. - RIZZIOLI S., *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011, 237 ss.; MASINI S., *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011, 267 ss.; ALBISINNI F., *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropa*

([www.agrregionieuropa.uniupm.it](http://www.agrregionieuropa.uniupm.it)), 2008.

(4) In tema di menzioni tradizionali v., CANFORA I., *Il carattere evocativo della traduzione per le menzioni tradizionali dei vini. Il ruolo della Corte di giustizia nell'informazione dei principi del settore alimentare*, in questa Riv., 2009, 100 ss.

tori dai quali la stessa prende il nome, mentre potrebbero essere inclusi anche i territori adiacenti, purché ricorrano determinate garanzie qualitative».

«La *ratio* della norma» continua la sentenza «sarebbe quella di impedire che il nome della denominazione di origine possa essere utilizzato in modo da indurre i consumatori in errore nelle proprie scelte di acquisto e, nei disciplinari delle DOCG, l'esclusione del territorio dal quale la denominazione di origine prende il nome non sarebbe consentito proprio al fine di non ingenerare confusione in danno del consumatore finale».

Mentre la sentenza utilizza il verbo devono («debbono» essere inclusi i territori dai quali la stessa DOCG prende il nome) per designare il collegamento necessario fra nome indicato nella denominazione e territorio, la norma non si spinge così in là e si limita ad utilizzare espressamente il verbo «possono» con riferimenti ai territori adiacenti pur sottolineando innegabilmente l'imprescindibile legame fra nome e territorio evocato al fine di ottenere la protezione richiesta.

A livello europeo il legame forte fra scelta del nome della denominazione di origine, territorio (regione/luogo determinato/paese) e qualità del prodotto (le qualità e le caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico ed ai suoi fattori naturali e umani) viene individuato nella definizione fornita dall'art. 118 *ter* del regolamento CE n. 1234/07 come sopra espressamente riportata. Il nome di cui si chiede la tutela deve essere specificato nell'oggetto della domanda di protezione e nello stesso disciplinare ivi inserito insieme alla descrizione, per i vini a denominazione di origine, delle caratteristiche analitiche e organolettiche oltre che alla delimitazione della zona geografica di produzione e agli elementi che evidenziano il legame fra il suddetto nome, le caratteristiche organolettiche e la zona di produzione.

L'interesse tutelato è la trasparenza circa la *vera origine* del prodotto in modo da non indurre in errore il consumatore attraverso l'impiego delle denominazioni di origine. Tale principio generale viene condiviso sia a livello europeo (art. 118 *quaterdecies*) sia a livello nazionale dove si ribadisce che il «nome» della denominazione di origine non può essere impiegato in modo tale da ingenerare confusione nei consumatori (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 61 del 2010).

Norma di interesse nella vicenda, anche se non assume un richiamo diretto nella decisione in commento ma che aiuta a riflettere sul rilievo della scelta del nome geografico per la denominazione di origine, è l'art. 118 *novodecies* del regolamento CE n. 1234/2007 secondo il quale la Commissione può decidere la cancellazione della protezione di una denominazione di origine non più rispondente al rispettivo disciplinare su richiesta debitamente motivata di un Paese terzo o di una persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo.

Il collegamento fra nome, territorio e qualità del prodotto è indispensabile per mantenere la protezione della denominazione di origine che quel territorio indicato nel nome rappresenta. Un esempio significativo in tale direzione è rappresentato dal caso del vino friulano Tocai. Con la sentenza della Corte europea di giustizia del 12 maggio 2005, nella causa C-347/03 (5), il vino Tocai non scomparirà ma dovrà essere commercializzato con un

nome diverso. Il nome friulano, infatti, ricorda il vino ungherese Tokaj prodotto in una regione geografica determinata da cui prende il nome. In virtù di un accordo bilaterale fra Comunità europea e Repubblica ungherese, sottoscritto il 23 novembre 1993, a partire dal 1° aprile 2007 la denominazione «Tocai friulano» sarà soppressa e sostituita dalla nuova denominazione «Friulano», in quanto la stessa non rappresenta – a differenza del vino ungherese Tokaj – una indicazione geografica ma soltanto un nome di fantasia forse collegato al nome del fiume Tocca che scorre sulla Regione friulana.

La vicenda del vino friulano – interessata tra l'altro da una successiva sentenza della Corte costituzionale (n. 368/2008) (6) che nel dichiarare la illegittimità costituzionale della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 ribadisce il veto imposto dalla Corte di giustizia nel 2005 – ricorda come il collegamento fra denominazione e territorio sia un requisito indispensabile per mantenere il nome oggetto di protezione.

Se il nome geografico Asti viene utilizzato per indicare una DOCG che fra le zone di produzione non include i territori da cui prende il nome, si potrebbe allora pensare che «Asti» non sia utilizzato come denominazione geografica *strictu sensu* ma indichi semplicemente una varietà di vite come nell'ipotesi del vino friulano che si è visto precluso l'utilizzo del termine Tocai a favore dell'Ungheria la quale impiega il nome Tokaj per indicare la zona di produzione e quindi come denominazione di origine in senso proprio.

4. *Modifica del disciplinare e legittimazione del singolo produttore.* Sulla questione circa la possibilità che il singolo produttore sia legittimato a proporre istanza per la modifica del disciplinare si facciano prima di tutto due considerazioni di ordine generale. La normativa in materia di denominazioni di origine non tutela solo il consumatore ma altresì il territorio ed i produttori del luogo così come definito nel disciplinare ovvero nello stesso richiamato. In secondo luogo, a differenze che nel regolamento CE n. 510/2006, relativo alla protezione delle IGP e delle DOP per i prodotti agricoli ed alimentari in generale, dove la domanda di protezione può essere presentata solo da associazioni, il regolamento CE n. 1234/2007 ammette la possibilità che questa sia presentata anche da singoli produttori. L'art. 118 *octodecies*, a tal proposito, stabilisce che ogni produttore, a certe condizioni, può chiedere la modifica del disciplinare anche per rivedere la delimitazione della zona geografica di produzione.

Le norme poste dal regolamento CE n. 1234/2007 sono direttamente applicabili nel territorio nazionale e gerarchicamente sovraordinate rispetto alle disposizioni di diritto interno. Infatti, l'art. 11 del d.lgs. n. 61 del 2010 specifica che per la modifica del disciplinare si applicano, in analogia, le norme previste per il riconoscimento conformemente alle disposizioni previste dall'art. 118 *octodecies* del regolamento CE n. 1234/07 il quale, rubricato «modifiche del disciplinare», letteralmente stabilisce che *ogni richiedente* che soddisfi le condizioni previste dall'art. 118 *sexies* può chiedere l'approvazione di una modifica del disciplinare di produzione o di un'indicazione geografica protetta, in particolare per tener conto dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche o, come nel caso di specie,

(5) In *Riv. dir. agr.*, 2006, II, 14.

(6) Per un commento cfr. RAUSEO N., *Illegittimità della denominazione Tocai Friulano*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, 54; GENCARELLI F., *La tormentata vicenda della denominazione «Tocai»: ultimo atto*, in questa *Riv.*, 2009, 690

ss. e JANNARELLI A., *Il «Tocai Friulano» al capolinea. Spunti di riflessione su una tragicommedia all'italiana e sugli indirizzi della Corte costituzionale circa il rapporto tra «tutela della concorrenza» e «Ordinamento civile» nella strutturazione e promozione del mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, 194 ss.

per rivedere la delimitazione della zona geografica di cui all'art. 118 *quater*, par. 2, lett. *d*).

L'art. 118 *sexies* riserva la legittimazione alle associazioni di produttori fatta salva, in casi eccezionali, la legittimazione del singolo produttore. Nel ricorso si sottolinea che le condizioni affinché il singolo produttore possa richiedere la modifica nel caso di specie non ricorrono. L'art. 2 del regolamento CE n. 607/2009 prevede, a tale proposito, che il singolo produttore possa richiedere la modifica del disciplinare, ai sensi dell'art. 37, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008 se è dimostrato che: *a*) è l'unico produttore nella zona geografica delimitata e *b*) la zona geografica delimitata oggetto della domanda, se è circondata da zone a denominazione di origine o indicazione geografica, possiede caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle delle zone delimitate circostanti, oppure le caratteristiche del prodotto differiscono da quelle dei prodotti ottenuti nelle zone delimitate circostanti.

In merito all'eccezione circa il difetto di legittimazione della ricorrente, la sentenza richiama una norma nazionale, tra l'altro ormai abrogata dai successivi interventi normativi, la quale recita – anche se non più vigente – che i disciplinari possono essere modificati su documentata istanza degli organismi interessati alla quale deve essere allegata la bozza di nuovo disciplinare (art. 10 della legge n. 164 del 1992) (7). Nonostante l'abrogazione, l'art. 2 del d.m. 16 dicembre 2010 – procedura a livello nazionale per l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari – prevede che il soggetto legittimato a presentare la domanda di protezione per DOP o IGP ai sensi del regolamento CE n. 1234/07 è qualunque Associazione di produttori, costituita dall'insieme dei produttori vitivinicoli della denominazione oggetto della domanda, ivi compresi i Consorzi di tutela in possesso dei requisiti previsti dall'art. 17, d.lgs. n. 61 del 2010; inoltre, l'art. 10, comma 4, lett. *a*) dello stesso decreto stabilisce altresì che «qualora la modifica del disciplinare riguardi la delimitazione della zona di produzione delle uve, la domanda deve essere avallata da almeno il cinquantesimo per cento (51%) dei viticoltori, che rappresentino almeno il sessantasei per cento (66%) della superficie totale dichiarata allo schedario viticolo per la relativa denominazione, oggetto di rivendicazione nell'ultimo biennio, e le relazioni devono essere atte a comprovare che nelle aree da includere si verificano le medesime condizioni della originaria zona di produzione».

Ne consegue che, secondo la posizione assunta dai produttori, nel caso di specie, legittimato ad avanzare proposte di modifica del disciplinare di produzione è il Consorzio di tutela e non il singolo, con la specificazione che l'istanza di modifica della delimitazione della zona di produzione delle uve deve essere avallata da una maggioranza qualificata di viticoltori.

Le eccezioni sollevate nel ricorso incidentale si fondano sul presupposto che la richiesta di modifica presentata dal Consorzio di tutela non avrebbe avuto ad oggetto l'estensione del disciplinare ad altre zone del Comune di Asti ma ai soli vitati dell'Istituto agrario «Penna» senza pertanto comprendere i terreni in Portacomaro stazione della ricorrente. L'istanza di riesame presentata dall'Azienda agricola Castel del Poggio al Comitato Nazionale Vini non si è limitata a contestare la decisione circa il mancato inserimento dei terreni della Scuola agraria «Penna» ma si è spinta fino

ad ampliare illegittimamente l'oggetto del procedimento per ottenere l'inserimento dei propri vitigni nella zona di produzione e per queste ragioni i ricorrenti in via incidentale hanno chiesto la dichiarazione di inammissibilità dell'istanza: sotto l'apparente forma del riesame, sarebbe stata surrettiziamente introdotta una nuova modifica del disciplinare, estranea e diversa dalla modifica richiesta dal Consorzio.

La ricorrente incidentale ha specificato che, ove l'istanza di riesame fosse stata dichiarata inammissibile, Castel del Poggio non avrebbe avuto interesse alla decisione nel merito del ricorso principale, per cui la decisione sull'impugnativa incidentale avrebbe carattere pregiudiziale ed assorbente rispetto alla decisione del ricorso principale.

Nonostante le doglianze dei Produttori, nella sentenza n. 1773 del 2013, come già anticipato, il T.A.R. Lazio – ritenuto il rapporto controverso disciplinato dal d.m. 16 maggio 2012 che include il territorio del Comune di Asti nel disciplinare – ha dichiarato la cessata materia del contendere per l'attribuzione del bene della vita alla ricorrente.

Con i successivi ricorsi n. 6269, n. 6301, n. 6302 e n. 6304 del 2012 presentati dai Produttori del Moscato, il T.A.R. ha tuttavia annullato il d.m. 16 maggio 2012 per cui ancora oggi il Comune di Asti è escluso dal disciplinare nonostante la presenza dell'intero territorio dei Comuni di: Bubbio, Calamandrana, Calosso, Canelli, Cassinasso, Castagnole Lanze, Castel Boglione, Castelletto Molina, Castelnuovo Belbo, Castel Rocchero, Cessole, Coazzolo, Costigliole d'Asti, Fontanile, Incisa Scapaccino, Loazzolo, Maranzana, Mombaruzzo, Monastero Bormida, Montabone, Nizza Monferrato, Quaranti, San Marzano Oliveto, Moasca, Sessame, Vesime, Rocchetta Palafea e San Giorgio Scarampi tutti nella Provincia di Asti.

5. *Conclusioni.* L'art. 13 del codice della proprietà industriale esprime un principio fondamentale secondo il quale non possono costituire oggetto di registrazione come segni distintivi i nomi che in commercio possono servire a designare la provenienza geografica. La *ratio* della norma è quella di garantire a tutti gli imprenditori che operano in un certo contesto territoriale la possibilità di utilizzare in funzione descrittiva quel riferimento geografico. La disciplina in materia di marchi collettivi e denominazioni di origine costituisce una eccezione a questo principio in quanto tali segni garantiscono la qualità di prodotti provenienti da una zona geografica determinata (8). Nel mercato alimentare, essi si impongono a garanzia della tipicità e della qualità nonostante le esigenze della globalizzazione (9) e della standardizzazione di livello sopranazionale.

Nell'ipotesi in cui una denominazione geografica sia tutelata come DOP potranno utilizzare quel nome geografico tutti i produttori in grado di rispettare gli *standard* fissati – secondo regole oggettive e pubblicistiche – nel disciplinare.

Se mediante la scelta del nome si trae in inganno il pubblico dei consumatori, nonostante la reputazione e le note qualità del prodotto, si entra in contrasto con il principio espresso nell'art. 118 *quaterdecies*, par. 2, lett. *d*) del regolamento CE n. 1234/07 più volte richiamato in questa sede.

Infatti, considerando che l'utilizzo del nome geografico è concesso solo nelle ipotesi in cui il riferimento territoriale sia di pura fantasia ovvero quando si evocano le caratteristiche del territorio in grado di evidenziare rino-

(7) La l. 10 febbraio 1992, n. 164 il cui art. 10 viene richiamato dai ricorrenti incidentali a giustificazione della mancanza di legittimazione del singolo produttore a richiedere le modifiche del disciplinare è stata abrogata dal d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61 di attuazione dell'art. 15, l. 7 luglio 2009, n. 88 con cui si è inteso adeguare il sistema delle denominazioni vinicole nazio-

nali alle nuove disposizioni dell'OCM relative al settore.

(8) Sul punto v. RICOLFI M., *I fatti costitutivi del diritto di marchio. I soggetti*, in AA.VV., *Diritto industriale*, Torino, 2009, 80 ss.

(9) GALLI C., *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, in *Riv. dir. ind.*, 2004, I, 60 ss.

mate qualità del prodotto, se il nome scelto per la denominazione individua un luogo non previsto nel disciplinare si confonde il consumatore circa la provenienza geografica del prodotto (10).

Nel caso di specie viene tutelato come DOCG il moscato d'Asti con il nome geografico di «Asti». Rimanendo escluso il Comune omonimo dal disciplinare di produzione lo stesso non potrà utilizzare tale denominazione in etichetta con notevole pregiudizio, oltre che per il pubblico, per le imprese del territorio.

In armonia con il principio generale espresso nell'art. 13 c.p.i. tutti i produttori situati sul territorio previsto nel disciplinare che siano in grado di rispettarne le regole devono potersi fregiare del segno DOP per la produzione. A differenza che nel marchio collettivo (11) – dove permane un margine di discrezionalità in capo all'Ente che provvede alla registrazione e al controllo circa il rispetto degli *standard* di qualità – nelle denominazioni di origine il rispetto delle norme contenute nel disciplinare – scelte con criteri oggettivi e pubblicitari – è condizione necessaria e sufficiente per entrare a far parte del gruppo dei produttori fregiati (12). Il contesto viticolo, caratterizzato dalla presenza di norme specifiche contenute nel regolamento CE n. 1234/07, condivide sotto tale profilo la filosofia di fondo del regolamento CE n. 510/2006 in materia di indicazioni geografiche e denominazioni di origine per i prodotti agricoli e alimentari secondo cui gli enti coinvolti nel controllo degli *standard* non decidono «con discrezionalità» circa l'ingresso di nuovi produttori qualora questi siano in grado di rispettare le regole imposte da soggetti pubblici contenute nel disciplinare.

Se le differenze fra marchio collettivo e denominazioni di origine sono ben delineate nel dettato normativo europeo, la prassi e la disciplina di fonte secondaria rischiano di far perdere tali distanze allorché le Associazioni di produttori acquistano un potere in grado di sbarrare l'ingresso a nuovi operatori i cui vigneti si trovano nel territorio che presta il nome alla DOP ma che sono esclusi dal disciplinare in base a profili non ben chiariti.

Al di là degli interessi concreti delle parti coinvolte nella vicenda *sub iudice*, è legittimo garantire che chiunque si trovi sul territorio previsto nel disciplinare o che comunque presta il nome alla denominazione – qualora sia in grado di rispettare gli *standard* di qualità – sia messo nelle condizioni di produrre il vino fregiato dalla denominazione di origine controllata e garantita nella specie il Moscato di Asti.

Francesca Leonardi

(10) In punto di tutela del consumatore circa il diritto all'informazione sull'origine del prodotto, cfr. LIBERTINI M., *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, in *Riv. dir. ind.*, 2010, 289 ss.; SARACENO A., *Note in tema di ingannevolezza dei segni con indicazioni geografiche*, nota a Trib. Torino 26 novembre 2004, Sez. ad. gen., in *Giur. comm.*, 2007, 490 ss. e SEBASTIO F., *Segni distintivi e marchio geografico in relazione alla disciplina della tutela del nome e della normativa sulla pubblicità ingannevole e delle libertà di concorrenza*, nota a Cass. Sez. I Civ. 20 dicembre 2000, n. 16022, in *Giust. civ.*, 2001, 2993 ss.

(11) In tema di marchio collettivo v. per tutti, MASI P., *Il marchio collettivo*, in MARASÀ G. - MASI P. - OLIVIERI G. - SPADA P. - SPOLIDORO M.S. - STELLA RICHTER M. (a cura di), *Commento tematico della legge marchi*, Torino, 1998, 91 ss. e SPADA P., *Il marchio collettivo privato fra distinzione e certificazione*, in *Scritti in onore di G. Minervini*, Vol. II, *Impresa, concorrenza, procedure concorsuali*, Napoli, 1997, 475 ss.

(12) Sull'accostamento del marchio collettivo alle denominazioni geografiche per individuarne le differenze, cfr. MASINI S., *Corso di diritto alimentare*, cit., 240 ss. e CAPRA M., *Osservazioni in tema di denominazioni di origine, indicazioni di provenienza e marchi geografici (note a margine del caso Pilsner)*, nota a Corte d'app. Milano 10 ottobre 1999, in *Riv. dir. ind.*, 2000, 329 ss.

T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. I - 30-8-2012, n. 987 - Balucani, pres.; Ravasio, est. - Comune di Villata, Comune di Casalino, Comune di Borgo Vercelli, Comune di Casalbeltrame, Comune di San Nazzario Sesia ed Ente Parco Lama del Sesia e Riserve (avv. ti Scaparone e Gendre) c. Provincia di Novara (avv. Gallo) ed a.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Impianto di gestione di rifiuti - Produzione di compost ed energia elettrica - Attività di compostaggio dei rifiuti - Trattamento anaerobico finalizzato alla creazione di biogas - Produzione di energia o calore - Attività di recupero dei rifiuti - Art. 183, d.lgs. n. 152/2006 - FORSU - Qualifica di biomassa ai fini della applicabilità delle norme in materia di energia - Natura di rifiuto - Permanenza - Applicabilità della normativa sulla gestione dei rifiuti.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, parte IV, allegato C)

**Sanità pubblica - Giustizia amministrativa - Legittimazione a ricorrere e a resistere - Realizzazione di impianto di gestione rifiuti - Autorizzazione - Impugnazione - Comune limitrofo - È legittimato.**

*A prescindere dal dato chiarissimo emergente dall'allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006, lett. R.3), va considerato che la circostanza che la FORSU, come altri rifiuti biodegradabili, possa qualificarsi come «biomassa» ai fini della applicabilità delle norme in materia di produzione di energia rinnovabile non toglie che essa è e continua ad essere un rifiuto sino a che, ad ultimazione del ciclo di trattamento, viene definitivamente trasformata in un prodotto secondario. L'energia traibile dalla attività di recupero dei rifiuti biodegradabili costituisce solo una utilità che si affianca a quella insita nel recupero dei rifiuti stessi, e che tale utilità possa costituire il motivo principale che induce il gestore alla apertura dell'impianto non altera la natura della attività, che resta pur sempre anche una attività oggettivamente deputata al recupero degli stessi. Del resto è evidente che il trattamento dei rifiuti biodegradabili utilizzati per la produzione di energia rinnovabile ne garantisce il corretto recupero solo ove assoggettato interamente alla normativa sui rifiuti, la quale costringe il gestore dell'impianto a non disinteressarsi dei rifiuti trattati dopo averne sfruttato le capacità energetiche. Ne consegue che agli impianti che producono energia rinnovabile tramite trattamento di rifiuti biodegradabili sarà certamente applicabile sia la normativa afferente la produzione di energia da biomasse sia la normativa sulla gestione dei rifiuti. Tale statuizione non si pone in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, la cui applicazione non può e non deve tradursi nella selvaggia proliferazione di impianti di notevole impatto ambientale e soprattutto non deve portare a pratiche idonee a compromettere la programmazione della gestione dei rifiuti ed il corretto recupero degli stessi (1).*

*Ai Comuni limitrofi a quello interessato dalla realizzazione di un impianto di gestione di rifiuti, deve essere riconosciuta la qualità di soggetto interessato ai fini dell'impugnazione degli atti che autorizzano la realizzazione dell'impianto (2).*

(Omissis)

1. Il Collegio deve preliminarmente esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa della controinteressata E.C.A.M. s.r.l.

(Omissis)

1.2. Sotto diverso profilo la controinteressata sostiene l'inammissibilità del ricorso per mancanza, in capo ai Comuni ricorrenti, di un interesse diretto, concreto ed attuale, e ciò in relazione alla inidoneità dell'impianto a cagionare danni ed alla insufficienza del mero criterio della *vicinitas* al fine di radicare l'interesse ad impugnare un atto amministrativo.

Anche questa eccezione va disattesa.

A prescindere dalla considerazione che buona parte della giurisprudenza considera sufficiente il criterio della *vicinitas* al fine di radicare l'interesse a ricorrere avverso la realizzazione di un'opera (tra le più recenti si veda ad esempio la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI n. 1529 del 19 marzo 2012, con i richiami ivi effettuati), va osservato che comunque nella fattispecie non può negarsi ai Comuni ricorrenti l'interesse a contestare

l'atto impugnato per almeno due ordini di ragioni.

Si allude, in primo luogo, alla circostanza che un impianto della consistenza di quello che qui viene in considerazione è per natura idoneo ad incidere, a tacer d'altro, sulla amenità dei luoghi: che esso possa essere poco visibile, che possa provocare immissioni di vario tipo contenute nei limiti di legge o che addirittura alcun tipo di disagio possa essere risentito dai Comuni vicini sono evenienze che perdono di importanza a fronte della ovvia considerazione che per la popolazione locale è meglio non avere nelle vicinanze un impianto del genere. Tale considerazione risulta poi rafforzata dalla constatazione che i disagi paventati dai Comuni ricorrenti (conseguenti al processo di degradazione delle biomasse ed alla movimentazione del compost dentro e fuori l'area dell'impianto) costituiscono (come si vedrà *infra*, sub par. 2) criticità tipiche degli impianti a digestione anaerobica di tipo «discontinuo», la cui accettabilità è strettamente legata ad una corretta progettazione degli impianti, ma anche ad una corretta gestione e manutenzione nel tempo degli stessi. Per questa ragione il fatto che all'attualità il progetto possa dirsi idoneo a cagionare pregiudizi ai Comuni ricorrenti non garantisce affatto che in futuro non si creeranno inconvenienti. Si tratta quindi di una attività che reca in sé un indice di rischio a fronte del quale si deve riconoscere alle comunità vicinarie, e quindi agli enti che le rappresentano, la possibilità di sottrarsi opponendosi alla realizzazione dell'intervento. Proprio per tale ragione in giurisprudenza è stata riconosciuta, ai Comuni limitrofi a quello interessato dalla realizzazione di un impianto di gestione di rifiuti, la qualità di soggetto interessato, sia al fini della partecipazione alla conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 208, d.lgs. n. 152/06, sia ai fini della impugnazione degli atti che autorizzano la realizzazione dell'impianto: si veda, tra le più recenti, la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V n. 5193 del 16 settembre 2011.

Già sulla base di tali considerazioni non è revocabile in dubbio l'interesse dei Comuni ricorrenti, che sono limitrofi e che hanno partecipato alla conferenza di servizi, alla impugnazione della determina conclusiva del procedimento.

Va dipoi considerato che l'opera di che trattasi provoca comunque un carico impiantistico ed ambientale del quale dovrà tenersi conto nella futura attività di programmazione settoriale, che ne resterà condizionata: così, per effetto della realizzazione dell'impianto di che trattasi tra qualche anno potrebbe diventare difficile, dal punto di vista della sostenibilità ambientale, autorizzare la realizzazione di nuovi impianti di cui si sentisse la necessità in ragione di un aumento della produzione dei rifiuti locali. Sussiste pertanto l'interesse dei Comuni confinanti ad impugnare la determina in epigrafe indicata anche in vista di preservare la futura capacità di trattamento dei rifiuti dell'A.T.O. di rispettiva appartenenza in ossequio al principio di autosufficienza.

1.3. Vanno quindi respinte le censure afferenti la carenza di legittimazione e di interesse dei Comuni ricorrenti.

2. Prima di passare alla disamina del merito del ricorso il Collegio ritiene opportuno puntualizzare quanto segue in punto di fatto.

2.1. Giova infatti rammentare che i c.d. impianti di compostaggio altro non sono che impianti di trattamento aerobico nei quali sostanze organiche di vario tipo vengono poste a giacenza all'aria aperta affinché la relativa massa, opportunamente ossigenata ed umidificata, sia metabolizzata da micro-organismi: al termine del processo si ottiene un prodotto stabilizzato, una sorta di terriccio detto compost, che può essere utilizzato come fertilizzante.

La metabolizzazione di sostanza organica tramite «digestione» può però avvenire anche in ambiente anaerobico, e cioè in ambienti completamente chiusi all'interno dei quali si induce, tramite opportuno riscaldamento, la digestione della massa per opera di vari tipi di batteri che si attivano a seconda della temperatura: più è alta la temperatura più si velocizza il processo di digestione. Si hanno «digestori» di tipo «continuo», i quali possiedono dispositivi meccanici o idraulici atti a mescolare il materiale e ad estrarne in continuazione gli eccessi durante l'aggiunta continua di materiale organico. Si hanno anche digestori di tipo «discontinuo «a *batch*» nei quali una volta avvenuta l'alimentazione iniziale il «digestore» viene chiuso e sull'intera massa non agisce alcun dispositivo di sorta: tali «digestori» hanno lo svantaggio di emettere odori e di possedere cicli di svuotamento problematici. Nell'ultimo stadio di digestione anaerobica, detto meta-

nogenesi, si ha la produzione di metano, di biossido di carbonio e di acqua: il biogas così ottenuto può essere captato e utilizzato per la produzione di energia termica tramite combustione in caldaia oppure per la produzione di energia elettrica attraverso gruppi di cogenerazione.

Il materiale in uscita dal digestore è un fango liquido che non è ancora completamente stabilizzato e che deve essere sottoposto ad ulteriore digestione aerobica, previa centrifugazione: all'esito di essa si ottiene una frazione liquida, destinata al processo di depurazione o al riutilizzo nel processo di digestione, ed una frazione solida, destinata al compostaggio.

Quanto sopra evidenzia che negli impianti di digestione anaerobica la produzione di biogas non costituisce il prodotto finale, ma solo un prodotto intermedio che, opportunamente catturato, viene utilizzato per la produzione di calore od energia elettrica. Prodotti finali di tale processo biologico sono invece il c.d. compost nonché un liquame destinato allo smaltimento, salvo essere utilizzato come fertilizzante organico in agricoltura o reimmesso nel digestore. In effetti la digestione anaerobica viene anche definita come una fase di pre-trattamento rispetto a quella di compostaggio aerobico.

2.2. Con domanda inoltrata il 3 novembre 2009 la E.C.A.M. s.r.l. chiedeva il rilascio della compatibilità ambientale ai sensi della legge n. 40/98 in relazione ad un impianto di trattamento aerobico ed anaerobico di rifiuti organici finalizzato alla produzione di compost ed energia elettrica: in questo primo progetto originario si prevedeva di sottoporre a processo una quantità complessiva di 88.000 tonnellate all'anno di rifiuti organici, delle quali circa 50.000 tonnellate costituite da frazione organica di rifiuti solidi urbani provenienti, nelle intenzioni della controinteressata, dalla Provincia di Novara, dal Piemonte o da Regioni limitrofe: parte di essa, pari a circa 35.000 tonnellate, doveva essere conferita all'impianto di compostaggio anaerobico - da realizzarsi con ricorso ad una tecnologia «a secco» con gestione a «*batch*» e tempo di digestione di 28 giorni -; la residua parte di 15.000 tonnellate era destinata all'impianto di digestione aerobica, al quale erano però destinate anche 33.776 tonnellate di «digestato» proveniente dalla digestione anaerobica.

2.3. Con delibera del Consiglio provinciale di Novara n. 93 del 29 novembre 2010 veniva approvata una modifica alle linee guida approvate nel 2006 per la gestione dei rifiuti, che ha stabilito quanto segue:

«2.4. *Impianti di compostaggio.* Tali impianti costituiscono un supporto indispensabile al sistema di raccolta differenziata già implementato sul territorio provinciale e alle prospettive dello stesso.

2.4.1. *Situazione attuale.* Sul territorio provinciale attualmente risulta autorizzato all'esercizio dell'attività di compostaggio della frazione organica dei rifiuti solidi urbani derivanti dalla raccolta differenziata, un impianto ubicato in San Nazzaro Sesia in località Tenua Devesio con una capacità di trattamento di 18.090 t/anno di FORSU. Il suddetto impianto ha ottenuto l'approvazione del progetto che prevede l'ampliamento della capacità annua di trattamento a 64.600 t/anno di cui 30.000 t/anno di FORSU.

2.4.2. *Situazione a regime.* La proposta di modifica di Piano regionale, approvata con d.g.r. n. 68-703 del 27 settembre 2010, stima di raggiungere nel 2015, ove la situazione territoriale lo consenta, l'obiettivo di raccolta di 90 Kg di FORU per abitante. Il fabbisogno impiantistico pertanto è di ca. 30.000 t/anno. L'autosufficienza a livello provinciale è garantita dall'ampliamento, già autorizzato, dell'impianto di San Nazzaro Sesia e pertanto in aderenza al principio di prossimità degli impianti di recupero sancito dall'art. 182, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006 si ritiene allo stato attuale non giustificato il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione di altri impianti di trattamento della FORSU».

2.4. Nel corso della conferenza di servizi del 17 dicembre 2010 emergeva la possibile contrarietà dell'intervento rispetto alle nuove linee guida programmatiche provinciali: a tale rilievo la controinteressata replicava, alla conferenza del successivo 25 febbraio 2011, deducendo la inapplicabilità della modifica alla linea di digestione anaerobica e proponeva quindi una modifica al progetto nel senso di eliminare la FORSU dalla sezione di compostaggio, utilizzando la stessa solo nella linea anaerobica: tale proposta veniva effettivamente formalizzata il 3 marzo 2011.

2.5. La conferenza di servizi si riuniva quindi per l'ultima volta il 16 marzo 2011. Ad essa seguiva la determina oggetto di impugnazione.

3. Ciò premesso in fatto, è ora possibile procedere con la disamina dei motivi di ricorso, che è fondato e va accolto.

4. Va anzitutto chiarito che le linee guida provinciali, di cui si è testé riportato l'integrale punto 2.4., debbono essere effettivamente interpretate nel senso che allo stato non consentono la apertura di nuovi impianti finalizzati al recupero della FORSU attesa la capacità degli impianti esistenti o già autorizzati a ricevere quella prodotta dal bacino di riferimento: è ben vero che esse non contengono un espresso divieto alla autorizzazione di nuovi impianti di trattamento della FORSU proveniente da diversi bacini d'utenza, ma nello specificare che eventuali nuovi impianti non sono giustificabili «in aderenza al principio di prossimità degli impianti di recupero sancito dall'art. 182, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006» la Provincia di Novara ha chiaramente affermato di volersi fare carico solo della gestione dei rifiuti prodotti nell'ambito del territorio di sua competenza: essa ha quindi optato per una politica di gestione dei rifiuti tendente ad escludere sia la realizzazione di impianti ultronei rispetto al fabbisogno del relativo territorio, sia la realizzazione di impianti destinati al trattamento di rifiuti provenienti da diversi bacini di utenza.

4.1. La legittimità delle linee guida provinciali di cui si discute non è messa in causa nel presente giudizio e segnatamente non risulta che esse siano contrastanti con le norme del piano regionale per la gestione dei rifiuti, atto di pianificazione contemplato all'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 (e prima ancora dall'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997), che ad esso affida, tra l'altro, il compito di prevedere «b) la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'art. 200 nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale; c) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 195, comma 1, lett. n); d) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali di cui all'art. 200, nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti».

La norma in esame assegna inequivocabilmente alle sole Regioni il compito di determinare il fabbisogno degli impianti di gestione dei rifiuti. La ragione per cui la previsione del fabbisogno di impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti deve essere effettuata in sede regionale è evidente, e risiede nella esigenza di assicurare che la distribuzione dei suddetti impianti sul territorio regionale avvenga in guisa da garantire il rispetto dei principi di precauzione, di prevenzione e di proporzionalità, e così la sostenibilità ambientale, oltre all'autosufficienza di ogni A.T.O.

In giurisprudenza (T.A.R. Marche, Sez. I sentenza n. 1441/2009) si è osservato che tale norma fonda il potere delle Regioni di opporre limitazioni alla libera circolazione dei rifiuti speciali prodotti in ambito regionale e che sarebbe irrazionale che tale potere non potesse essere esercitato con riferimento ai rifiuti speciali provenienti da altre Regioni. Il Collegio ritiene condivisibile tale orientamento. Le numerose pronunce della Corte costituzionale che si sono pronunciate in materia (si veda ad esempio la sentenza n. 10 del 2009 ed i precedenti ivi richiamati) hanno chiarito che il divieto di smaltimento di rifiuti di produzione extraregionale ed il connesso principio di autosufficienza vigono solo con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, non potendo essere applicabili ai rifiuti speciali per i quali è impossibile a priori determinare un ambito territoriale ottimale che ne garantisca lo smaltimento. Da tale indicazione non può però trarsi la conclusione che l'esportazione fuori Regione di rifiuti speciali sia libera al punto tale da prescindere da qualsiasi programmazione regionale, che anzi appare necessaria proprio al fine di garantire che tali rifiuti siano smaltiti nell'ambito territoriale più consono a riceverli.

Ciò precisato in punto rifiuti speciali, pare al Collegio che a maggior ragione anche la individuazione degli impianti destinati al recupero di rifiuti urbani non pericolosi di provenienza regionale o extraregionale debba avvenire in sede di approvazione

del Piano regionale per la gestione dei rifiuti, ancorché per tale tipologia di rifiuti valga il principio di libera circolazione: l'art. 181, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce infatti che «Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'art. 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero».

Ad avviso del Collegio non deve perdersi di vista il fatto che in via generale i rifiuti urbani non pericolosi devono essere gestiti solo in ambito regionale (argomento *ex art.* 182, comma 3, d.lgs. n. 152/2006); che il principio di libera circolazione valevole per quella frazione di essi destinata al recupero costituisce dunque una deroga ad un divieto generale che deve essere fatta oggetto di stretta interpretazione; che l'attività di recupero dei rifiuti urbani non pericolosi crea un carico impiantistico e genera una quantità di prodotti che per rientrare nel concetto di «prodotto secondario» devono avere un effettivo valore economico e di scambio e debbono rispondere a criteri di sicurezza e merceologici ben determinati: una attività di recupero di rifiuti, quindi, non garantisce necessariamente la completa reimmissione in commercio del rifiuto trattato e perciò reca in sé il rischio di gravare l'ambito territoriale interessato di un non preventivato quantitativo di rifiuti urbani non pericolosi soggetto a smaltimento ma proveniente da fuori Regione. Tale considerazione vale, in particolare, con riferimento al compost, che, stante l'ormai sempre più accentuata sproporzione esistente tra offerta e domanda, in mancanza di politiche mirate non viene così facilmente ricollocato sul mercato, rimanendo giacente negli impianti di compostaggio, che poi nel tempo debbono ampliarsi. A tale inconveniente si può far fronte solo approntando un programma di utilizzazione del compost, ad esempio prevedendone l'utilizzo in larga scala per il recupero ambientale di determinate cave o discariche, o per la realizzazione di stadi o di giardini pubblici. Nell'ambito delle previsioni regionali che autorizzano, in deroga al principio di prossimità, l'apertura di impianti di recupero di rifiuti di provenienza «esterna» dovrebbero quindi trovare posto, auspicabilmente, anche delle prescrizioni tendenti a garantirne l'effettivo riutilizzo.

Queste considerazioni inducono il Collegio a ritenere che anche la allocazione di impianti destinati al recupero di rifiuti urbani non pericolosi, di qualsiasi provenienza, debba essere presa in considerazione dalla programmazione regionale di settore. Indiretta conferma in tal senso si trae anche dall'art. 5, comma 3 del d.l. n. 263/2006, che ha attribuito al Commissario delegato per la gestione della emergenza dei rifiuti in Campania il potere di «disporre, d'intesa con le Regioni interessate, lo smaltimento ed il recupero fuori Regione, nella massima sicurezza ambientale e sanitaria, di una parte dei rifiuti prodotti»; la norma, come si vede, non distingue tra le varie tipologie di rifiuti prodotti, e così implicitamente riconosce che anche il recupero fuori Regione di rifiuti urbani non pericolosi debba passare - nonostante il principio di libera circolazione - attraverso un atto di intesa con le Regioni «riceventi». È estremamente significativo il fatto che una tale limitazione risulti inserita in una legislazione emergenziale come quella che riguarda lo smaltimento dei rifiuti della Regione Campania, legislazione che proprio in ragione della situazione di emergenza che affligge questo territorio favorisce in generale lo smaltimento dei rifiuti ivi prodotti fuori Regione: se ne deduce che anche per il legislatore il principio di libera circolazione dei rifiuti urbani non pericolosi destinati al recupero non esclude che tale attività debba conciliarsi con la programmazione di settore regionale e provinciale.

L'art. 181, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006 deve quindi essere letto tenendo presente che comunque la allocazione degli impianti di recupero dei rifiuti urbani non pericolosi deve rispettare le previsioni regionali: queste ultime, proprio in forza della menzionata disposizione, possono derogare al principio di prossimità consentendo l'insediamento di impianti destinati al trattamento di rifiuti urbani non pericolosi provenienti da località esterne all'A.T.O. ed alla Regione di interesse; ma ove simili previsioni facciano difetto la allocazione di simili impianti non può ritenersi consentita. Opinare diversamente significherebbe - come rilevato dal T.A.R. Marche nella sopra ricordata pronuncia - ammettere che la politica di gestione dei rifiuti rimanga affidata

ai singoli gestori degli impianti, il che non si può evidentemente accettare in una materia in cui la programmazione e la coordinazione degli interventi è di fondamentale importanza.

4.1.1. Orbene, l'esistenza, nel vigente Piano regionale per la gestione dei rifiuti di previsioni che consentano la allocazione nella Provincia di Novara di nuovi impianti di compostaggio e di trattamento anaerobico di biomasse non è stata mai invocata dalla ditta interessata in sede procedimentale.

Viceversa, nella odierna fase giurisdizionale la controinteressata ha indicato l'esistenza, in un non meglio identificato Piano regionale di gestione dei rifiuti che la Regione Piemonte avrebbe allo stato solo adottato, di una previsione secondo la quale nell'A.T.O. 2, ove dovrebbe situarsi l'impianto in discussione, «in alternativa al trattamento della FORSU in impianti di compostaggio, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi energetici riguardanti l'utilizzo di fonti rinnovabili, è possibile ricorrere alla digestione anaerobica come forma di pre-trattamento della FORSU, seguita da successive operazioni di recupero».

A prescindere dalla considerazione che l'atto regionale di che trattasi non è stato compiutamente identificato né prodotto dalla ricorrente e che comunque si tratterebbe solo di un atto adottato, come tale non ancora applicabile (non esistono, infatti, norme che collegano alla adozione di un Piano regionale dei rifiuti l'applicazione di misure di salvaguardia, che comunque avrebbero ad oggetto solo le norme più limitative), il Collegio osserva che la previsione in oggetto in realtà ha più valenza programmatica che pratica: da essa infatti non è dato evincere chiaramente che nell'A.T.O. 2 è possibile l'apertura di impianti di trattamento della FORSU ulteriori rispetto a quelli esistenti, e tanto meno si evince che possano essere autorizzati impianti per il trattamento di FORSU proveniente da zone esterne all'A.T.O. medesimo. L'affermata alternatività degli impianti a trattamento anaerobico rispetto a quelli di compostaggio aerobico indica poi semplicemente, ad avviso del Collegio, la propensione dell'amministratore regionale al contenimento degli impianti di compostaggio tradizionale al fine del contenimento del complessivo carico impiantistico (infatti, ove i rifiuti organici di un A.T.O. fossero tutti sottoposti ad un pre-trattamento in impianto anaerobico per essere indirizzati solo successivamente agli impianti di compostaggio esistenti, la necessità di autorizzare nuovi impianti di compostaggio o di autorizzare l'aumento di capacità di quelli esistenti sarebbe contenuta e dipenderebbe solo dall'aumento della produzione dei rifiuti locali; viceversa la mancata coordinazione della attività dei due tipi di impianti induce i gestori degli impianti anaerobici a ricercare fuori A.T.O. i rifiuti da pre-trattare, ma tale fenomeno induce poi, all'interno dell'A.T.O., un aumento della quantità di massa destinata agli impianti di compostaggio aerobici: da qui l'esigenza di creare nuovi impianti di compostaggio o di aumentare la capacità di quelli esistenti). La previsione in esame è dunque inapplicabile in mancanza di misure atte a coordinare l'attività degli impianti di compostaggio esistenti con quelli a trattamento anaerobico di futura realizzazione, essendo evidente che l'attività degli impianti in esercizio o già autorizzata non può essere interrotta o revocata solo in dipendenza della apertura di un nuovo impianto a trattamento aerobico.

La disposizione del Piano regionale per la gestione dei rifiuti che la controinteressata ha invocato nelle sue difese è quindi allo stato inidonea a sorreggere l'autorizzazione alla apertura di una nuova linea di trattamento della FORSU e tale constatazione rafforza quanto già rilevato al precedente paragrafo 4 in ordine alla interpretazione delle linee guida provinciali.

4.2. La contestata previsione delle linee guida provinciali è applicabile ad avviso del Collegio sia agli impianti di compostaggio che agli impianti di digestione anaerobica: questo per la ragione che, come sopra già precisato, il prodotto finale degli impianti di digestione anaerobica non è costituito dal biogas, bensì da un fango non stabilizzato che, una volta centrifugato, dà luogo ad una frazione liquida destinata a smaltimento, se non utilizzata come fertilizzante o se non reimpressa nel digestore, e ad una frazione solida, destinata ad una ulteriore fase di stabilizzazione in impianto di compostaggio aerobico: gli impianti a digestione anaerobica, insomma, non provocano l'annientamento o la sparizione dei rifiuti e sostanze organiche da cui sono alimentati, ma sono anzi idonei a creare una quantità di frazione solida che è destinata ad alimentare proprio quegli impianti di

compostaggio cui si riferisce la rubrica della norma. Non per niente gli impianti di digestione anaerobica dei rifiuti sono anche definiti come impianti di pre-trattamento.

Non si comprende, allora, per quale ragione dovrebbe ritenersi consentita dalle linee guida provinciali la realizzazione di impianti di digestione anaerobica che impieghino la FORSU: la *ratio* delle linee guida è quella di evitare l'inutile proliferare degli impianti di compostaggio ed a tal fine esse hanno determinato il fabbisogno di impianti in quelli necessari e sufficienti a trattare la FORSU prodotta dal solo bacino di interesse. È chiaro, tuttavia, che nel momento in cui nell'A.T.O. si comincia a trattare per via anaerobica anche FORSU di provenienza esterna all'A.T.O. si va ad incidere sul fabbisogno di impianti di compostaggio, vanificando le previsioni delle linee guida. Si noti poi che nel caso di specie E.C.A.M. s.r.l. è stata autorizzata alla apertura non solo della linea di trattamento anaerobico, ma anche di una linea di compostaggio aerobico della quale, in teoria, non doveva sentirsi la necessità. Infatti risulta già autorizzato un ampliamento dell'impianto di S. Nazzaro Sesia sufficiente ad accogliere la FORSU di cui è prevista la produzione nell'A.T.O. 2 sino al 2015: poiché E.C.A.M. s.r.l. sostiene di voler recuperare la FORSU dell'A.T.O. medesimo e poiché la massa pre-trattata deve comunque terminare il ciclo di recupero in un impianto di compostaggio, l'impianto di S. Nazzaro Sesia avrebbe ben potuto accogliere la FORSU pre-trattata da E.C.A.M. s.r.l. Invece questa ultima è stata autorizzata ad aprire una nuova linea di compostaggio aerobico, nella quale farà confluire 50.000 tonnellate di FORSU «digestata» derivante dal pre-trattamento negli impianti anaerobici. Ciò significa: *a*) che nell'impianto di compostaggio comunque confluisce della FORSU, sia pure pre-trattata; *b*) che l'impianto di S. Nazzaro Sesia non avrà più alcuna utilità, a meno che in realtà E.C.A.M. s.r.l. conti di recuperare FORSU proveniente da fuori A.T.O., così andando ad aggravare il carico territoriale di FORSU da sottoporre a trattamento aerobico in disaccordo con l'obiettivo delle linee guida provinciali.

Si tratta di semplici considerazioni, che però spiegano bene la ragione per cui non ha alcun senso applicare le linee guida ai soli impianti di trattamento aerobico della FORSU, come ha fatto la Provincia di Novara. Del resto è agevole osservare che al di là del mero dato formale costituito dalla rubrica del punto 4.2. delle linee guida provinciali, nulla autorizza a credere che esso abbia inteso vietare solo nuovi impianti a trattamento aerobico della FORSU: è invece un dato di fatto che la previsione si chiude con una affermazione che si riferisce genericamente ad «altri impianti di trattamento della FORSU» senza ulteriore specificazione.

4.3. A conclusione dell'esame del primo motivo di ricorso resta da verificare se l'impianto di che trattasi possa ritenersi sottoposto alla normativa speciale sui rifiuti in ragione della sua finalizzazione alla produzione di energia elettrica e della riconducibilità della FORSU al concetto di «biomassa» utile alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Al proposito il Collegio rammenta preliminarmente come l'attività di «recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche)» sono definite dall'allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006, lett. R.3), tra le operazioni di recupero dei rifiuti, indipendentemente dalla finalizzazione della attività. Allo stesso modo al punto R.1. si considera attività di recupero dei rifiuti l'utilizzo di rifiuti «principalmente come combustibile e come altro mezzo per produrre energia», indipendentemente dalla energia sviluppata.

Pare quindi non potersi revocare in dubbio che le attività di compostaggio di rifiuti nonché l'attività di trattamento anaerobico di rifiuti finalizzata alla creazione di biogas e, dipoi, alla produzione di energia o calore, debbano essere annoverate tra le attività di recupero dei rifiuti, la quale attività appartiene al ciclo di gestione dei rifiuti [art. 183, lett. *n*), d.lgs. n. 152/2006] ed è quindi soggetta alla relativa disciplina, nella quale è compresa la programmazione territoriale di settore.

E.C.A.M. s.r.l. sostiene, in pratica, che la FORSU utilizzata per la produzione di energia rinnovabile perde la sua connotazione di «rifiuto» per assumere quella di «biomassa», e pretende derivare da ciò la non applicabilità della normativa in materia di rifiuti agli impianti che utilizzano rifiuti biodegradabili per la produzione di energia rinnovabile.

Il Collegio non è di questo avviso.



A prescindere dal dato chiarissimo emergente dal sopra ricordato allegato C alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006, va considerato che la circostanza che la FORSU, come altri rifiuti biodegradabili, possa qualificarsi come «biomassa» ai fini della applicabilità delle norme in materia di produzione di energia rinnovabile non toglie che essa è e continua ad essere un rifiuto sino a che, ad ultimazione del ciclo di trattamento, viene definitivamente trasformata in un prodotto secondario. L'energia traibile dalla attività di recupero dei rifiuti biodegradabili costituisce solo una utilità che si affianca a quella insita nel recupero dei rifiuti stessi, e che tale utilità possa costituire il motivo principale che induce il gestore alla apertura dell'impianto non altera la natura della attività, che resta pur sempre anche una attività oggettivamente deputata al recupero degli stessi. Del resto è evidente che il trattamento dei rifiuti biodegradabili utilizzati per la produzione di energia rinnovabile ne garantisce il corretto recupero solo ove assoggettato interamente alla normativa sui rifiuti, la quale costringe il gestore dell'impianto a non disinteressarsi dei rifiuti trattati dopo averne sfruttato le capacità energetiche.

Agli impianti che producono energia rinnovabile tramite trattamento di rifiuti biodegradabili sarà quindi certamente applicabile - come la Sezione ha già chiarito nella sentenza n. 1563 del 2009, che ha chiarito che i rifiuti biodegradabili sono suscettibili di utilizzazione quali «biomasse» ai fini della applicazione della disciplina inerente la produzione di energia di fonti rinnovabili, senza peraltro far derivare da tale statuizione la inapplicabilità delle norme sui rifiuti - sia la normativa afferente la produzione di energia da biomasse sia la normativa sulla gestione dei rifiuti.

Tale statuizione non si pone in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, la cui applicazione non può e non deve tradursi nella selvaggia proliferazione di impianti di notevole impatto ambientale e soprattutto non deve portare a pratiche idonee a compromettere la programmazione della gestione dei rifiuti ed il corretto recupero degli stessi. A tale proposito si rammenta che il «considerando» 8 della direttiva CE n. 2001/77, sulla promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, anche nel testo consolidato ribadisce che la utilizzazione di rifiuti come fonte energetica implica la applicazione della normativa europea sui rifiuti; che «il sostegno dato alle fonti energetiche rinnovabili dovrebbe essere compatibile con gli altri obiettivi comunitari, specie per quanto riguarda la gerarchia di trattamento dei rifiuti»; e che la definizione di biomassa utilizzata dalla direttiva medesima «lascia impregiudicato l'utilizzo di una definizione diversa nelle legislazioni nazionali per fini diversi da quelli della presente direttiva».

4.4. Per tutte le dianzi esposte ragioni il Collegio ritiene fondato il primo motivo di ricorso.

(*Omissis*)

Il terzo motivo di ricorso può essere accolto limitatamente alla censura di difetto di motivazione con riferimento alle ragioni che hanno indotto la Provincia a disattendere le osservazioni presentate nel corso del procedimento dal Comune di Villata relativamente alla interpretazione delle linee guida provinciali nonché, più in generale, a superare il dissenso opposto da alcuni degli enti partecipanti alla conferenza: in effetti il provvedimento impugnato si limita, fondamentalmente, a dare atto delle varie tappe del procedimento e dei vari pareri raccolti, senza tuttavia esplicitare le ragioni che hanno indotto la Provincia a superare il dissenso opposto da alcuni dei partecipanti alla conferenza di servizi.

6.1. Il motivo deve invece essere disatteso nella parte in cui censura la mancata convocazione della A.S.L. di Vercelli e del Ministero per i beni e le attività culturali.

6.1.1. Il Collegio rileva che l'art. 9 della l.r. n. 40/1998 indica, tra i soggetti interessati al procedimento di VIA, «l'Azienda sanitaria locale (A.S.L.) competente», utilizzando la locuzione al singolare e così escludendo implicitamente che possano sussistere

più aziende sanitarie locali competenti.

Il Collegio ritiene pertanto che legittimata a partecipare ai procedimenti di che trattasi sia solo la A.S.L. nel cui territorio deve essere realizzata l'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale: pare del resto superfluo il coinvolgimento di altre A.S.L., dal momento che questi organi tecnici sono chiamati ad esprimersi sulla conformità alle norme sanitarie degli impianti di volta in volta sottoposti a valutazione ed appare inutile che tale parere sia espresso da più di una A.S.L.

6.1.2. Quanto al mancato invito del Ministero per i beni e le attività culturali il Collegio osserva che in effetti non vi è prova del fatto che l'impianto si collochi in area «contermine» rispetto alla Palude di Casalbeltrame.

Nella specie è incontrovertito tra le parti che la distanza minima di tutela che dovrebbe sussistere tra l'impianto e la menzionata Palude dovrebbe essere di 600 m, distanza che nel provvedimento impugnato si dice essere stata accertata in misura superiore. I Comuni eccepiscono il difetto di istruttoria sul punto, che però non è dimostrato, così come non è dimostrato che l'impianto venga a collocarsi a distanza inferiore ai ricordati 600 m dalla Palude di Casalbeltrame.

Va quindi respinta la censura afferente la mancata convocazione alla conferenza di servizi del Ministero per i beni e le attività culturali.

7. Il ricorso merita conclusivamente di essere accolto per le dianzi esposte ragioni.

(*Omissis*)

#### (1-2) LE BIOMASSE NEL TRIANGOLO TRA RIFIUTI, SOTTO-PRODOTTI E FONTI RINNOVABILI.

1. La sentenza in commento si presenta di grande ed attuale interesse perché, laddove si accinge ad affrontare il tema dell'utilizzo delle biomasse come fonti energetiche rinnovabili (c.d. FER) per la produzione di energia elettrica in maniera coerente con gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali dominanti, al contempo accende una pericolosa miccia sulla esatta qualificazione giuridica delle biomasse che rischiano di venir collocate - e schiacciate, ragionando a stretto rigore - in una posizione intermedia tra rifiuti, sottoprodotti e fonti energetiche che rischia (*recte*, potrebbe far rischiare) di ingenerare equivoci applicativi piuttosto importanti.

Prima di affrontare la sentenza e le sue implicazioni, è necessario partire dall'identificazione delle biomasse, su di un piano tecnico/scientifico e da un punto di vista più strettamente giuridico.

A livello comunitario, la nozione - giuridica e scientifica - delle biomasse è riportata nell'art. 2, comma 1, lett. e), della direttiva CE n. 2009/28 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Secondo detta norma, le biomasse sono «la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani».

Questa definizione sostituisce, riproducendone in pratica il contenuto, quella introdotta dall'abrogata (1) direttiva CE n. 2001/77 (2), che è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 387/2003, dove all'art. 2 si tiene a specificare cosa si intenda per tale fonte (diversamente dalle altre FER, solo elencate), e cioè «la parte biodegrada-

(1) Dal 1° gennaio 2012 (v. art. 26, comma 3, direttiva CE n. 2009/28)

(2) Secondo cui «biomassa» era «la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vege-

tali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani» [art. 2, comma 1, lett. b), direttiva CE n. 2001/77].

bile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani» (in riproduzione della sopra riferita normativa comunitaria).

Una simile esplicitazione, appositamente dedicata, sottolinea l'indubbia importanza delle biomasse nell'ambito delle FER (tra cui il decreto annovera l'energia eolica, quella solare, i gas di discarica, etc.) che, nel loro ambito, assumono un ruolo di primo piano: anche l'ultimo decreto ministeriale in argomento, il d.m. (sviluppo economico) 6 luglio 2012, che si occupa anche degli incentivi economici per la realizzazione e lo sviluppo di impianti alimentati a FER, sottolinea espressamente, nelle premesse, tale specificità, introducendo una disciplina tecnico/economica che sia in grado di favorire la redditività degli investimenti effettuati, «con specifica attenzione agli impianti alimentati da biomasse».

2. Ciò detto, si può passare all'esame della sentenza in commento, che prende le mosse dal ricorso presentato da alcuni enti locali contro un provvedimento provinciale di autorizzazione all'installazione e messa in esercizio di un impianto per la produzione di compost ed energia elettrica attraverso il trattamento aerobico ed anaerobico di frazione organica di rifiuti solidi urbani (c.d. FORSU), cioè attraverso il trattamento di biomasse. I ricorrenti hanno contestato l'autorizzazione sostenendo che l'impianto non sarebbe stato compatibile con la programmazione di settore disposta dalla stessa Provincia criticata. Nonostante quest'ultima, nel tentativo di accogliere le prime doglianze (extragiudiziali) degli enti locali, abbia in parte adottato un correttivo al provvedimento autorizzatorio contestato (prevedendo di utilizzare la FORSU solo nella linea di trattamento anaerobico e non anche in quella di tipo aerobico, maggiormente impattante sul territorio), gli enti locali (alcuni Comuni ed un Ente Parco) hanno portato il loro problema all'attenzione del Tribunale amministrativo competente, risultando, alla fine, vincenti.

Si può allora delineare il nucleo centrale del problema in questione: gli enti ricorrenti hanno innanzitutto contestato la realizzazione dell'impianto a biomasse perché sarebbe stato inserito in un contesto territoriale nel quale erano già presenti diversi impianti di trattamento e/o smaltimento di rifiuti; l'impianto contestato, a detta dei ricorrenti, sarebbe «idoneo a generare esalazioni gassose e di rumori fastidiose per la popolazione e per la fauna locale», risultando così, come già detto, «non compatibile con la programmazione di settore approvata e vigente» (3). La programmazione cui ci si riferisce è quella fissata dalle linee guida provinciali per la gestione dei rifiuti, che si inseriscono nel più ampio contesto programmatico, in argomento, segnato dal Piano regionale per la gestione dei rifiuti, che, come ricorda la sentenza, è «atto di pianificazione contemplato dall'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 (e prima ancora dall'art. 22 del d.lgs. n. 22/1997)» a cui è affidato, tra altri, il compito di prevedere «(...) la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione (...); (...) il

complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani».

Raccogliendo queste suggestioni, il T.A.R. ha, come anticipato, accolto il ricorso e, di conseguenza, annullato il provvedimento autorizzativo. A questo atto, emanato dalla Provincia, era collegato un permesso di costruire (comunale) – in effetti non impugnato dai ricorrenti – ma, come spiegato dai giudici, comunque condizionato al buon esito del procedimento abilitativo provinciale, dal carattere più marcatamente ambientale; talché la mancata impugnazione del titolo «urbanistico» non avrebbe determinato un difetto di interesse dei ricorrenti (pur eccetto dalla Provincia controinteressata), concentrati, come visto, solo (ma correttamente) nell'impugnazione del titolo «ambientale». È importante segnalare – per arrivare al centro della questione – che il permesso di costruire aveva ad oggetto «la realizzazione di un impianto di recupero mediante trattamento aerobico e anaerobico di rifiuti organici finalizzato alla produzione di compost ed energia elettrica».

Il citato titolo urbanistico parla chiaramente, come riportato, di «rifiuti». Così come sulla gestione dei «rifiuti» si posa, in buona sostanza, la contestazione relativa ai presunti contrasti (regionali e provinciali) sulla pianificazione territoriale: s'è visto, infatti, che gli atti di programmazione e di pianificazione a cui si fa riferimento sono, per l'appunto, atti generali di gestione di rifiuti.

Su questo specifico punto, i ricorrenti hanno contestato la scelta autorizzativa provinciale, dal momento che le linee guida provinciali si applicherebbero ad ogni impianto finalizzato al trattamento di FORSU, in ordine ai quali dette linee guida preferiscono sfruttare appieno gli impianti esistenti piuttosto che crearne di nuovi; né è valsa una prima difesa (stragiudiziale) della Provincia secondo cui le FORSU non sarebbero rifiuti bensì «sottoprodotti», e come tali estranei alla normativa sui rifiuti. Questa impostazione difensiva, ancorché richiamata in narrativa dai giudici, non è stata accolta.

A questo punto, giova fare un esempio di qualificazione di «biomassa» segnalando un orientamento della giurisprudenza: secondo T.A.R. Sicilia, Sez. I n. 581 del 2010 (4), la sansa di oliva disoleata, purché dotata di certe caratteristiche (5), «rientra tra le biomasse combustibili». A questa posizione può affiancarsi quella di Cass. Sez. III Pen. n. 773 del 2011 (6) secondo cui se, nel caso di cui alla precedente pronuncia, le sanses disoleate devono subire, per essere reimpiegate quale combustibile, un trattamento assimilabile ad una «trasformazione preliminare», allora dette sanses non possono rientrare nella nozione di sottoprodotto «in relazione al d.lgs. n. 152/2006, che, all'art. 183, lett. n), nel fornire la nozione di «sottoprodotto», ribadisce la necessità che, per l'impiego, non si rendano necessarie operazioni preliminari (cfr. Cass. Sez. III 28 febbraio 2007, n. 13754)».

Ragionando *a contrario*, dunque, senza trasformazioni preliminari le sanses (e così ogni potenziale biomassa) sarebbero sottoprodotti, e non rifiuti (7).

(3) Per completezza, si segnala che per i giudici amministrativi il lamentato contrasto tra pianificazione (linee guida) provinciale e pianificazione regionale non sussiste.

(4) T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 20 gennaio 2010, n. 581, in questa Riv., 2010, 642.

(5) Deve essere in linea con i parametri di cui alla lett. f), punto 1, dell'allegato 3, al d.p.c.m. 8 marzo 2002, n. 23959 (come modificato dall'art. 1, d.p.c.m. 8 ottobre 2004) ed ottenuta dal trattamento delle sanses vergini con esano per l'estrazione dell'olio di sansa destinato all'alimentazione umana, e da successivo trattamento termico, all'interno dell'impianto di produzione.

(6) Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 773, in *www.ambienteditto.it*.

(7) In aggiunta, si segnala anche T.A.R. Piemonte 25 settembre 2009, n. 2292, in *www.ambienteditto.it*, secondo cui «non costituiscono rifiuto e possono quindi essere tipicamente e propriamente utilizzati nell'alimentazione di un impianto di produzione di energia da biomasse vegetali, gli scarti legnosi dell'agricoltura e i residuati della lavorazione esclusivamente meccanica del legno, quali segature, tondelli, cortecce e cippato legnoso, anche ove quest'ultimo sia trattato con impiego di acqua per estrarne il tannino, poiché l'acqua naturale non è un solvente e non può essere assimilata ad una sostanza chimica».

Ciò nonostante, la sentenza in commento sembra piuttosto decisa in un senso del tutto opposto: in essa si legge, infatti, come la circostanza che la FORSU, come altri rifiuti biodegradabili, possa qualificarsi «biomassa» ai fini dell'applicabilità delle norme in materia di produzione di energia rinnovabile «non toglie che essa è e continua ad essere un rifiuto sino a che, ad ultimazione del ciclo di trattamento, viene definitivamente trasformata in un prodotto secondario».

In altre parole, ad avviso dei giudici in commento, le biomasse non sarebbero altro che materie prime secondarie – ovvero «materie, sostanze e prodotti secondari», nella nuova nozione oggi indicata dall'art. 181 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, c.d. T.U. ambiente – frutto di operazioni di recupero di rifiuti. In questo senso la sentenza – invero molto accurata e dettagliata in tutti i passaggi, specialmente in quelli di tipo tecnico – sottolinea il fatto che l'energia ricavabile «dall'attività di rifiuti biodegradabili» costituisce «solo una utilità che si affianca a quella insita nel recupero dei rifiuti stessi» (8); e il fatto che tale utilità, poi, possa rappresentare il motivo principale che spinge all'apertura di un impianto energetico a biomasse «non altera la natura della attività, che resta pur sempre anche una attività oggettivamente deputata al recupero degli stessi».

Tirando le somme, per il T.A.R. in argomento le biomasse non possono costituire una categoria autonoma dotata di sue proprie caratteristiche (che le distingua dai rifiuti e dai sottoprodotti).

È pur vero che la stessa definizione di «biomasse», sopra riportata, dice chiaramente che si tratta di un qualcosa che si ricava dai rifiuti, che anzi nascono da una parte (la FORSU) dei rifiuti solidi urbani; tuttavia, la stessa normativa sulle rinnovabili sembra dare a questa «porzione» di rifiuti già da subito – non solo dopo un trattamento di recupero – una accezione diversa dagli scarti, ed anzi il «mobile» ruolo di fonte energetica «pulita» ed alternativa a quelle di origine fossile. In sostanza, sembra o è sembrata fin qui legittima la tesi di una possibile esclusione di esse dal novero dei rifiuti.

Indubbiamente, il diffondersi della sindrome N.i.m.b.y. (9) – su cui poggia una delle contestazioni degli enti ricorrenti – anche per il caso degli impianti energetici con fonti alternative attira questi ultimi quantomeno nel destino e nella fama degli impianti di trattamento/recupero/smaltimento di rifiuti, solitamente osteggiati dalle popolazioni interessate o potenzialmente limitrofe.

Eppure, il diritto disegna la realtà anche ricorrendo a particolari costruzioni, creando categorie di beni e di cose che sono finzioni perché non rispondenti ad un punto di vista per forza oggettivo e fisico ma si muovono, appunto, su di un piano giuridico che potrebbe avere, e sovente ha, delle esigenze diverse e peculiari. Ed è così che, sul piano giuridico, vengono talvolta assoggettati alla medesima sorte (giuridica) beni e cose che sono del tutto diversi tra loro, dotati, ciascuno, di una propria funzione (tecnico/scientifica) e, quindi, di una propria autonomia; autonomia che, però, si perde (o si accantona) per una utilità diversa, prevista dalla legge. Si pensi, ad esempio, alle universalità di beni mobili, che, secondo l'art. 816 c.c., sono una pluralità di cose ben distinte e separate le quali, però, appartenen-

do alla stessa persona ed avendo una destinazione unitaria (come un gregge, una biblioteca etc.), possono seguire lo stesso destino ed essere considerate, dunque, come entità unitaria ai fini successori o commerciali; eguale trattamento per gli assi ereditari, che anzi affiancano tra loro, nelle conseguenze gestionali e nei passaggi di titolarità, beni materiali come beni immateriali (diritti, doveri, obblighi etc.).

Questi stessi criteri – di creazione «fittizia» di categorie di beni/cose – può valere anche al contrario, quando, cioè, cose uguali, se non addirittura porzioni della medesima cosa, sono assoggettate a destini giuridici diversi: ad esempio, aree di proprietà privata, magari edificabili, possono avere una parte considerata fascia (o zona) di rispetto, a causa della vicinanza ad una pubblica infrastruttura: come noto, in tali fasce (che sono porzioni di proprietà privata) l'attività edilizia è limitata se non esclusa, gravando su di esse un vincolo specifico (di inedificabilità) che si presenta come una tipica espressione dell'attività pianificatoria della P.A. nei riguardi di una generalità di beni e di soggetti e che «non ha natura espropriativa, ma unicamente conformativa, perché ha il solo effetto di imporre alla proprietà l'obbligo di conformarsi alla destinazione impressa al suolo in funzione di salvaguardia della programmazione urbanistica, indipendentemente dall'eventuale instaurazione di procedure espropriative» [così, da ultimo, Cons. Stato n. 5113 del 2012 (10)].

Le stesse argomentazioni portano a suggerire che cose simili, come le parti biodegradabili dei rifiuti e quelle non biodegradabili, pur provenendo, indubbiamente, da una matrice comune (cioè dai rifiuti) possono non essere considerate, per forza e per sempre, entrambe dei rifiuti, a prescindere dalla loro sorte finale. A voler seguire in maniera pedissequa ed acritica le indicazioni della sentenza, gli impianti a biomasse sono impianti di recupero di rifiuti: ma allora tutti gli impianti che utilizzano fonti rinnovabili dovrebbero essere autorizzati *ex art.* 208 T.U. ambiente, e non *ex art.* 12, d.lgs. 387/2003! se così fosse, ad esempio, il trasporto di biomasse (nell'esempio fatto nel testo, di sanse disoleate) (11) dovrebbe avvenire ai sensi dell'art. 193 T.U. ambiente, con tutto il sistema dei FIR e delle iscrizioni all'Albo gestori?

Le differenti fonti normative – d.lgs. n. 387/2003 e d.lgs. n. 152/2006 – che pure presentano innegabili similitudini, non autorizzano un'assimilazione netta tra rifiuti e biomasse (le quali, anche muovendo dalla definizione normativa, sono tali da principio, senza essere il risultato di un qualche trattamento); anche perché così opinando, si finirebbe con il vanificare un'intera disciplina nazionale, di derivazione comunitaria.

Tale disciplina – stando all'attuale assetto interpretativo – si pone in rapporto di specialità con quella, considerata generale, sui rifiuti, la quale, inevitabilmente, si imporrebbe sulla prima solo per tutto quanto quest'ultima non prevede.

È chiara, in tale ottica, la sovrapposizione, con tutti i dubbi del caso, tra i rifiuti e le biomasse, che, a livello giuridico, sarebbero da ritenere cose diverse.

Paolo Costantino

(8) Quasi, se è consentito l'audace giro di parole, una sorta di sottoprodotto dell'attività di recupero.

(9) Dall'acronimo inglese «*Not In My Back Yard*» che indica l'atteggiamento di chi rifiuta infrastrutture potenzialmente dannose nel proprio territorio.

(10) Cons. Stato, Sez. IV 27 settembre 2012, n. 5113, in *www.dirittogustizia.it*, 29 ottobre 2012.

(11) Che non sembra avere un regime speciale o particolarmente controllato, com'è invece previsto per il trasporto di rifiuti (cfr. d.lgs. n. 387/2003 e d.m. 10 settembre 2010).

Cons. Stato, Sez. V - 6-6-2012, n. 3335 - Baccharini, pres.; Buri-celli, est. - L.Y.R. (avv.ti Romano e Vernola) c. Regione Puglia (avv. Paparella).

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Rimboschimento di superfici agricole - Erogazione dell'aiuto - Conseguitamento e mantenimento del premio di impianto - Condizione - Effettivo attecchimento delle essenze arboree piantate - Necessità.**

*In materia di aiuti al settore agricolo, la disciplina comunitaria e quella nazionale di attuazione subordinano l'erogazione del premio di impianto all'effettivo attecchimento delle essenze arboree piantate (1).*

(Omissis)

4.- L'appello è infondato e va respinto.

Una questione centrale sulla quale si impenna la presente controversia consiste nello stabilire se, ai fini della concessione dei benefici per il rimboschimento delle superfici agricole, basti la semplice esecuzione dell'impianto, vale a dire la messa a dimora degli alberi, o se occorra che l'impianto boschivo impiantato «attecchisca». Detto altrimenti, si tratta di stabilire se per la erogazione del premio di impianto basti la ultimazione, la «messa a dimora» delle piantine, ovvero se occorra l'attecchimento dell'impianto.

Il T.A.R. ha correttamente affermato che in base alla normativa applicabile la concessione dei benefici è subordinata «all'effettività, e quindi alla riuscita, dell'impianto boschivo, e non anche alla semplice esecuzione di lavori» di rimboschimento (pag. 15 sentenza appellata).

Questa statuizione si basa su una condivisibile lettura della normativa in materia.

Il regolamento CEE del Consiglio n. 2080/92 del 30 giugno 1992 ha istituito uno specifico «(...) regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo» inteso a favorire l'imboschimento e/o il rimboschimento delle superfici agricole» (cfr. art. 1, regolamento cit.).

Questo regime di aiuti è stato così articolato: «a) contributi alle spese di imboscamento; b) un premio annuale per ettaro imboscato, destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboscamento; c) un premio annuale per ettaro, volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboscamento delle superfici agricole; d) incentivi agli investimenti per il miglioramento delle superfici boschive (...)». L'art. 4 dello stesso regolamento ha poi demandato l'attuazione del regime di aiuti agli Stati membri «con programmi pluriennali nazionali o regionali attinenti agli obiettivi contemplati all'art. 1» e che, per quanto qui più interessa, avrebbero dovuto definire: «l'importo e la durata degli aiuti in base alle spese effettive di imboscamento e di manutenzione delle essenze o tipi d'alberi utilizzati per l'imboscamento o in base alla perdita di reddito; le condizioni per la concessione degli aiuti, in particolare quelli concernenti l'imboscamento; le disposizioni adottate a fini di valutazione e controllo delle ripercussioni sull'ambiente e compatibilità con i criteri dell'assetto territoriale; la natura delle misure di accompagnamento adottate o previste; le disposizioni adottate per garantire un'informazione adeguata degli operatori agricoli e rurali». È vero che le disposizioni del regolamento CEE n. 2080/1992 del 30 giugno 1992 sono state abrogate dall'art. 55 del regolamento CE del Consiglio n. 1257/1999 del 17 maggio 1999 che ha dettato una nuova e completa disciplina delle misure comunitarie di sostegno allo sviluppo rurale, comprese quelle relative ad «uno sviluppo forestale sostenibile (...)» (v. art. 2).

Tuttavia, il comma terzo dell'art. 55 del nuovo regolamento ha fatto salva l'applicabilità dei regolamenti abrogati (tra cui il regolamento CEE 2080/1992) alle azioni che, come quella in esame, sono state approvate «dalla Commissione ai sensi dei regolamenti interessati anteriormente al 1° gennaio 2000».

Non pare superfluo aggiungere che anche questo nuovo regolamento ha dettato una serie di disposizioni (v. gli artt. 29, 30, 31 e 32) che distinguono gli aiuti in funzione dei «costi d'impianto», del «premio annuale» per ettaro imboscato, destinato a coprire per un periodo non superiore a cinque anni i

costi di manutenzione, del «premio annuale per ettaro», volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboscamento per un periodo non superiore a 20 anni (art. 31) e che «dettano limitazioni ed esclusioni analoghe a quelle già previste dal regolamento previgente» (conf. sentenza appellata, pagg. 11 e 12).

Confermata l'applicabilità al caso in esame delle disposizioni comunitarie surricordate, va aggiunto che col d.m. 18 dicembre 1998, n. 494 è stato dettato il regolamento recante le norme di attuazione del regolamento CEE n. 2080/92.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 5, 6, 7, 10 e 14 di questo decreto, «l'accertamento finale dell'avvenuta esecuzione dei lavori di rimboschimento (...) è diretto ad accertare l'esecuzione degli interventi e la loro conformità qualitativa e quantitativa agli impegni assunti in domanda e ammessi in sede istruttoria (...)» ed è condizione «(...) per la liquidazione dell'aiuto (...)». Qualora, in sede di accertamento finale, si verifici che la superficie rimboscata (...) sia inferiore a quella prevista come misura minima da ciascun programma regionale, l'aiuto non viene concesso (...)» (art. 6, comma 2, d.m. cit.). L'aiuto viene invece ridotto in misura proporzionale alla superficie effettivamente rimboscata negli altri casi. Infine, fatti salvi i casi di forza maggiore, tra i quali è inclusa la «calamita naturale grave», è comminata la decadenza totale dagli aiuti qualora in esito a verifiche successive rispetto all'accertamento finale si constati una deficienza della superficie rimboscata inferiore al 20 per cento rispetto a quella ammessa all'aiuto.

Con i programmi pluriennali regionali attuativi del regolamento CEE (v., in particolare, il programma approvato con la deliberazione regionale n. 849 del 1994) sono state introdotte disposizioni, ancora più dettagliate, intese a disciplinare la misura degli aiuti, le condizioni per la loro concessione, le relative verifiche ed accertamenti, le modalità di erogazione.

In particolare, il par. 7 del programma pluriennale regionale pugliese 1994-1996 aveva previsto:

a) la possibilità, per il beneficiario, di ottenere un'anticipazione pari al 30 per cento della somma ammessa al finanziamento dietro presentazione di polizza fidejussoria bancaria o assicurativa; b) il termine di diciotto mesi per l'ultimazione dei lavori dalla data di comunicazione della domanda relativa al progetto d'impianto boschivo, «(...) pena la perdita di ogni diritto da parte dei richiedenti e la restituzione di eventuali anticipi già percepiti»; c) l'esecuzione del collaudo dell'impianto a richiesta degli interessati «(...) entro 3 mesi dalla data di ultimazione dei lavori per il miglioramento dei boschi e ad almeno una stagione vegetativa dall'ultimazione dei lavori di imboscamento»; d) la predisposizione «contestualmente al collaudo (...) di un piano di coltura e conservazione (...)» da sottoscrivere per accettazione dal beneficiario del regime di aiuti, con comunicazione all'ufficio catastale competente della «(...) avvenuta variazione di uso del suolo (...)»; e) le scansioni temporali per la liquidazione dei premi di manutenzione e per il mancato reddito coi relativi controlli; f) l'obbligo di manutenzione e sorveglianza del popolamento forestale e l'obbligo «(...) in caso di danneggiamento, per qualsiasi causa, anche per incendi (...) (di) (...) darne immediata comunicazione agli I.Ri.F. competenti per Provincia (e del) ripristino dei luoghi secondo quanto prescriverà lo stesso Ufficio (...)», salvo in caso di inadempimento la restituzione dei premi di manutenzione e per il mancato reddito già percepiti e la perdita di ogni diritto su quelli percipiendi.

La normativa sopra riassunta richiede, per la concessione del premio, il rimboschimento effettivo (facendo salvi i casi di forza maggiore, tra i quali è inclusa la calamità naturale grave - su questo specifico aspetto v. *infra*).

La normativa anzidetta stabilisce una corrispondenza diretta tra superficie effettivamente rimboscata e concessione degli aiuti.

Va infatti rilevato, con la difesa regionale, che lo scopo del regolamento CEE n. 2080/1992 riguarda il concreto incremento delle risorse silvicole, come emerge dalla lettura del preambolo del reg. cit.

In secondo luogo, il termine per il collaudo dei lavori di imboscamento è correlato al trascorrere almeno di una stagione vegetativa allo scopo di consentire ai verificatori di accertare l'effettivo attecchimento delle essenze arboree piantate (a differenza di quanto afferma l'appellante, per il quale il collau-

do andrebbe eseguito entro tre mesi dalla ultimazione dei lavori *omissis*).

In terzo luogo, in sede di verifica, ai fini del collaudo, è la misura della «superficie imboschita o rimboschita», vale a dire della superficie effettivamente trasformata in bosco a determinare l'an e il *quantum* degli aiuti e non già, come afferma l'appellante, la superficie di per sé considerata, sulla quale siano state messe a dimora le piante, poi essiccate, destinate al rimboschimento. Si consideri, poi, che la variazione di uso del suolo, da agricolo a boschivo, da comunicare all'ufficio catastale competente, deve essere già «avvenuta» in sede di collaudo, come prevede l'art. 7 del programma regionale, argomento testuale aggiuntivo a sostegno della tesi che subordina la erogazione delle provvidenze all'attecchimento dell'impianto.

La normativa correla dunque la concessione del premio di impianto all'avvenuto attecchimento. Il mero tentativo di realizzare un progetto di rimboschimento, la semplice messa a dimora di piantine, poi essiccate, come è avvenuto nel caso di specie, non possono essere considerati condizione sufficiente a far ritenere compiuta la trasformazione del terreno agricolo in boschivo, talché correttamente il T.A.R. ha statuito come sia condizione imprescindibile ai fini della concessione degli aiuti richiesti «(...) la presenza e vitalità delle essenze arboree impiantate, e ciò sia al momento del collaudo sia nelle fasi successive, nelle quali, per l'ipotesi di danneggiamento per qualsiasi causa, è espressamente previsto l'obbligo del beneficiario del regime di aiuto di provvedere al ripristino dello stato dei luoghi. E se le conseguenze negative della violazione dell'obbligo sono testualmente riferite alla perdita dei premi di manutenzione non ancora erogati, ciò non autorizza a sostenere che il danneggiamento assuma rilievo soltanto nella fase successiva al collaudo, essendo del tutto illogico ipotizzare che il danneggiamento antecedente al collaudo - non seguito dal ripristino dello stato dei luoghi - rimanga evenienza priva di conseguenze, quando invece essa frustra in radice il conseguimento degli obiettivi che costituiscono la *ratio* dell'aiuto comunitario» (in disparte l'evidente contrasto con i principi di corretta gestione del denaro pubblico del rilievo dell'appellante secondo cui la Regione avrebbe dovuto liquidare il premio di impianto in ragione della mera, corretta esecuzione dei lavori di imboschimento, ancorché non andati a buon fine).

Quanto al rilievo secondo cui il mancato attecchimento delle piantine sarebbe stato causato da forza maggiore (su cui si vedano gli artt. 8 e 14 del d.m. n. 494/98) e, più esattamente, da una calamità naturale grave consistente nelle basse temperature verificatesi e in un periodo protratto di siccità, in modo condivisibile la difesa regionale rimarca che:

- «il termine calamità naturale è da intendersi come evento imprevedibile e la cui durata sia tale che nessun metodo o mezzo preventivo ne avrebbe potuto impedire i danni. Al fine di dimostrare l'effettivo realizzarsi di tale tipo di evento, nonché la sua gravità, potrà essere considerata come valida la dichiarazione rilasciata da un ente pubblico competente che ne comprovi l'entità e la territorialità, tenendo conto, come condizione limitante il diritto al rimborso, il fatto che il beneficiario abbia adottato tutti i mezzi e le misure idonee ad evitare i danni (...)» (circ. n. 4373 del 4 ottobre 2000);

- nella specie, le basse temperature verificatesi nel mese di aprile e la siccità protrattasi nel periodo invernale, primaverile ed estivo del 1996 sono state solo affermate ma non sono state dimostrate nella loro effettiva verifica, intensità ed estensione territoriale. Non è stato, inoltre, dimostrato che tale evento fosse imprevedibile e che sia stato di tale portata che nessun metodo o mezzo preventivo avrebbe potuto impedirne gli esiti o che, comunque, una volta verificatesi, il L.Y.R. abbia adottato tutti i mezzi e le misure idonee a contenere i danni prodottisi. «Né può obliterarsi (*omissis*) che lo stesso d.m. n. 494 del 1998, invocato dal ricorrente in ordine al rilievo in esso assegnato (ma ai fini della decadenza) alle cause di forza maggiore (quando beninteso consistano in calamità naturale grave, di cui comunque l'interessato non ha fornito adeguato riscontro probatorio), prevede all'art. 6, comma 2 che l'aiuto non venga concesso qualora nel corso dell'accertamento finale la superficie rimboschita o migliorata o l'estensione delle strade forestali siano inferiori a quelli previsti come misura minima dai programmi regionali (...) anche il d.m. n. 494 del 1998 annette rilievo alla presenza e vitalità

dell'impianto boschivo al momento dell'accertamento finale, tanto da escludere la corresponsione delle provvidenze, e senza distinguere fra cause riferibili all'interessato o altre cause, nell'ipotesi in cui la superficie interessata dall'intervento risulti inferiore a quella minima stabilita dai programmi regionali (quanto alla Puglia, secondo il programma regionale esibito dallo stesso ricorrente, essa è pari a «(...) 2 ettari con corpi di almeno 5000 mq» per l'imboschimento). Né può sottacersi che già nella nota n. 2080 TEC. 1.3. del 17 novembre 1995, relativa alla comunicazione dell'approvazione del progetto presentato dal ricorrente, oltre alle prescrizioni relative alle modalità del collaudo, era espressamente riportata quella concernente l'obbligo di ripristino dei luoghi (e cioè delle essenze arboree distrutte) in caso di danneggiamento per qualsiasi causa, «anche per incendi». Quindi - conclude il T.A.R. in modo condivisibile -, in relazione al mancato attecchimento delle essenze arboree, il diniego di collaudo e il richiamo da parte dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste all'obbligo di provvedere al ripristino dello stato dei luoghi (...) è atto non solo legittimo, sebbene dovuto in relazione alle previsioni e prescrizioni innanzi richiamate».

(*Omissis*)

(1) AIUTI COMUNITARI PER IL RIMBOSCHIMENTO DI AREE AGRICOLE E NECESSITÀ DELL'EFFETTIVO ATTECCIMENTO DELLE ESSENZE ARBOREE IMPIANTATE.

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di aiuti per il rimboschimento di superfici agricole; in particolare, confermando l'interpretazione già fatta propria dal giudice di primo grado, viene chiarito che, ai fini della corretta applicazione della normativa comunitaria e nazionale di attuazione, la concessione dei benefici in argomento è subordinata all'effettivo attecchimento dell'impianto boschivo impiantato.

La validità del predetto assunto risulta vagliata alla luce della lettera e della *ratio* del regolamento CEE del Consiglio n. 2080 del 30 giugno 1992, applicabile al caso di specie per espresso disposto dell'art. 55 del regolamento CE del Consiglio n. 1257 del 17 maggio 1999, in quanto concernente una fattispecie anteriore al 1° gennaio 2000, e della normativa nazionale di attuazione, segnatamente, il programma pluriennale regionale adottato con deliberazione regionale n. 849 del 1994 e il d.m. 18 dicembre 1998, n. 494 (Regolamento recante norme di attuazione del regolamento CEE n. 2080/92 in materia di gestione, pagamenti, controlli e scadenze dell'erogazione di contributi per l'esecuzione di rimboschimenti o miglioramenti boschivi).

Più precisamente, il Consiglio di Stato evidenzia come il concreto incremento del patrimonio boschivo risulti finalizzato al raggiungimento di una serie di obiettivi comunitari tra cui la difesa dell'ambiente, una razionale utilizzazione del suolo, l'aumento delle risorse silvicole nonché il controllo della produzione agricola nei territori della Unione europea; il predetto incremento impone, pertanto, di subordinare la concessione del premio di impianto all'avvenuto attecchimento delle essenze arboree impiantate, costituendo la superficie effettivamente rimboschita l'essenza e la misura degli aiuti erogabili, anche nell'ottica di una corretta gestione del denaro pubblico.

È in questo variegato quadro di finalità che devono, allora, inserirsi ed interpretarsi le disposizioni del suddetto d.m. n. 494 del 1998 nella parte in cui prevede all'art. 6, comma 2, che l'aiuto non venga concesso qua-

lora si verifichi che la superficie rimboschita sia inferiore a quella prevista come misura minima da ciascun programma regionale, o che l'aiuto venga ridotto in misura proporzionale alla superficie effettivamente rimboschita negli altri casi previsti nei restanti commi del citato art. 6, oppure addirittura che, come prevede l'art. 14, venga comminata la decadenza totale dagli aiuti qualora, dopo l'accertamento finale, la superficie rimboschita o migliorata sia inferiore del 20 per cento rispetto a quella ammessa all'aiuto e liquidata.

Non solo.

Confermando sul punto le statuizioni del T.A.R. Puglia, i giudici di appello rilevano come la presenza e la vitalità degli alberi impiantati devono sussistere sia al momento del collaudo, quale verifica che, alla luce delle finalità in precedenza esposte, deve effettuarsi al termine di almeno una stagione vegetativa, che nelle fasi successive, in relazione alle quali si giustifica l'obbligo contrattualmente previsto in capo al destinatario della misura di provvedere al ripristino dei luoghi in caso di danneggiamento per qualsiasi causa, anche non riferibile all'istante; con il solo limite, operante in entrambe le ipotesi, dei casi di forza maggiore previsti dall'art. 8 del citato d.m. n. 494 del 1998 e, quindi, della grave calamità naturale prevista dalla lett. *d*). quale evento imprevedibile, non fronteggiabile in alcun modo dal beneficiario dell'aiuto e validamente accertato da un ente pubblico competente.

Dalle suesposte premesse discende che, al di là di ogni questione sulla natura e sulla qualificazione giuridica del beneficio in questione, solo il positivo accertamento della presenza e della vitalità delle essenze arboree impiantate può rendere legittimo il collaudo dell'opera e, quindi, la erogazione e il mantenimento del premio di impianto, nonché la redazione del piano colturale e della variazione catastale relativa all'uso del suolo richiesta dalla normativa di dettaglio.

Né potrebbe validamente sostenersi che, ad argomentare in questi termini, si incorrerebbe in una violazione del principio *ad impossibilia nemo tenetur* e dell'art. 1256 c.c.: quest'ultima disposizione, infatti, nel contemplare tra i modi di estinzione della obbligazione l'impossibilità della prestazione per una causa non imputabile al debitore, prevede che, nella situazione di mancato adempimento del debitore per sopravvenuta impossibilità non imputabile allo stesso, anche la controparte di un contratto a prestazioni corrispettive non resti tenuta al proprio adempimento.

Risulta, perciò, condivisibile la conclusione a cui perviene il Consiglio di Stato che ritiene destituita di fondamento normativo la tesi prospettata dal ricorrente secondo cui il premio per l'impianto è da considerarsi correlato unicamente alla realizzazione dell'opera a regola d'arte, mentre l'essiccamento delle piantine messe a dimora non influisce né sul collaudo né sulla liquidazione del premio di impianto ma, tutt'al più, sulla liquidazione del premio di manutenzione.

In conclusione, la sentenza in rassegna merita adesione perché evidenzia come ogni ipotesi di finanziamento pubblico risponde alla prioritaria esigenza di soddisfare l'interesse, legislativamente previsto, per cui il beneficio viene elargito, interesse questo che può comprendere ma non necessariamente coincidere con l'interesse del soggetto beneficiario della misura medesima; pertanto, nell'ipotesi di impossibilità di raggiungimento della finalità a cui è preordinata l'erogazione del contributo non può in alcun modo giustificarsi il mantenimento del contributo, strumentale a tale obiettivo.

*Libera Lamola*

T.A.R. Toscana, Sez. II - 11-4-2012, n. 704 - Radesi, pres.; De Carlo, est. - Zero Co2 s.r.l. (avv.ti Frenguelli, Fabbri) c. Provincia di Arezzo (avv. Jannuzzi) ed a.

**Ambiente - Energia - Impianti fotovoltaici - Installazione - Compatibilità con la classificazione di una zona come agricola - Art. 12, d.lgs. n. 387/2003 - Limiti.** (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12)

*La previsione di compatibilità tra la classificazione di una zona come agricola e l'installazione di impianti fotovoltaici non significa che non possano esistere terreni agricoli nei quali l'installazione sia da escludere tanto è vero che la norma stessa che afferma tale compatibilità (art. 12, d.lgs. n. 387/2003) precisa che sarà necessario tener conto delle disposizioni di sostegno nel settore agricolo; proprio per realizzare tale contemperamento il legislatore nazionale ha adottato con il d.m. 10 settembre 2010 le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (1).*

(Omissis)

Il secondo motivo denuncia l'esistenza di un inammissibile potere di veto riconosciuto all'amministrazione comunale peraltro in contrasto con la posizione favorevole espressa dalla maggior parte dei partecipanti alla conferenza di servizi.

L'assunto della ricorrente non ha colto il senso del provvedimento dell'amministrazione provinciale che si deve ritenere di condividere le ragioni poste dal Comune per opporsi alla autorizzazione del progetto e non si è ritenuta obbligata a conformarsi a tale parere, cosa che avrebbe costituito un profilo di illegittimità non riconoscendo la legge al parere del Comune alcuna efficacia ostativa al rilascio dell'autorizzazione.

Non corrisponde al vero neanche il ritenere che la maggior parte degli enti intervenuti abbiano espresso parere favorevole all'autorizzazione perché la ricorrente ha equivocato il senso delle disposizioni contenute nell'art. 14 *ter*, legge n. 241/90.

Il comma 7 di tale norma afferma che si deve ritenere come acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione, ma questo non vuol dire che per le amministrazioni che non abbiano partecipato alla conferenza di servizi si possa parlare di parere favorevole; la loro assenza consente solo di ritenere acquisito l'atto endoprocedimentale che secondo la legge tale amministrazione avrebbe dovuto fornire tanto è vero che non si può impugnare la decisione finale denunciando l'assenza di un tale atto.

Il comma 6 *bis* dell'art. 14 *ter* vincola l'amministrazione procedente a tener conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede e cioè delle posizioni manifestate in modo esplicito dalle amministrazioni presenti alla conferenza di servizi.

Il motivo pertanto non merita accoglimento.

Il terzo motivo ritiene che il parere del Comune presenti profili di inammissibilità poiché la destinazione agricola è compatibile con la creazione di un impianto fotovoltaico e per il fatto che il parere negativo deve contenere delle indicazioni circa le modifiche progettuali che renderebbero compatibile il progetto con la tutela dei profili paesistico-ambientali.

La previsione di compatibilità tra la classificazione di una zona come agricola e l'installazione di impianti fotovoltaici non significa che non possano esistere terreni agricoli nei quali l'installazione sia da escludere tanto è vero che la norma stessa che afferma tale compatibilità precisa che sarà necessario tener conto delle disposizioni di sostegno nel settore agricolo; proprio per realizzare tale contemperamento il legislatore nazionale ha adottato con il d.m. 10 settembre 2010 le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

In virtù di tale atto di indirizzo la Regione Toscana ha approvato la l.r. n. 11 del 2011 che, premessa la rilevanza data a particolari interessi, sia dal d.lgs. n. 387/2003, sia dalle linee guida, ove si stabilisce che nell'ubicazione degli impianti di produzione di energia elettrica si deve tener conto della tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, nonché delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, ha previsto il metodo di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra.

Infatti l'art. 4, comma 1, della legge così dispone: «Fino all'integrazione del piano di indirizzo energetico regionale con i contenuti previsti dall'art. 6, comma 2, lett. *c bis*), della l.r. 12 luglio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia), le aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra sono individuate dall'allegato A; l'individuazione delle aree non idonee di cui all'allegato A può essere comunque aggiornata, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 2, comma 167, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, con deliberazione di Consiglio regionale ai sensi dell'art. 205 *quater*, comma 2, della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1».

L'art. 7, comma 1 a completamento della disciplina prevede: «La Provincia, sentiti i Comuni interessati, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, presenta alla Giunta regionale, in conformità ai criteri di cui all'allegato A, una proposta di perimetrazione di zone all'interno di conî visivi e panoramici la cui immagine è storicizzata, nonché di aree agricole di particolare pregio paesaggistico e culturale, tenuto conto del piano paesaggistico, adottato con deliberazione del Consiglio regionale 16 giugno 2009, n. 32 (Implementazione del piano di indirizzo territoriale "PIT" per la disciplina paesaggistica. Art. 143 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137 e art. 33 della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio". Adozione) e dei piani territoriali di coordinamento (PTC). A seguito della proposta presentata dalla Provincia, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, delibera l'individuazione delle zone e delle aree non idonee di cui al presente comma».

Il Consiglio regionale, in applicazione di tale norma, con la deliberazione n. 68/2011, ha approvato la perimetrazione delle aree non idonee inerenti zone all'interno di conî visivi e panoramici la cui immagine è storicizzata nella quale è ricompreso anche il terreno dove dovrebbe essere insediato l'impianto da autorizzare.

Il Comune, in attesa dell'adozione di strumenti che determinassero in via generale le incompatibilità tra alcune aree e la costruzione di impianti come quello progettato dalla ricorrente, ha espresso le sue valutazioni circa la necessità di tutelare un'area di particolare pregio naturalistico con considerazioni che la Provincia ha ritenuto di condividere.

La decisione assunta dall'organo consiliare regionale avvalorata *ex post* il diniego impugnato che era stato motivato valorizzando proprio l'esistenza di valori paesaggistico-ambientali che sarebbero stati compromessi dalla realizzazione dell'impianto.

Ciò determina la legittimità della scelta operata che sfugge alle censure presentate dalla ricorrente e rende superfluo affrontare le doglianze relative alle presunte illegittimità del parere comunale, poiché, anche laddove esse potessero essere accolte, non potrebbe essere nuovamente messa in discussione la decisione della Provincia.

Infatti anche volendo ammettere, contrariamente a quanto appena affermato, che il provvedimento della Provincia fosse annullabile il nuovo esercizio del potere avrebbe un esito scontato poiché la determinazione del Consiglio regionale n. 68/2011 non consentirebbe la concessione dell'autorizzazione.

(Omissis)

(1) L'AUTORIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI PER FONTI RINNOVABILI E LA VARIANTE URBANISTICA.

1. *La conferenza dei servizi mostra la corda.* Le vicende succedutesi dalla pronuncia del T.A.R. Toscana fino ai recenti interventi della Corte costituzionale (1) offrono il destro per svolgere alcune riflessioni sul ruolo e sul funzionamento della conferenza dei servizi nell'ambito dei processi autorizzativi

degli impianti di fonti rinnovabili di energia.

Siffatti processi sono stati solo parzialmente innovati dal d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 che ha completato il panorama delle fonti normative in materia dopo il ben noto, e testo base dell'*iter* autorizzatorio in materia, d.lgs. n. 387/2003 e, segnatamente, per quel che concerne il presente contributo, il suo art. 12 dove trova sede la previsione della conferenza di servizi. Invero le problematiche di carattere applicativo permangono e vengono gradualmente accentuate dalla giurisprudenza amministrativa, che fatica nel dare completezza alla disciplina autorizzativa di uno dei settori oggi più dinamici della nostra economia.

La pronuncia del T.A.R. muove dalla dibattuta questione della localizzazione sul territorio, con tutto quello che ne consegue, di un impianto di energia da fonte rinnovabile e con particolare attenzione alla compatibilità urbanistica tra la classificazione di una zona come agricola e l'installazione di un impianto fotovoltaico, questione che poi va ad incidere sulla portata provvedimentale della decisione finale della relativa conferenza dei servizi.

Mette conto richiamare in sintesi come si perviene alla decisione qui in commento per mezzo dello svolgimento della conferenza.

2. *L'attuale valore endoprocedimentale della deliberazione conclusiva della conferenza dei servizi.* Come noto, la conferenza di servizi, secondo l'opinione prevalente in dottrina e giurisprudenza, non è un organo autonomo dotato di propria soggettività bensì un modello procedimentale attraverso il quale si esaminano e si compongono gli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, nello specifico definito come un istituto di *semplificazione e snellimento* dell'azione amministrativa volto al *raccordo tra amministrazioni pubbliche*. Tale nozione vale anche per la conferenza di servizi per fonti rinnovabili che richiama la legge n. 241/1990 e i suoi artt. 14 e ss.

I problemi nascono intorno al valore da dare alle risultanze di essa anche e soprattutto nel settore che ci occupa.

È noto come con la l. 11 febbraio 2005, n. 15 era stato eliminato il dubbio circa la possibilità che la conferenza potesse adottare autonomamente la determinazione conclusiva del procedimento prescindendo dal dissenso di taluna amministrazione, anche se rimasta in posizione minoritaria rispetto alla volontà favorevole della maggioranza. Sulla scorta di tale principio, il Consiglio di Stato, riprendendo l'orientamento già affermato nel 2008, ha ritenuto la deliberazione conclusiva della conferenza di servizi quale atto che prepara e poi confluisce nel provvedimento finale ma conferendo rilievo esterno solo a quest'ultimo.

In particolare, a giudizio del Consiglio di Stato, dunque, l'istituto della conferenza di servizi «decisoria» sarebbe caratterizzato da una struttura dicotomica, articolata in una fase che si conclude con la determinazione della conferenza che ha valenza endoprocedimentale, e in una successiva fase, che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna ed è effettivamente determinativa della fattispecie e in quanto tale incidente sulle situazioni degli interessati, ossia esso solo è impugnabile.

Invero parte autorevole della dottrina (2) (quella che caldeggia con più animo il potere concertativo della conferenza), ha tuttavia criticato una tale netta distinzione tra la fase endoprocedimentale ed esoprocedimentale; soprattutto laddove tale

anche le Regioni a statuto speciale e nel contempo espressione di equilibrio rispettoso di tutte le competenze, statali e regionali, che confluiscono nella disciplina della localizzazione degli impianti eolici.

(2) I. CACCIAVILLANI, *Determinazione della conferenza di servizi e atto finale del procedimento: un equivoco apicale*, in *Lex Italia*, 2011, 6.

(1) V. Corte cost. 11 ottobre 2012, n. 224 (in questa Riv., 2012, 750, con nota di A. SAVINI), la quale afferma che l'art. 12 del d.lgs. n. 387, attuativo della normativa europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione, vincolante

distinzione porti nel concreto l'autorità precedente ad assumere una determinazione autonoma fuori e dopo la conferenza e quindi in contrasto con quel principio concertativo per il quale si era creata la stessa conferenza dei servizi. Secondo tale dottrina infatti le autorità conferenti confluiscono nel contesto della conferenza non tanto – e comunque non solo – per accelerare il procedimento, ma anche e soprattutto per concorrere, conservando sempre il proprio ruolo e la propria funzione, alla miglior determinazione finale trasfusa nel provvedimento dell'autorità precedente. Si contesta, perciò, che la conferenza abbia la funzione d'assemblare apporti per illuminare l'autorità precedente che poi decide, in solitario, sul merito.

Se la norma (art. 14 *ter*; comma 6 *bis*, legge n. 241/90 e s.m.i.), dal canto suo, indica all'amministrazione precedente i criteri da adottare nell'emissione del provvedimento finale disponendo che «all'esito dei lavori della conferenza l'amministrazione precedente adotta la determinazione valutata le specifiche risultanze e tenendo conto delle posizioni prevalenti emerse in sede di conferenza», allora occorrerebbe ritenere, secondo l'ultima dottrina citata, che la determinazione dell'amministrazione precedente non è altro che la (mera) trascrizione di un componimento delle diverse esigenze portate in conferenza e in essa risolte.

La questione non è di poco conto se è vero che alle autorevoli posizioni dottrinarie si potrebbe, invero, aggiungere che, quale che sia il concetto di prevalenza delle posizioni emerse in conferenza (se, cioè, esso deve essere inteso in senso di merito, del «peso giuridico» legato all'importanza oggettiva del valore portato in conferenza, oppure in senso aritmetico), ciò avviene non certo per dare all'amministrazione precedente l'opportunità di scegliere una delle posizioni che più gli aggrada.

È un dato acquisito che le amministrazioni in conferenza operano bensì su posizioni di grande diversità, e la loro volontà provvedimento può essere contestata e perfino vanificata da altre diverse volontà di altre amministrazioni, non legate tra loro da alcun rapporto o vincolo né di subordinazione né di prevalenza. Ne consegue che l'amministrazione dissenziente può vedere vanificata la sua volontà con le ben limitate possibilità di «difendere» la sua posizione funzionale all'interno dei lavori di conferenza. Ed è per questo che è stata precisata la natura giuridica dell'atto finale dell'amministrazione definita precedente, in quanto titolare della funzione «esternale», avente connotati solo «dichiarativi». Come è stato correttamente osservato la natura dichiarativa del provvedimento è conseguenza del fatto che esso non può discostarsi da quanto emerso in sede di conferenza.

D'altronde la determinazione conclusiva è espressamente dichiarata, contrariamente a quanto ritenuto in giurisprudenza, impugnabile per legge.

Nel caso di specie, se il T.A.R. Toscana fosse stato più sensibile all'impostazione della citata dottrina, l'opposizione del ricorrente avrebbe forse avuto sorte diversa e il provvedimento di diniego della Provincia, emesso fuori dal contesto conferenziale, sarebbe stato forse tacciato di illegittimità perché emanato non in esito ad un processo concertativo proteso al componimento delle diverse posizioni recate in conferenza, ma in ragione di una volontà autonoma dell'amministrazione precedente. Ed è forse giunto il momento di dare un assetto definitivo all'istituto della conferenza che, nel settore delle fonti rinnovabili, merita ancora di più la precisazione del suo ruolo. In altre parole, chiarisca il legislatore se, nonostante e oltre lo svolgimento della conferenza, la vera autorità decidente sull'autorizzazione unica rimanga, cioè, la Regione (o la Provincia delegata).

3. *La conferenza di servizi e la variante urbanistica. Rile-*

*vanza nazionale o locale degli interessi coinvolti.* Le superiori considerazioni si riflettono sul vero nodo della sentenza in esame.

In disparte la problematica relativa al superamento del dissenso qualificato di ordine paesistico su cui si è soffermata la sentenza n. 179 del 2012 della Corte costituzionale (3), di parziale interesse ai fini del presente contributo, occorre prendere le mosse dalla narrativa di sentenza, in particolare dal terzo profilo di doglianza avanzato dai ricorrenti, per comprendere se sia ancora accettato l'indirizzo normativo per cui l'autorizzazione unica scaturente dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 possa variare, ove occorra, lo strumento urbanistico (anche là dove la Regione pianifichi il proprio territorio prevedendo le zone dove si può e dove non si può allocare un impianto di energia da fonte rinnovabile).

Ciò è quanto sostenuto dal ricorrente – argomento in astratto condivisibile – sulla circostanza che la destinazione agricola di un'area è compatibile con la creazione su di essa di un impianto fotovoltaico. Tale convincimento non può tuttavia valere in senso assoluto. In realtà, come ricorda il T.A.R., la Regione Toscana, ha approvato la l.r. n. 11/2011 prevedendo infatti il metodo di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici a terra secondo gli stessi criteri dettati dalle linee guida nazionali. Dalla lettura combinata dell'art. 4, comma 1 e dell'art. 7, comma 1 della citata legge regionale, si evince fra l'altro che la Provincia, sentiti i Comuni interessati, presenta alla Giunta regionale una proposta di perimetrazione di zone all'interno di coni visivi e panoramici la cui immagine è storicizzata, nonché di aree agricole di particolare pregio paesaggistico e culturale, tenuto conto del piano paesaggistico, adottato con deliberazione del Consiglio regionale 16 giugno 2009, n. 32. A seguito della proposta presentata dalla Provincia, il Consiglio regionale delibera l'individuazione delle zone e delle aree non idonee a ricevere tali impianti. Ciò che è avvenuto con la deliberazione n. 68/2011, facendo propria la perimetrazione presentata dalla Provincia circa le aree non idonee inerenti zone all'interno di coni visivi e panoramici la cui immagine è storicizzata, nella quale zona è ricompreso anche il terreno dove dovrebbe essere insediato l'impianto da autorizzare.

Secondo il T.A.R. Toscana, quindi, la decisione assunta dall'organo consiliare regionale avvalora *ex post* il diniego impugnato che era stato motivato valorizzando proprio l'esistenza di interessi paesaggistico-ambientali che sarebbero stati compromessi dalla realizzazione dell'impianto.

Sembra di dedurre, che se è vero che il provvedimento della Provincia era annullabile, anche l'eventuale nuovo esercizio del potere avrebbe un esito scontato poiché la determinazione del Consiglio regionale n. 68/2011 non consentirebbe la concessione dell'autorizzazione.

Non convince proprio, al di là delle situazioni locali che vanno ben tenute presenti, quel passaggio del giudice, perché giunge alla soluzione secondo cui la determinazione del Consiglio regionale, con la quale è avvenuta la perimetrazione delle zone all'interno delle quali non è possibile allocare impianti d'energia da fonte rinnovabile, non potrebbe essere superata (anche laddove, ad esempio, fosse avviata una nuova conferenza dei servizi).

Ma, se è vero che l'art. 12, comma 3 (si rammenta, principio fondamentale dell'ordinamento), d.lgs. n. 387/2003, afferma fra l'altro che l'autorizzazione unica «*può costituire, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*», ciò dovrebbe essere letto in senso opposto alla decisione del T.A.R. Toscana, che invece, nel caso di specie, in radice esclude che una volta effettuata la perimetrazione dell'area da parte della Regione

(3) Corte cost. 11 luglio 2012, n. 179, in *www.cortecostituzionale.it*.



possano effettuarsi interventi all'interno del perimetro individuato, neanche attraverso una nuova conferenza dei servizi, non avendo più, quest'ultima, nell'ottica prospettata dal giudice, la forza di variare la determina del Consiglio regionale. È come se la Regione, avendo individuato le zone dove la costruzione degli impianti è esclusa (e quindi, in linea residuale, quelle dove è ipoteticamente ammessa), avesse implicitamente esautorato la possibilità da parte della citata conferenza di variare lo strumento urbanistico. Povera conferenza di servizi!

Sembra francamente un'interpretazione, che non rispetta la volontà del legislatore europeo e neanche di quello nazionale di incrementare il ricorso all'energia da fonti rinnovabili e che sminuisce le potenzialità della conferenza dei servizi ponendosi astrattamente in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale a proposito dei criteri localizzativi e degli *standard* urbanistici che possano impedire l'insediamento di impianti del genere.

Ferme e impregiudicate sia la funzione normativa della Regione e sia le conseguenti funzioni (che, come noto, sono anche esse normative e amministrative) di Provincia e Comune in ordine alla pianificazione generale e specifica del territorio di riferimento (ivi includendo ovviamente la possibilità di mutare la strumentazione urbanistica all'occorrenza), si evidenzia che laddove anche la citata deliberazione consiliare di perimetrazione dovesse essere recepita in strumenti urbanistici, nulla vieterrebbe alle citate autonomie locali di rivedere le proprie determinazioni pianificatorie laddove comprovate ragioni di legittimità e di merito spingano in tale direzione. Ragioni che possono benissimo essere vagliate dalle stesse autonomie locali all'interno della conferenza di servizi di cui al più volte richiamato art. 12, soprattutto nel momento in cui è la stessa norma a dare la possibilità di variare lo strumento urbanistico al fine di permettere la localizzazione dell'impianto. In realtà, sino a quando il legislatore, o almeno le magistrature superiori, non faranno chiarezza sul punto, non si riscontra nelle norme un impedimento *tout court* degli effetti urbanistici della conferen-

za dei servizi per un impianto di energia da fonte rinnovabile, anche laddove la costruzione dell'impianto ricadesse all'interno di zone non idonee.

È opportuno ricordare che la variante potrebbe essere una modifica specifica e concreta alla pianificazione generale in un dato momento storico, che si renda necessaria per il mutamento ambientale e dal sopraggiungere di nuove esigenze, legate, come si è detto nel caso di specie, al fabbisogno energetico. Quale sede più opportuna di una conferenza dei servizi per effettuare una verifica a tutto tondo circa ogni aspetto tecnico, urbanistico, ambientale connesso alla richiesta del privato? La possibilità di variare lo strumento urbanistico consente di dare una nuova sistemazione urbanistica, non solo ad intere zone d'insediamento, ma anche ad alcune sue parti senza dar luogo, con ciò, alla modificazione integrale dello strumento urbanistico vigente. È questo lo scopo principe dell'istituto come disegnato dal legislatore nazionale.

Forse il problema è più ampio e merita solo un cenno in questa sede. Pure nel rispetto delle prerogative degli enti territoriali e locali in tema di urbanistica (o, come più esattamente, dovrebbe dirsi, del governo del territorio), la questione della localizzazione degli impianti di fonti rinnovabili non può avere lo stesso rilievo costituzionale che hanno il paesaggio, la salute, la sicurezza, etc. e così non può consentire il rovesciamento delle attribuzioni istituzionali. Da ciò deriva che una Regione (o un Comune), in sede di pianificazione generale (e particolare) del territorio, deve necessariamente arrestarsi dinanzi al valore dei principi di estrazione statale, quale appunto quelli di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, evitando così al proponente di attendere l'esito di defatiganti giudizi (*in primis* ovviamente quelli di ordine costituzionale).

Quello della conferenza di servizi e delle decisioni da assumere dentro o fuori la stessa, sarebbe allora un falso e inutile problema.

Piero Tamburini

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

### **Servitù - Prediali - Classificazione - Apparenti non apparenti - Servitù di scolo - Usucapione - Condizioni - Ubicazione delle relative opere apparenti sul solo fondo servente - Necessità - Esclusione.** (C.c., artt. 913 e 1061)

Cass. Sez. II Civ. - 13-3-2013, n. 6387 - Bursese, pres.; Bertuzzi, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Conti (avv. Bernardi) c. Greppi (avv. Fiore). (Conferma App. Torino 28 novembre 2006)

*Ai fini dell'accertamento dell'acquisto per usucapione di una servitù di scolo, non risulta decisivo che le relative opere apparenti insistano sul solo fondo servente, essendo, per contro, necessario che le stesse siano a servizio e rispondano ad un'effettiva utilità del fondo preteso dominante (nella specie, costituita dall'esigenza di far defluire le acque piovane e di coltura) (1).*

(1) In materia di acquisto di servitù per usucapione v. Cass. Sez. II 15 ottobre 2007, n. 21597, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 10.

\*

### **Servitù - Prediali - Servitù coattive - Passaggio coattivo - Condizioni - Fondo non intercluso - Valutazione giudiziale ex art. 1052, comma 2, c.c. - Esigenze del turismo - Rilevanza - Fondamento.** (C.c., art. 1052; l. 29 marzo 2001, n. 135, art. 1)

Cass. Sez. II Civ. - 21-2-2013, n. 4418 - Felicetti, pres.; Parziale, est.; Sgroi, P.M. (diff.) - Mattera (avv. Buono) c. Conte (avv. Sogliuzzo). (Cassa con rinvio App. Napoli 27 giugno 2005)

*In tema di servitù di passaggio coattivo a favore di fondo non intercluso, il riferimento, di cui all'art. 1052, comma 2, c.c., alle valutazioni dell'autorità giudiziaria in ragione delle esigenze dell'agricoltura o dell'industria, deve essere interpretato anche alla luce della legge n. 135 del 2001, ai sensi della quale per agevolare il turismo sono promosse azioni per il superamento degli ostacoli, che si frappongono alla fruizione dei servizi turistici (1).*

(1) Per quanto riguarda i criteri di valutazione da parte del giudice rispetto all'accoglimento di una domanda di costituzione di una servitù di passaggio coattivo a favore di un fondo non intercluso, v. Cass. Sez. II 22 novembre 2000, n. 15110, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2421.

\*

### **Agricoltura e foreste - Credito - Cooperative agricole di cui sia stata accertata l'insolvenza - Garanzie concesse, in loro favore, dai soci - Assunzione, a carico dello Stato, delle predette garanzie - Immediata liberazione dei soci garanti - Configurabilità - Ragioni.** (C.c., artt. 1273 e 1299; l. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 126, comma 3; l. 19 luglio 1993, n. 237; l. 20 maggio 1993, n. 149, art. 1; l. 7 febbraio 1992, n. 140, art. 2)

Cass. Sez. III Civ. - 19-2-2013, n. 4014 - Salmè, pres.; Amendola, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Cassa Resp. Terni Narni S.p.A. (avv. Zingarelli) c. Fontanella ed a. (avv. Ranalli). (Conferma App. Perugia 2 marzo 2006)

*L'assunzione, da parte dello Stato, delle garanzie prestate dai soci di cooperative agricole in favore delle cooperative stesse, di cui sia stata previamente accertata l'insolvenza, prevista dall'art. 1, comma 1 bis, del d.l. 20 maggio 1993, n. 149 (convertito, con modificazioni, nella l. 19 luglio 1993, n. 237), ha avuto per effetto la liberazione dei garanti nei confronti dei terzi creditori, a*

*nulla rilevando che tale effetto liberatorio fosse espressamente previsto soltanto nei decreti attuativi della suddetta legge (dd.mm. 2 febbraio 1994 e 2 gennaio 1995), giacché esso era comunque desumibile, in via di interpretazione, dalla finalità della legge. Ne consegue che, per effetto della suddetta liberazione, il creditore del socio garante non è legittimato ad agire in via revocatoria nei confronti di quest'ultimo, il quale ha perduto la qualità di debitore (1).*

(1) A norma del d.l. 20 maggio 1993, n. 149, art. 1, comma 1 bis, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 19 luglio 1993, n. 237, art. 1, comma 1, lo Stato assume a suo carico le garanzie che siano state concesse da soci di cooperative agricole, a favore delle cooperative stesse, prima della data di entrata in vigore del decreto e di cui sia stata previamente accertata l'insolvenza. Tale assunzione del debito può essere inquadrata nell'istituto dell'accollo che secondo la disciplina codicistica comporta liberazione del debitore originario solo se espressamente previsto dalla stipulazione o se dichiarato dal creditore, rimanendo, in caso contrario, il debitore obbligato in solido con il terzo. Nel caso di specie occorre dunque stabilire se l'assunzione del debito da parte dello Stato fosse invece soggetta ad una regolamentazione speciale e diversa da quella generale che comportasse l'immediata liberazione del debitore originario anche in assenza del consenso del creditore. Ciò non è direttamente previsto dal d.l. n. 149 del 1993, art. 1, comma 1 bis ma sancito dai dd.mm. (risorse agricole e forestali) 2 febbraio 1994 e 2 gennaio 1995; il Collegio ritiene che tale legislazione secondaria costituisca piena e coerente attuazione della succitata norma primaria (d.l. n. 149 del 1993, art. 1, comma 1 bis) e sia perciò ad essa conforme. Non risultano precedenti in termini.

\*

### **Sanità pubblica - Rifiuti - Sanzioni amministrative - Violazioni in materia di rifiuti - Definizione di «rifiuto» ex art. 6 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Catalizzatori destinati a rigenerazione - Inclusione - Fondamento.** [L. 8 agosto 2002, n. 178; d.l. 8 luglio 2002, n. 138, art. 14; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6, comma 1, lett. a)]

Cass. Sez. II Civ. - 12-2-2013, n. 3454 - Bucciante, pres.; Petitti, est.; Carestia, P.M. (diff.) - Ezzo Ital. s.r.l. (avv. Di Pasquale) c. Prov. Reg. Siracusa. (Conferma Trib. Siracusa, Sez. dist. Augusta 13 aprile 2005)

*In tema di sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 22 del 1997, come autenticamente interpretato dall'art. 14 del d.l. n. 138 del 2002, conv. in legge n. 178 del 2002 (disciplina applicabile ratione temporis), costituisce rifiuto il materiale residuo dalla (o impiegato nella) raffinazione di idrocarburi, allorché - per essere riutilizzato - debba essere assoggettato al trattamento di recupero di cui all'allegato C del d.lgs. n. 22 del 1997, come i catalizzatori esausti destinati a rigenerazione. Irrilevante è, inoltre, la circostanza che il produttore dei catalizzatori abbia l'intenzione di riutilizzarli (e non quella di disfarsene, né l'obbligo di farlo), giacché la necessità del loro recupero attraverso rigenerazione - operazione in mancanza della quale tale materiale permane inutilizzabile - comporta che essi debbono essere considerati rifiuti a tutti gli effetti (1).*

(1) Spetta al giudice di merito ed è insindacabile in cassazione, se congruamente e logicamente motivato, l'accertamento della sussistenza o meno della destinazione dei beni o delle sostanze e dei materiali residui di produzione al riutilizzo nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente, ovvero dopo avere subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero (v. Cass. Sez. II 22 settembre 2009, n. 20408, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 9, 1342).

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

### Sanità pubblica - Rifiuti - Sequestro preventivo dei mezzi utilizzati per il trasporto illecito dei rifiuti - Legittimità - Sequestro di ulteriori strumenti di lavoro - Legittimità - Esclusione.

Cass. Sez. III Pen. - 8-5-2012, n. 16990 - Squassoni, pres.; Lombardi, est.; Volpe, P.M. (parz. diff.) - C.D., ric. (*Annulla con rinvio Trib. Salerno 1° luglio 2011*)

È legittimo il sequestro preventivo dei mezzi utilizzati per il trasporto illecito dei rifiuti, con finalizzazione al provvedimento di confisca obbligatoria degli stessi, ma non degli ulteriori strumenti di lavoro (quali pale meccaniche ed escavatori) che non abbiano la qualità di mezzi di trasporto, non essendo consentita una interpretazione in malam partem della previsione normativa che prevede l'obbligatorietà della confisca dei mezzi in caso di condanna per trasporto illecito di rifiuti (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 30 maggio 2003, n. 23945, Bonavita ed a., rv. 225.309, in *Riv. pen.*, 2004, 463.

\*

### Caccia e pesca - Caccia - Divieto di esercizio venatorio in area protetta - Segnalazione dell'area - Tabellazione - Necessità - Conseguenze in tema di onere probatorio. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10)

Cass. Sez. III Pen. - 13-3-2012, n. 9576 - Mannino, pres.; Petti, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Falco ed a., ric. (*Conferma App. Cagliari 7 giugno 2011*)

Il divieto di esercizio dell'attività venatoria in zona permanente di protezione faunistica, se è segnalato da apposita tabellazione (art. 10, l. 11 febbraio 1992, n. 157), è opponibile al trasgressore e solleva l'accusa dall'onere della prova; viceversa in assenza di tabellazione, il divieto di caccia si presume ignoto e l'accusa deve dimostrare che, nonostante l'assenza di indicazioni, il trasgressore era comunque a conoscenza della proibizione (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 29 settembre 2006, n. 32563, Di Gregorio, rv. 236.269, in *Cass. pen.*, 2008, 1, 355.

\*

### Edilizia e urbanistica - Autorizzazione alla realizzazione di un «punto di ristoro» - Zone agricole - Edificazione di un complesso alberghiero - Reato - Sussistenza. [D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, lett. c); l.r. Sardegna del 12 agosto 1998, n. 27]

Cass. Sez. III Pen. - 9-3-2012, n. 9369 (c.c.) - Petti, pres.; Ramacci, est.; Aniello, P.M. (diff.) - Rizzolo, ric. (*Conferma Trib. lib. Oristano 7 ottobre 2011*)

Integra il reato previsto dall'art. 44, lett. c), d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 l'abusiva realizzazione, in zona agricola, di un complesso alberghiero «tipo residence» in luogo del «punto di ristoro» già autorizzato, che, in base alla legge della Regione Sardegna del 12 agosto 1998, n. 27, deve prevalentemente caratterizzarsi per la somministrazione di cibi e bevande ad una clientela occasionale (1).

(1) In tema di lottizzazione abusiva di terreno agricolo per la realizzazione di edifici aventi destinazione residenziale, vedi: Cass. Sez. III 19 apr

le 2011, n. 15605, Manco, rv. 250.151, in *Cass. pen.*, 2012, 4, 1499.

\*

### Sanità pubblica - Rifiuti - Smaltimento - Responsabilità proprietario terreno.

Cass. Sez. III Pen. - 30-1-2012, n. 3580 - Ferrua, pres.; Rosi, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Azzola, ric. (*Conferma Trib. Roma 1° ottobre 2012*)

Risponde del reato di gestione non autorizzata di rifiuti il proprietario che conceda in locazione un terreno a terzi per svolgere un'attività di smaltimento di rifiuti, in quanto incombe sul primo, anche al fine di assicurare la funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.), l'obbligo di verificare che il concessionario sia in possesso dell'autorizzazione per l'attività di gestione dei rifiuti e che questi rispetti le prescrizioni contenute nel titolo abilitativo e quindi almeno sotto il profilo della culpa in vigilando (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 22 settembre 2009, n. 36836, Riezso, rv. 244.966., in *Foro it.*, 2010, 2, II, 80; Cass. Sez. III 4 giugno 2007, n. 21677, Cantelmi ed a., rv. 237.814, in *Riv. pen.*, 2008, 7-8, 824.

\*

### Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Azienda agrituristica - Attività di ristorazione - Detenzione di formaggi in cattivo stato di conservazione e di vera e propria alterazione.

Cass. Sez. III Pen. - 20-1-2012, n. 2367 - Mannino, pres.; Marini, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - B.A., ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Bergamo 15 marzo 2011*)

Devono intendersi chiaramente destinati al consumo i formaggi alterati in modo rilevante nelle loro caratteristiche fisiche e chimiche (presenza di muffe diffuse e di liquidi maleodoranti), qualora siano stati collocati all'interno del frigorifero assieme ad altri prodotti conservati per chiara finalità alimentare da parte di un'azienda che svolgeva attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti al pubblico (1).

(1) Sullo stato di conservazione dei prodotti caseari, vedi: Cass. Sez. VI 17 luglio 1994, n. 8935, De Bellis, rv. 199.038.

\*

### Caccia e pesca - Caccia - Area protetta - Richiamo sonoro per colombacci. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, lett. b) e 30, lett. b)]

Cass. Sez. III Pen. - 20-1-2012, n. 2360 - Mannino, pres.; Marini, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - S.N. e F.G., ric. (*Dichiara inammissibile G.I.P. Trib. Catania 25 ottobre 2010*)

L'utilizzo da parte di cacciatori in area protetta di un richiamo sonoro per colombacci e la presenza di alcune prede nella borsa di uno di questi, integra il reato previsto dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, lett. h) in relazione alla citata legge, art. 21, lett. b) (1).

(1) Sul divieto di utilizzo di richiami per la caccia, vedi: Cass. Sez. III 17 novembre 2011, n. 42388, Taurino, rv. 251.397. In dottrina: MAZZA P., *Il divieto di utilizzazione di apparecchi di registrazione nell'esercizio dell'attività venatoria*, in questa Riv., 1998, 626.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Agricoltura e foreste - Ordinanza contingibile e urgente - Presupposti - Situazione eccezionale con rischi per la salute pubblica - Emergenza sorta precedentemente - Irrilevanza (nella specie, divieto di stabulazione di bestiame in zona di rispetto idrogeologico).**

**Agricoltura e foreste - Stabulazione di bestiame - Divieto in zona di rispetto idrogeologico - Adozione di ordinanza contingibile e urgente - Presupposti - Situazione eccezionale con rischi per la salute pubblica - Mancata indicazione - Illegittimità.**

T.R.G.A. Trento, Sez. Un. - 22-3-2013, n. 110 - Pozzi, pres.; Chietini, est. - Azienda agricola M.S. e M.Z. (avv. Carlin) c. Comune di Fivè e Comune di Comano Terme (n.c.).

*Il sindaco può adottare motivatamente un'ordinanza contingibile ed urgente unicamente al fine di fronteggiare con immediatezza sia una situazione di natura eccezionale ed imprevedibile (in attesa dell'adozione delle misure ordinarie), sia una condizione di pericolo imminente al momento dell'adozione dell'ordinanza stessa, indipendentemente dalla circostanza che la situazione di emergenza fosse già sorta in epoca precedente (nella specie, divieto di stabulazione di bestiame in zona di rispetto idrogeologico) (1).*

*È illegittima l'ordinanza contingibile e urgente con la quale il sindaco dispone il divieto di stabulazione di bestiame in zona di rispetto idrogeologico senza indicare le ragioni per le quali la rilevata situazione (due asini al pascolo) fosse eccezionale ed imprevedibile, né le circostanze sintomatiche (in assenza di evidenti tracce di deiezioni) che, sotto il profilo igienico-sanitario, hanno condotto a temere la compromissione della risorsa idrica e, quindi, la possibile insorgenza di un'emergenza per la salute pubblica (2).*

(1-2) Il T.R.G.A. ha, tra l'altro, ritenuto che l'Amministrazione non ha rispettato l'equilibrio tra il fine asseritamente perseguito (l'osservanza delle prescrizioni provinciali sulle attività per le zone di rispetto idrogeologico) ed il mezzo utilizzato (riprendendo un brocardo derivante dall'ordinamento germanico ma entrato nella storia del diritto amministrativo, è stato affermato che «non si può sparare ai passeri con i cannoni»), per cui l'ordinanza in questione è sembrata esorbitante sia in fatto che in diritto, tale da presentare un aspetto quasi emulativo e perciò gli atti sono stati trasmessi alla Magistratura contabile per le valutazioni di competenza in ordine ad eventuali profili di danno erariale. Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cass. Sez. Un. Civ. 17 gennaio 2002, n. 490, in *Cons. Stato*, 2002, II, 398; Cons. Stato, Sez. V 16 febbraio 2010, n. 868, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 382; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 17 novembre 2011, n. 1585, in questa Riv., 2012, 655, con nota di LAMOLA L.; T.R.G.A. Trento, 26 gennaio 2011, n. 9, consultabile in *www.giustizia-amministrativa.it*.

\*

**Sanità pubblica - Rifiuti - Obbligo di smaltimento - Responsabilità del proprietario dell'area - Accertamento - Apposita istruttoria e motivazione - Necessità - Mancata chiusura del fondo - Configurazione colpa del proprietario - Esclusione.**

T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I - 19-12-2012, n. 747 - Leotta, pres.; Lo Presti, est. - A.N.A.S. S.p.A. (avv. Caridi) c. Comune di Rizziconi (avv. Iacopino).

*In tema di rimozione dei rifiuti, è illegittimo l'ordine di smaltimento rivolto indiscriminatamente al proprietario del fondo in ragione soltanto della sua qualità, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di una istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della colpa ed anche se la colpa può configurarsi nell'ipotesi in cui il titolare del diritto dominicale ometta di adottare cautele idonee ad evitare o ostacolare l'indebito abbandono, non può tuttavia essergli addebitato il mancato allestimento di mezzi preclusivi dell'accesso, atteso che la chiusura del fondo costituisce una mera facoltà del titolare del bene (1).*

(1) Sulla prima parte della massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V 26 gennaio 2012, n. 333, in questa Riv., 2012, 639, con nota di CARDILLO R.; T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 18 giugno 2012, n. 493, *ivi*, 64; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 2 novembre 2011, n. 1901, *ivi*, 2012, 358, con nota di PERILLO V.; T.A.R. Campania, Sez. IV 18 giugno 2009, n. 13059, *ivi*, 2010, 696, con nota di ROMANELLI C. Sulla seconda parte della massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. V 19 marzo 2009, n. 1612, *ivi*, 2010, 66 (s.m.).

\*

**Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Attività di recupero - Violazione di norme tecniche su quantità e tipi di rifiuti recuperabili - Conseguenti provvedimenti - Inibitoria della prosecuzione o fissazione termine per riconduzione a legalità.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Attività di recupero - Inibitoria della prosecuzione - Ragioni - Contrasto con norme su tutela salute dell'uomo e dell'ambiente - Legittimità.** [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 216, comma 2, lett. a); d.m. (ambiente) 5 febbraio 1998]

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I - 14-12-2012, n. 2026 - Cavallari, pres.; Lattanzi, est. - R. s.r.l. (avv. ti Latte e Pasqualone) c. Provincia di Taranto (n.c.).

*In tema di attività di recupero di rifiuti non pericolosi, la Provincia, allorché abbia riscontrato una violazione delle norme tecniche su quantità e tipi di rifiuti recuperabili, può sia immediatamente inibire la prosecuzione dell'attività, sia, ove ritenga che la stessa possa essere ricondotta a legalità, fissare un termine all'interessato affinché si adegui (1).*

*In tema di attività di recupero di rifiuti non pericolosi, l'inibitoria alla prosecuzione dell'attività può intervenire non solo nel caso di inosservanza delle norme tecniche su quantità e tipi di rifiuti recuperabili ma, ai sensi del combinato disposto degli artt. 216, comma 2, lett. a) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ed 1, comma 3 del d.m. (ambiente) 5 febbraio 1998, anche nell'ipotesi di contrasto della medesima attività con le norme vigenti in materia di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente (2).*

(1-2) In senso conforme, v. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 27 giugno 2012, n. 267, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 1885. Sulla seconda massima, in senso conforme, v. T.A.R. Sardegna, Sez. I 3 novembre 2011, n. 1048, *ivi*, 2011, 3743.

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Nulla-osta paesaggistico - Annullamento - Riesame del merito - Esclusione - Carezza motivazionale o istruttoria - Sindacabilità.**

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III - 4-12-2012, n. 4914 - Romano, pres.; Palmarini, est. - A.A. (avv. D'Avino) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. distr. Stato) e Comune di Somma Vesuviana (n.c.).

*Il potere ministeriale di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica non comporta un riesame delle valutazioni discrezionali compiute dal Comune, tale da consentire la sovrapposizione o la sostituzione di una propria valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio della medesima autorizzazione, ma si estrinseca in un controllo di mera legittimità che si estende a tutte le ipotesi riconducibili all'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; è perciò sindacabile la valutazione del Comune per quanto concerne la motivazione sulla compatibilità dell'opera assentita con il vincolo paesaggistico (1).*

(1) Giurisprudenza pacifica: Cons. Stato, Sez. VI 28 dicembre 2011, n. 6885, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 3818; Cons. Stato, Sez. VI 9 marzo 2011, n. 1476, in questa Riv., 2011, 585; T.A.R. Campania, Sez. VII 1° dicembre 2011, n. 5610, *ivi*, 2012, 515.

## PARTE III - PANORAMI

## Rassegna commentata di legislazione regionale

di GIANFRANCO CALABRIA

**ABRUZZO**

Disciplina delle attività agrituristiche in Abruzzo. *L.R. 31 luglio 2012, n. 38*. (B.U. 10 agosto 2012, n. 43)

La legge in esame definisce, anzitutto, l'agriturismo quale attività di ricezione e ospitalità esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati tra loro, mediante l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività agricole principali.

Sono considerate attività agrituristiche: dare ospitalità in alloggi o spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori e *caravan*; somministrare pasti e bevande costituiti da prodotti propri o da prodotti acquistati da aziende agricole della Regione, ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici e biologici, caratterizzati dai marchi tutelati dalla normativa regionale, nazionale e comunitaria o compresi nell'elenco regionale dei prodotti agro-alimentari tradizionali. È previsto che parte dei prodotti possa essere acquistata nel settore dell'artigianato tipico alimentare abruzzese e che una quota pari al 10 per cento sia costituita da prodotti alimentari non presenti nel territorio regionale ma a condizione che soddisfino le caratteristiche di qualità e tipicità.

Rientrano altresì tra le attività agrituristiche l'organizzazione di degustazione di prodotti agricoli, ivi inclusa la mescita di vini, sia all'interno che all'esterno dei beni fondiari, la realizzazione di attività ricreative, culturali, didattiche, ippoturistiche, sportive, di escursionismo, naturalistiche e strutture museali dedicati al mondo rurale; la trasformazione e confezionamento di prodotti agricoli; la vendita di prodotti agricoli, anche trasformati all'esterno o in azienda, e di prodotti tipici nel rispetto della normativa vigente; lo svolgimento del ruolo di operatore ambientale e culturale.

L'effettivo esercizio delle attività agrituristiche è riservato all'imprenditore agricolo, singolo e associato, e ai suoi familiari ai sensi dell'art. 230 *bis* del codice civile, nonché ai lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato o parziale: tali addetti sono considerati lavoratori agricoli ai sensi della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale.

Ai fini del riconoscimento delle diverse qualifiche di imprenditore agricolo, o della priorità in occasione dell'erogazione di contributi e, comunque, ad ogni altro fine che non sia fiscale, il reddito proveniente dall'attività agriturbistica è considerato reddito agricolo.

È necessario, coerentemente con quanto previsto dall'inquadramento civilistico dell'attività di impresa agricola, che sia provata la connessione dell'attività agriturbistica con quella agricola, che deve rimanere prevalente. Il carattere di

prevalenza si intende realizzato quando il tempo di lavoro dedicato all'attività agricola è superiore rispetto a quello impiegato nell'attività agriturbistica. A questo riguardo la normativa in esame stabilisce in via presuntiva che l'attività agricola è comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande vengono svolte da aziende di tipo familiare ed interessano un numero non superiore a dieci posti.

Presso la Direzione agricoltura della Giunta regionale sono istituiti due elenchi (art. 4): nel primo sono iscritti gli imprenditori agricoli definiti «imprenditori agriturbistici» che sono in possesso della certificazione di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica; nel secondo sono iscritti gli operatori agriturbistici intendendo per tali gli imprenditori agriturbistici che hanno presentato all'amministrazione comunale competente la segnalazione certificata di inizio attività (cosiddetta SCIA).

Il certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica viene rilasciato al soggetto richiedente dal competente Servizio presso la Direzione della Giunta regionale previa presentazione di apposita domanda, contenente, tra l'altro, i dati soggettivi del richiedente e quelli oggettivi dell'azienda desumibili dal fascicolo aziendale, le informazioni necessarie per la verifica sia della sussistenza del rapporto di connessione dell'attività agriturbistica rispetto all'attività agricola che della prevalenza delle attività agricole principali rispetto all'attività agriturbistica. Tra le ipotesi che danno luogo alla decadenza di detto certificato di abilitazione sono contemplate la rinuncia da parte dell'interessato, la perdita dei requisiti di legge ed il mancato avvio dell'attività agriturbistica nel triennio successivo alla data di iscrizione nell'elenco regionale degli imprenditori ed operatori agriturbistici.

Dal versante procedurale si segnala che l'esercizio dell'attività agriturbistica è subordinato alla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) del Comune dove ha sede l'immobile destinato all'attività agriturbistica.

La segnalazione in questione, che può essere presentata solo da coloro che sono in possesso del predetto certificato di abilitazione, consente l'immediato avvio dell'attività agriturbistica. Il Comune, entro sessanta giorni dal ricevimento, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. Nel caso vengano riscontrate lievi carenze e irregolarità, il Comune può formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento, senza sospensione dell'attività. Nel caso di gravi carenze e irregolarità, è disposta l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato.

Possono essere utilizzati per l'agriturismo tutti gli edifici o parti di essi esistenti sul fondo, nonché i locali o gli edifici

esistenti nei borghi rurali utilizzati direttamente dall'imprenditore agricolo e non più necessari alla conduzione del fondo. Tali edifici mantengono la loro destinazione agricola e sono assimilabili, ad ogni effetto, ai fabbricati rurali. Nel caso in cui il fondo risulti privo di edifici, è consentito l'esercizio dell'attività agrituristica anche in edifici esistenti su altri fondi che rientrano nella disponibilità dell'azienda agricola.

Le strutture ed i locali destinati all'esercizio dell'attività agrituristica devono possedere i requisiti igienico-sanitari previsti dai regolamenti comunali edilizi e di igiene, i quali, in sede di predisposizione, devono tenere conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene l'altezza e il volume dei locali in rapporto alle superfici areoilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell'attività esercitata. In particolare nel caso di solo alloggio, ai fini dell'idoneità dei locali è sufficiente il requisito della abitabilità, mentre per la somministrazione di un numero limitato di pasti può essere utilizzata la cucina domestica.

La Giunta regionale approva un programma di durata quinquennale, che può essere aggiornato annualmente, finalizzato alla promozione dell'agriturismo abruzzese. All'attuazione di tale programma regionale possono concorrere, nei limiti del relativo stanziamento regionale, anche le associazioni agrituristiche regionali con rappresentanza nazionale e comunque riconosciute dalla Regione Abruzzo, le quali possono presentare propri piani quinquennali con programmi annuali, a condizione che siano corrispondenti in termini di strategia alle linee di sviluppo definite dal programma regionale.

L'uso della denominazione «agriturismo» e di termini attributivi derivati è riservato esclusivamente alle aziende agricole che esercitano l'attività agrituristica conformemente alla legge in esame. Al fine di assicurare maggiore trasparenza ed uniformità nel rapporto tra domanda ed offerta, viene introdotto l'obbligo della classificazione delle strutture ricettive agrituristiche sulla base dei relativi criteri di classificazione definiti a livello nazionale.

È istituito presso la struttura competente della Giunta regionale l'Osservatorio regionale dell'agriturismo, del quale fanno parte di diritto un rappresentante per ciascuna delle associazioni di operatori agrituristiche rappresentative a livello nazionale, con il compito di monitorare l'andamento del settore agrituristico nella Regione Abruzzo.

La legge n. 38 prevede l'emanazione di un regolamento di attuazione, da approvarsi entro centoventi giorni dalla sua entrata in vigore, per la disciplina di: criteri per la valutazione del rapporto di connessione tra le attività agricole e agrituristiche; criteri per la somministrazione di pasti e bevande; requisiti igienico-sanitari degli immobili; modalità e procedure per la presentazione della relativa istanza di iscrizione nell'elenco regionale degli imprenditori ed operatori agrituristiche.

#### BASILICATA

Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero. *L.R. 13 luglio 2012, n. 12.* (B.U. 13 luglio 2012, n. 21)

La finalità della l.r. n. 12/2012 è quella di promuovere e valorizzare le produzioni agricole regionali, favorendo il consumo e la commercializzazione dei prodotti delle aziende agricole ubicate nel territorio regionale, garantendo al consumatore una maggiore trasparenza dei prezzi e assicurando un'adeguata informazione circa l'origine e la specificità di tali prodotti.

Rinviando alla lettura integrale del testo, si evidenzia che gli interventi indicati dalla legge in esame per il perseguimento delle predette finalità possono essere così sintetizzati:

- incentivazione dell'impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione pubblica di prodotti agricoli di origine regionale nella preparazione dei pasti;

- incremento della vendita diretta di prodotti agricoli regionali da parte degli imprenditori agricoli. A tal fine è previsto che i Comuni debbano riservare agli imprenditori agricoli lucani almeno il 20 per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche, nonché debbano destinare, nell'ambito del proprio territorio e del proprio piano per il commercio, aree per la realizzazione di *farmer's markets* e di mercati dei prodotti agricoli locali riservati unicamente agli imprenditori agricoli;

- sostegno dell'acquisto di prodotti agricoli di origine regionale da parte delle imprese esercenti attività di ristorazione o ospitalità nell'ambito del territorio regionale;

- garanzia del rispetto della normativa in materia di presentazione ed etichettatura dei prodotti agricoli freschi e trasformati attraverso idonea attività di controllo anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici a tutela del consumatore;

- incremento della vendita di prodotti agricoli di origine regionale da parte della grande distribuzione.

È prevista una norma finale relativa al cosiddetto «parere di compatibilità» da parte della Commissione europea al cui ottenimento sono subordinati gli effetti della legge in oggetto.

Occorre, peraltro, segnalare che, con deliberazione del 5 settembre 2012, il Consiglio dei ministri ha dato mandato all'Avvocatura dello Stato di impugnare la legge regionale n. 12 per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In particolare l'illegittimità contestata dal Governo riguarda varie norme che così come formulate, favorendo la commercializzazione o l'utilizzo dei soli prodotti regionali (e non invece di tutti i prodotti a «chilometri zero»), sono suscettibili, secondo il Governo, di ostacolare gli scambi intracomunitari, in contrasto con le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 34-36), e di falsare la concorrenza, risultando discriminatorie nel privilegiare alcuni prodotti, quelli regionali, solo in base alla loro provenienza territoriale.

L'udienza pubblica per la discussione davanti alla Corte costituzionale del ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri è fissata per il 23 aprile 2013.

#### CALABRIA

Misure a favore dei Consorzi di garanzia collettiva fidi in agricoltura. *L.R. 26 luglio 2012, n. 30.* (B.U. 1° agosto 2012, n. 14)

La legge regionale in esame si propone di concorrere allo sviluppo dei Consorzi di garanzia collettiva operanti nel settore agricolo, favorendone i processi di aggregazione e fusione.

Per le richiamate finalità la Regione concede contributi finalizzati alla formazione o all'integrazione dei fondi rischi e dei patrimoni di garanzia destinati a fornire alle imprese agricole le idonee garanzie per l'accesso al sistema creditizio e di finanziamento bancario.

Relativamente alle caratteristiche che i Consorzi fidi devono possedere per poter beneficiare dei predetti contributi, l'art. 2 richiede che tali organismi siano costituiti da imprese agricole di cui all'art. 2135 c.c., che abbiano la sede operativa nel territorio regionale e che svolgano attività di garanzia collettiva fidi disciplinata dalla legge n. 269 del 2003, sotto la forma delle società cooperative agricole (o loro consorzi) o dei consorzi di cui all'art. 2612 c.c.

Ulteriori requisiti dei Consorzi, oltre a dover essere regolati da uno Statuto ed avere fini di mutualità tra gli aderenti, sono:

- concedere garanzie con valutazioni indipendenti dal numero delle quote sottoscritte o versate da ciascun socio;
- avere un consiglio di amministrazione composto, per almeno due terzi, da imprenditori agricoli;
- avere un patrimonio di garanzia o fondo rischi di importo non inferiore a quello previsto dalla normativa vigente.

Anche i Consorzi fidi di secondo grado possono essere destinatari dei benefici previsti dalla legge regionale in parola, a condizione che presentino le caratteristiche e siano in possesso dei requisiti sopra descritti.

Le modalità di erogazione dei contributi in questione ai Consorzi fidi sono definiti da un apposito regolamento, adottato con deliberazione della Giunta regionale, il quale determina l'intensità massima dell'aiuto; la durata dei finanziamenti che devono essere garantiti dai Consorzi stessi; i criteri ai quali i Consorzi devono attenersi nella individuazione dei beneficiari delle operazioni garantite; i termini per la presentazione delle domande; l'importo massimo della garanzia concedibile nel rispetto della normativa comunitaria.

Ai fini della ripartizione dei finanziamenti regionali, i contributi sono concessi in proporzione:

- al valore del patrimonio di garanzia e dei fondi rischi risultanti dall'ultimo bilancio approvato dai Consorzi fidi;
- all'importo globale delle operazioni di finanziamento effettivamente accordate ad imprese operanti in Calabria, in essere alla chiusura dell'esercizio precedente la data di presentazione della domanda.

È stabilito un vincolo di destinazione in base al quale il 30 per cento dei finanziamenti deve essere destinato a favore delle aziende che operano nell'ambito del sistema delle organizzazioni dei produttori, delle cooperative e dei consorzi agrari.

La compatibilità delle disposizioni contenute nella legge in commento con la normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato è assicurata dall'art. 5 il quale prevede che le garanzie fornite dai Consorzi fidi, volte a sostenere operazioni di finanziamento per investimenti in agricoltura, sono concesse in regime di *de minimis*.

Tutela e valorizzazione del patrimonio olivicolo della Regione Calabria. *L.R. 30 ottobre 2012, n. 48*. (B.U. 2 novembre 2012, n. 20)

La finalità della legge regionale in esame è quella di offrire strumenti di tutela e valorizzazione del patrimonio olivicolo, quale elemento caratterizzante il paesaggio, l'ambiente e il territorio agricolo calabrese.

Per quanto concerne la tutela degli olivi aventi carattere di monumentalità è disposta, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 5 della l.r. n. 47 del 2009 «*Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali e della flora spontanea autoctona della Calabria*», la istituzione, presso l'Assessorato all'agricoltura, del Registro degli alberi monumentali di olivo della Regione Calabria, nel quale sono iscritti gli olivi che, anche in esemplari isolati, per età, forma, dimensioni, rarità, valenza culturale, storica, geografica, o per una specifica connessione con un manufatto, costituiscono elemento caratteristico del paesaggio.

Relativamente agli alberi di olivo privi delle caratteristiche di monumentalità, la salvaguardia degli stessi è perseguita mediante la previsione, in via generale, del divieto di estirpazione degli alberi di olivo in qualsiasi stato vegetativo e la individuazione tassativa delle ipotesi in presenza delle quali è possibile effettuare operazioni di espianco o reimpianto degli stessi, osservando la disciplina autorizzatoria indicata nella legge in commento.

In particolare i proprietari dei fondi, o i conduttori purché abbiano il consenso scritto dei proprietari delle piante di olivo, possono richiedere al Dipartimento competente in

materia di agricoltura l'autorizzazione all'estirpazione qualora sia accertata la morte fisiologica ovvero la permanente improduttività delle piante cagionata da cause non rimoscibili.

L'autorizzazione all'espianco con obbligo di eventuale reimpianto di alberi di olivo può invece essere richiesta qualora (art. 4):

- a) sia riconosciuta l'eccessiva densità dell'impianto tale da arrecare danno all'oliveto;
- b) sia riconosciuta l'indispensabilità dell'estirpazione per i seguenti motivi:
  - 1) realizzazione di opere di pubblica utilità;
  - 2) realizzazione di opere di miglioramento fondiario;
  - 3) realizzazione di fabbricati in linea con gli strumenti urbanistici vigenti.

In relazione alle ipotesi sopra evidenziate, ad eccezione di quella relativa all'esecuzione di opere di miglioramento fondiario, la legge in esame prevede l'obbligo di procedere al reimpianto degli olivi estirpati, secondo la procedura prevista dall'art. 7.

Nel merito si osserva che i soggetti autorizzati all'espianco possono, a scelta:

- trapiantare le piante di olivo in altre particelle della stessa azienda, nell'ambito dei confini regionali, previa autorizzazione rilasciata dal Dipartimento competente in materia di agricoltura; l'autorizzazione non è necessaria qualora il trapianto avvenga in terreni limitrofi al sito originario o gli olivi non debbano essere trasportati su strada;
- cedere le piante di olivo a proprietari di terreni ricadenti nel territorio regionale purché il trasferimento sia stato autorizzato dal dipartimento competente in materia di agricoltura e dai proprietari dei terreni;
- cedere le piante di olivo ad aziende vivaistiche regolarmente autorizzate ai sensi delle normative vigenti.

Per quanto concerne la disciplina autorizzatoria prevista per l'estirpazione ed il reimpianto nei casi di miglioramento fondiario, la norma distingue tra interventi volti alla riconversione varietale o alla sostituzione con altre specie.

In entrambe le ipotesi le aziende con superfici olivetate superiori ad un ettaro possono essere autorizzate ad effettuare interventi di espianco fino ad un massimo del 50 per cento della superficie olivetata aziendale.

Nel primo caso è obbligatorio impiantare successivamente un nuovo oliveto caratterizzato da un sesto d'impianto razionale e con cultivar idonee. Nella seconda ipotesi deve essere impiantato un nuovo arboreto specializzato mediante il trapianto nelle porzioni perimetrali della stessa particella di un numero di piante di olivo pari ad almeno il 30 per cento di quelle oggetto di espianco.

Le aziende con superfici olivetate inferiori ad un ettaro, in entrambe le ipotesi di miglioramento fondiario, sono autorizzate ad estirpare l'intera superficie aziendale, purché un numero di piante pari ad almeno il 40 per cento degli alberi espiancati sia trapiantato nelle porzioni perimetrali delle stesse particelle.

Peraltro la legge in parola fissa un limite alla possibilità di eseguire i descritti miglioramenti fondiari laddove è previsto (art. 5) che tali interventi non possono interessare, nell'arco di un decennio, una estensione superiore al 5 per cento dell'intera superficie olivetata regionale.

La competenza in tema di irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 8 qualora sia accertata la violazione della legge n. 48, spetta alla Regione Calabria che la esercita mediante il Servizio competente del Dipartimento agricoltura.

#### EMILIA-ROMAGNA

Disposizioni per la bonifica, modificazioni alla l.r. 2 agosto 1984, n. 42 (Nuove norme in materia di Enti di bonifica. Delega di funzioni amministrative). *L.R. 6 luglio 2012, n. 7*.

(B.U. 6 luglio 2012, n. 115)

Con la legge regionale in commento la Regione Emilia-Romagna si pone l'obiettivo di dare completa attuazione alla riforma dei consorzi di bonifica, già avviata con la l.r. n. 5 del 2009 con la quale si è provveduto al riordino dei comprensori di bonifica, riducendo il numero dei consorzi, e proseguita con la l.r. n. 5 del 2010 recante modificazioni alla l.r. n. 42 del 1984, mediante la quale è stato riformato il sistema elettorale dei consorzi stessi.

La finalità della legge regionale n. 7 è quella di introdurre disposizioni in materia di utilizzo delle risorse idriche e delle reti di bonifica, per il perseguimento dell'obiettivo della razionale gestione della rete e dei corsi d'acqua naturali e artificiali in relazione all'effettiva funzione svolta, anche nell'ottica di conseguire un risparmio nell'uso della risorsa idrica ai fini irrigui.

Nel merito si osserva (art. 1, comma 2) che, nelle aree dove il gestore del servizio idrico integrato svolge anche l'attività di allontanamento delle acque senza significative interconnessioni con la rete di bonifica, gli immobili non possono essere assoggettati al contributo di bonifica per la medesima funzione. Il comma successivo stabilisce che chiunque utilizzi i canali consortili come recapito di scarichi, deve contribuire alle spese sostenute dal consorzio di bonifica sulla base della portata scaricata. Tale contribuzione è dovuta anche dal gestore del servizio idrico integrato, sia per gli scarichi diretti di fognatura nei canali consortili, sia per quelli che avvengono tramite le opere funzionali al sistema di fognatura, sia per il vantaggio derivante al complessivo sistema fognario urbano delle opere di bonifica del comprensorio, con specifico riferimento alla funzione di allontanamento delle acque.

È rinviata ad un successivo regolamento l'individuazione dei criteri per la determinazione da parte del consorzio di bonifica del contributo di utilizzo della rete consortile ai sensi della normativa in esame.

Viene precisato che nelle ipotesi in cui permanga a carico dell'utente l'obbligo di corrispondere sia la tariffa del servizio idrico integrato che il contributo di bonifica, il gestore del servizio idrico integrato ed il consorzio di bonifica possono accordarsi al fine di consentire, nel rispetto delle relative normative, la riscossione unitaria degli importi dovuti.

L'art. 3 specifica che la contribuzione derivante dal comprensorio montano debba essere destinata dal consorzio alla progettazione, esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere e degli interventi di bonifica situati nei territori montani.

Particolare rilievo assumono le disposizioni in merito al contributo di bonifica che deve essere corrisposto, come recita l'art. 4, dai proprietari dei beni immobili rientranti nei comprensori di bonifica e che traggono beneficio specifico e diretto dalle opere di bonifica. A questo proposito è previsto che tale beneficio sia definito dal piano di classifica elaborato ed approvato dal consorzio di bonifica, sulla base dei criteri ed indirizzi deliberati dalla Giunta regionale, previo parere di conformità di quest'ultima in ordine al rispetto dei suddetti criteri ed indirizzi da parte del piano di classifica stesso.

L'ammontare del contributo consortile viene determinato dal consorzio in proporzione alle diverse tipologie di beneficio e secondo i parametri previsti dal piano di classifica.

È stabilito che i contributi consortili qualora non raggiungano la soglia di economicità, stabilita dalla Giunta regionale, non devono essere riscossi annualmente ma periodicamente al superamento della anzidetta soglia di economicità.

Da un punto di vista organizzativo la legge in commento contempla la costituzione di una apposita Commissione tecnica della quale fanno parte, oltre che funzionari regionali ed esperti del settore espressi anche dai consorzi di bonifica,

i rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole, con il compito di affiancare tecnicamente la Giunta regionale in sede di valutazione ed approvazione dei piani di classifica predisposti dai consorzi di bonifica.

Merita infine di essere segnalata la previsione di cui all'art. 5 volta ad esaltare il ruolo multifunzionale dell'imprenditore agricolo prevedendo, sulla falsariga di quanto stabilito dall'art. 15 del d.lgs. n. 228 del 2001, la possibilità della stipulazione di convenzioni tra i consorzi di bonifica e gli imprenditori agricoli iscritti al registro delle imprese, con le quali affidare a questi ultimi la realizzazione di attività e opere destinate alla tutela e conservazione del suolo e alla manutenzione delle opere di bonifica.

#### FRIULI-VENEZIA GIULIA

Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'art. 34 della l.r. n. 21/2007. *L.R. 25 luglio 2012, n. 14*. (B.U. 27 luglio 2012, suppl. ord. n. 21)

Nell'ambito della manovra finanziaria regionale va segnalata la previsione recata dall'art. 43 relativamente all'ampliamento dell'ambito di operatività dei Centri di assistenza agricola, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale costituente la *ratio* dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 99 del 2004.

In particolare l'art. 43 di tale legge introduce, dopo il comma 24, dell'art. 8, della l.r. n. 1 del 2003, il comma 24 *bis*, il quale prevede che per il perseguimento di obiettivi di semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi relativi al settore primario, la Giunta regionale con propria delibera provvede ad individuare i procedimenti, anche di competenza degli enti strumentali della Regione stessa o delegati agli enti locali, per i quali è ammessa la presentazione di istanza tramite i Centri di assistenza agricola, ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 99 del 2004.

È previsto che la predetta deliberazione sia adottata previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali in caso di procedimenti delegati agli enti locali.

In relazione ai procedimenti individuati in base alla delibera, sono definiti:

- gli adempimenti a cui sono tenuti i Centri di assistenza agricola nello svolgimento dell'attività istruttoria;
- i termini, decorsi i quali, l'istanza istruita ed inoltrata dal C.A.A. si intende accolta;
- le modalità per il rilascio da parte dei Centri di assistenza agricola ai soggetti che svolgono attività agricola della certificazione della data di inoltro dell'istanza alla pubblica amministrazione competente e dell'eventuale decorso dei termini di conclusione del procedimento.

È stabilito, infine, che le pubbliche amministrazioni competenti per l'adozione del provvedimento finale stipulino convenzioni con i Centri di assistenza agricola al fine di disciplinare gli aspetti economici afferenti alle attività istruttorie svolte dai Centri di assistenza stessi.

#### PUGLIA

Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità. *L.R. 13 dicembre 2012, n. 43*. (B.U. 18 dicembre 2012, n. 183)

Con la legge in esame si vuole favorire lo sviluppo della filiera corta per la commercializzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari, con l'obiettivo di sostenere il reddito dei piccoli produttori oltre che di promuovere l'acquisto e il consumo di prodotti agricoli ed agroalimentari nella zona di produzione, di salvaguardare l'ambiente e la biodiversità, il



mantenimento delle produzioni tipiche, biologiche e di qualità, il consumo consapevole di prodotti e una sana corretta alimentazione.

Nel rispetto dei predetti principi la Regione intende sostenere la costituzione di Gruppi di acquisto solidale (GAS) che abbiano un rapporto diretto con i piccoli produttori agricoli.

A livello definitorio la legge considera:

- gruppo di acquisto solidale: le associazioni, anche informali, non lucrative costituite per acquistare e distribuire beni agli aderenti, senza alcun ricarico, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale;

- prodotti agroalimentari a filiera corta: i prodotti che prevedono modalità di distribuzione diretta del produttore al consumatore;

- prodotti agroalimentari a chilometro a zero: i prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO<sub>2</sub> equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale;

- prodotti di qualità: i prodotti agricoli e agro-alimentari provenienti da coltivazioni biologiche, i prodotti tipici così come individuati e regolamentati dalle normative UE, nazionali e regionali e dai sistemi di garanzia partecipata e dai relativi protocolli ottenuti da materie prime di piccoli produttori agricoli;

- piccoli produttori agricoli: produttori la cui attività agricola e agroalimentare non superi i volumi di cui all'art. 34 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 (in altri termini i produttori agricoli che nell'anno solare precedente hanno realizzato o, in caso di inizio di attività, prevedono di realizzare un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, costituito per almeno due terzi da cessioni di prodotti).

Sul versante degli strumenti individuati dalla legge in commento per assicurare il perseguimento delle finalità ivi indicate, si segnala la messa a disposizione di risorse, mediante bando annuale, volte a finanziare progetti presentati dai Gruppi di acquisto solidale: tra le tipologie di spese ammesse al finanziamento si segnalano, ad esempio, le spese di avvio, di gestione o di potenziamento di mercati contadini auto-organizzati di vendita diretta di piccoli produttori agricoli, le spese per realizzare azioni di informazione, formazione e sensibilizzazione volte allo sviluppo delle attività solidali e del consumo consapevole.

Per quanto concerne le condizioni richieste affinché i Gruppi di acquisto solidale possano presentare i progetti in questione si prevede (art. 4):

- la presenza, in qualità di soci, di persone fisiche che rispondano alla definizione di consumatore, come prevista dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo);

- la costituzione in associazione senza scopo di lucro mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata o registrata;

- l'acquisto di prodotti rientranti nelle tipologie indicate nell'art. 3, comma 1, senza applicazione di alcun ricarico e con esclusione di attività di vendita;

- la sede in Puglia e agire nell'interesse di singoli individui o famiglie residenti in Puglia;

- la sottoscrizione di accordi con produttori agricoli, singoli e associati, per la fornitura stabile e regolare di prodotti agricoli e agroalimentari da filiera corta, di qualità e a chilometro zero.

Allo scopo di sostenere la filiera corta ed il consumo di prodotti a chilometro zero da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica, è previsto che, nei relativi bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva, gli enti pubblici devono assicurare priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al

35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua.

Una particolare attenzione è riservata alla realizzazione di azioni di informazione laddove è stabilito che la Regione promuova iniziative per la diffusione e la conoscenza dei Gruppi di acquisto solidale, delle loro reti, dei mercati contadini, delle caratteristiche qualitative e degli altri contenuti salutistici dei prodotti in vendita.

Rispetto alla legge in commento, va tuttavia evidenziato che, con delibera del Consiglio dei ministri 8 febbraio 2013, il Governo ha impugnato la stessa davanti alla Corte costituzionale per violazione degli artt. 117, comma 1, e 120 della Costituzione.

Ad avviso del Governo l'esame di alcune disposizioni presenti nella legge regionale n. 43, come quella, a titolo di esempio, che definisce quali «prodotti a chilometro zero» i prodotti comunque trasportati all'interno del territorio regionale o quella che accorda ai prodotti trasportati all'interno del territorio regionale la preferenza nell'aggiudicazione degli appalti di ristorazione collettiva, denota che la finalità della legge in esame sembra quella di promuovere i prodotti pugliesi e non tutti i prodotti a «chilometro zero», i quali potrebbero anche non essere pugliesi. Ciò, secondo la valutazione del Governo, si porrebbe in contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea sotto il profilo della restrizione alla libera circolazione delle merci e dell'ostacolo agli scambi intracomunitari, in violazione delle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 34-36).

## TOSCANA

Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. n. 39/2000, alla l.r. n. 77/2004 e alla l.r. n. 24/2000. L.R. 27 dicembre 2012, n. 80. (B.U. 27 dicembre 2012, n. 74)

Della legge regionale n. 80 merita di essere segnalata la disposizione di cui all'art. 5 dal titolo «Utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti».

Tale norma si propone di favorire il recupero delle aree abbandonate, contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici, limitare gli incendi boschivi, favorire l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-forestali.

A livello definitorio sono considerati terreni abbandonati o incolti:

- i terreni agricoli che non siano stati destinati ad uso produttivo da almeno tre anni, ad esclusione dei terreni oggetto di impegni derivanti dalla normativa europea;

- i terreni già destinati a colture agrarie e a pascolo dove sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati boschi.

Alla valorizzazione delle terre incolte o abbandonate sovraintende un complesso procedimento amministrativo. I Comuni, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del regolamento da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge in questione, effettuano il censimento dei terreni incolti o abbandonati presenti nel proprio territorio e lo trasmettono al nuovo ente Terre regionali toscane affinché i terreni censiti siano inseriti in un apposita banca dati. qualora i Comuni non vi provvedano, il censimento è svolto dalle Province e dalle Unioni dei Comuni subentrate alle Comunità montane. Sulla base del censimento effettuato, l'ente Terre regionali toscane procede all'approvazione del piano di sviluppo per la coltivazione dei terreni in questione.

Il piano di sviluppo è redatto dai soggetti che, nel contempo, hanno presentato richiesta di assegnazione dei terreni medesimi e che si obbligano a coltivarli in forma singola o associata conformemente al piano di sviluppo predisposto ed allegato alla richiesta stessa. L'approvazione del piano

consente al Comune l'occupazione temporanea e non onerosa dei terreni limitatamente al periodo di efficacia del piano, finalizzata alla concessione degli stessi ai privati richiedenti e titolari del piano di sviluppo approvato.

Ai proprietari dei terreni oggetto di concessione è dovuto il canone come stabilito da apposito regolamento.

È tuttavia stabilito che i proprietari dei terreni, entro il termine stabilito dal citato regolamento, possono chiedere di coltivare direttamente i terreni allegando alla istanza il piano di sviluppo dagli stessi redatto.

L'articolo in commento demanda ad un successivo atto regolamentare il compito di definire le modalità per l'effettuazione del censimento dei terreni, i criteri per la redazione e approvazione del piano di sviluppo, i criteri per l'ammissibilità delle domande di assegnazione e per la selezione dei candidati, i criteri per la determinazione dei canoni dovuti ai proprietari dei terreni assegnati.

Da ultimo è previsto che, qualora i terreni inseriti nella banca dati non siano oggetto di richieste di coltivazione, il Comune ha la facoltà di provvedere direttamente agli interventi ritenuti necessari sulla base di uno specifico piano redatto dall'ente Terre regionali toscane.

Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica - Modifiche alla l.r. n. 69/2008 e alla l.r. n. 91/1998. Abrogazione della l.r. n. 34/1994. L.R. 27 dicembre 2012, n. 79. (B.U. 27 dicembre 2012, n. 74)

La legge n. 79 contiene disposizioni volte alla riforma degli enti gestori della bonifica (consorzi di bonifica ed unioni dei Comuni) e alla nuova delimitazione dei relativi comprensori con l'obiettivo principale di garantire omogeneità ed uniformità della attività della bonifica semplificando, per quanto possibile, le competenze.

La *ratio* della legge in commento è di procedere ad una razionalizzazione dell'attuale gestione della bonifica, tenendo conto delle profonde trasformazioni socio-economiche ed ambientali che hanno attraversato il territorio toscano negli ultimi decenni e del conseguente percorso evolutivo che ha sostenuto l'attività di bonifica. Attività che ha assunto una polivalenza funzionale in considerazione del fatto che svolge diverse funzioni tra cui la difesa del suolo, la provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente.

I principi ispiratori dell'intervento normativo in commento rispondono a quanto contenuto nei criteri dell'Intesa Stato-Regioni approvati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome il 18 settembre 2008: i comprensori di bonifica, i soggetti gestori, i compiti e le funzioni dei consorzi, gli organi, il regime finanziario degli interventi e la partecipazione privata, la collaborazione con gli enti locali, la trasparenza e l'informazione, la vigilanza e il controllo sullo svolgimento delle attività di bonifica.

In particolare, in coerenza con quanto previsto dal punto n. 1 della citata Intesa, secondo cui la delimitazione dei comprensori di bonifica deve consentire azioni organiche su territori definiti sulla base di unità idrografiche ed idrauliche omogenee, sia per la difesa del suolo, sia per la gestione delle acque, il territorio toscano è suddiviso in sei comprensori di cui all'allegato A alla legge in parola.

In considerazione delle peculiarità idrauliche e idrogeologiche dei territori appartenenti ai nuovi comprensori come delimitati ai sensi dell'art. 6, e al fine di garantire un'adeguata gestione degli stessi, l'art. 7 istituisce un consorzio di bonifica per ciascuno dei predetti comprensori.

Dal punto di vista definitorio, l'attività di bonifica (art. 2) è considerata come il complesso degli interventi finalizzati ad assicurare lo scolo delle acque, la salubrità e la difesa idraulica del territorio, la regimazione dei corsi d'acqua natu-

rali, la provvista e la razionale utilizzazione delle risorse idriche a prevalenti usi agricoli in connessione con i piani di utilizzazione idropotabile ed industriale; nonché ad adeguare, completare e mantenere le opere di bonifica e di irrigazione già realizzate. Costituiscono inoltre attività di bonifica, se finalizzate alla corretta regimazione del reticolo idrografico, le opere volte ad assicurare la stabilità dei terreni declivi.

Nell'ambito dell'attività di bonifica come sopra descritta, costituiscono opere di bonifica (art. 3):

a) la canalizzazione della rete scolante e le opere di stabilizzazione, difesa e regimazione dei corsi d'acqua;

b) gli impianti di sollevamento e di derivazione delle acque;

c) le opere di captazione, provvista, adduzione e distribuzione delle acque utilizzate a prevalenti fini agricoli, ivi compresi i canali demaniali di irrigazione, e quelle intese a tutelarne la qualità;

d) le opere per la sistemazione ed il consolidamento delle pendici e dei versanti dissestati da fenomeni idrogeologici;

e) le opere per il rinsaldamento e il recupero delle zone franose;

f) le opere per il contenimento del dilavamento e dell'erosione dei terreni;

g) le opere per la sistemazione idraulico-agraria e per la moderazione delle piene;

h) le opere finalizzate alla manutenzione, al ripristino ed alla protezione dalle calamità naturali;

i) le infrastrutture di supporto per la realizzazione e la gestione di tutte le opere predette.

L'art. 4 definisce:

- il beneficio, inteso come il vantaggio specifico e diretto che deriva agli immobili ricadenti all'interno del comprensorio di bonifica dalle attività del consorzio e a sua volta distinto in beneficio di natura idraulica, di presidio idrogeologico e di disponibilità irrigua;

- la manutenzione (distinta in ordinaria e straordinaria);

- il perimetro di contribuzione e di reticolo idraulico di gestione.

Quanto alla natura giuridica dei consorzi di bonifica e della relativa *governance*, la legge in commento riconosce (art. 7) agli stessi la natura di enti pubblici a struttura associativa in quanto enti di autogoverno la cui azione è informata ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio.

Ai consorzi è anche riconosciuta autonomia regolamentare ed autonomia statutaria, prevedendosi che lo statuto sia approvato dall'assemblea consortile, a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base dello schema tipo approvato dal Consiglio regionale previo parere vincolante della Giunta regionale sulla conformità dello statuto stesso allo schema tipo. Lo statuto è pubblicato sul *Bollettino Ufficiale* della Regione Toscana.

In attuazione dell'art. 2, comma 35, della legge n. 244 del 2007, la legge regionale in commento provvede alla riduzione del numero degli organi dei consorzi di bonifica e dei relativi componenti, assicurando una rappresentanza pubblica, seppur minoritaria, nell'organo collegiale di base, denominato assemblea consortile.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 13, sono considerati organi del consorzio di bonifica: l'assemblea dei consorziati; il presidente del consorzio; il revisore dei conti, i quali restano in carica cinque anni.

In particolare, i principi di autogoverno e della sussidiarietà su cui si incardina l'istituzione consortile determinano, sul piano giuridico-ordinamentale, l'esigenza di prevedere una disciplina degli organi consorziati fondata sulla partecipazione dei consorziati utenti. Da qui la previsione (art. 14) di un organo assembleare composto in quota maggioritaria da membri eletti da tutti i consorziati ed in quota minoritaria da

membri rappresentanti di Regione, Province, Comuni e Città metropolitane.

Costituiscono funzioni dell'assemblea consortile: l'approvazione dello statuto del consorzio; l'adozione del piano di classifica; l'adozione e l'approvazione della proposta del piano delle attività di bonifica; l'adozione e l'approvazione dei bilanci dell'ente; l'approvazione dei regolamenti interni di organizzazione e funzionamento dell'ente; la vigilanza sull'attività del presidente del consorzio (art. 15).

In relazione alle modalità elettive dell'assemblea è stabilito, all'art. 10, che il voto *pro capite* compete a tutti i contribuenti. Allo scopo di tenere conto dell'interesse di ciascun consorziato, la legge in esame fa proprio il sistema di voto per fasce di contribuenza, individuate nel numero di tre. Ciascuna fascia è determinata con il sistema automatico che esclude discrezionalità, fondato, per ciascuna fascia, sull'importo globale della contribuenza rapportato al numero dei contribuenti totali e di ciascuna fascia.

L'assemblea consortile elegge, tra i propri membri, il Presidente del consorzio e il Vicepresidente.

Il Presidente del consorzio è l'organo esecutivo dell'ente e ne ha la rappresentanza legale. Esso presiede e convoca l'assemblea consortile, detta gli indirizzi per l'organizzazione e la gestione complessiva del consorzio, ed è responsabile della predisposizione da parte della struttura amministrativa degli atti di competenza dell'assemblea. Approva tutti gli atti che non sono riservati alla competenza dell'assemblea o attribuiti dallo statuto alla struttura amministrativa (art. 17).

Gli artt. 22-32 costituiscono il nucleo fondante della nuova disciplina introdotta, in quanto definiscono puntualmente le funzioni della Regione, dei consorzi e il finanziamento delle relative attività.

In particolare, secondo l'art. 22, la Regione esercita funzioni di indirizzo e controllo sull'attività del consorzio con il supporto della Conferenza permanente per la difesa del suolo di cui all'art. 12 *sexies* della l.r. n. 91 del 1998.

A tal fine, sono funzioni regionali:

- l'approvazione, nell'ambito del documento annuale per la difesa del suolo (di cui all'art. 12 *quinquies* della l.r. n. 91 del 1998) del piano delle attività di bonifica e l'individuazione delle risorse pubbliche da destinare alle attività stesse;

- l'approvazione, con delibera di giunta regionale, dei criteri per l'elaborazione della proposta del piano delle attività;

- l'approvazione, con delibera di Consiglio regionale, del reticolo idraulico di gestione e di quello idrografico, dello statuto tipo del consorzio, delle linee guida per l'adozione del piano di classifica;

- l'approvazione, con delibera di Giunta regionale, del piano di classifica adottato dal consorzio;

- l'espressione di un parere vincolante, con delibera di giunta, sulla conformità dello statuto consortile allo statuto tipo e sul bilancio preventivo e d'esercizio del consorzio;

- l'approvazione con delibera di giunta, del censimento di tutte le opere idrauliche e di bonifica sul territorio regionale;

- l'approvazione, con delibera di giunta, delle direttive volte ad uniformare la redazione dei bilanci consortili;

- la vigilanza sullo svolgimento dell'attività di bonifica individuate nel piano delle attività di bonifica.

È stabilito, all'art. 24, che le risorse individuate nel piano delle attività di bonifica finanziano interamente la progettazione e realizzazione di nuove opere di bonifica ed idrauliche di quarta e quinta categoria. Sono quindi finanziate interamente con il contributo consortile e con i proventi delle concessioni di cui al r.d. n. 368 cit. la manutenzione ordinaria, compreso l'esercizio e la vigilanza, delle opere di bonifica nonché la manutenzione ordinaria delle opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria.

Sono finanziati, in parte con il contributo consortile e in

parte con le risorse individuate nel piano delle attività di bonifica, la manutenzione straordinaria delle opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria, nonché delle opere di bonifica.

I costi derivanti dalle attività di supporto alle Province espletate dai consorzi, sono interamente finanziati con quota parte dei proventi derivanti dai canoni di concessione per l'utilizzo del demanio idrico, così come individuata nella convenzione da stipularsi tra Provincia e consorzio.

A livello programmatico lo strumento principale viene individuato nel piano di classifica la cui elaborazione compete ai consorzi di bonifica e su cui si radica il potere impositivo dei consorzi stessi. Nel piano di classifica, ai sensi dell'art. 28, vanno individuati i benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica, i parametri per la quantificazione degli stessi ed i conseguenti indici per la determinazione dei contributi. Il piano di classifica, al quale deve essere allegata una cartografia che definisce il perimetro di contribuenza, con l'individuazione degli immobili soggetti al pagamento dei contributi consortili, è approvato dalla Regione, diventando così parte integrante della programmazione regionale.

Sul versante dei contributi di bonifica e dell'individuazione del correlato beneficio di bonifica, l'art. 29 afferma il principio in forza del quale i proprietari di beni immobili compresi nel perimetro di contribuenza, che traggono un beneficio diretto e specifico dalle opere pubbliche di bonifica gestite dal consorzio, sono assoggettati al pagamento dei contributi di bonifica relativamente alle spese per la manutenzione, esercizio e gestione delle opere pubbliche di bonifica e delle spese di funzionamento del consorzio. A tal fine è previsto che i consorzi approvino, entro il 30 novembre di ogni anno, il riparto delle spese tra i proprietari contribuenti, sulla base degli indici di beneficio come definiti nel piano di classifica di cui sopra.

Al fine di realizzare economie di gestione e di garantire omogeneità nello svolgimento delle funzioni sono individuate una serie di attività che i consorzi di bonifica gestiscono in forma associata.

L'art. 30 riguarda il servizio idrico integrato facendo riferimento ai soggetti (gestori e Comuni) che utilizzano le opere gestite dai consorzi di bonifica come recapito di scarichi e prevede la stipula da parte dei consorzi di apposite convenzioni con l'Autorità idrica toscana e con i Comuni al fine di individuare i criteri per l'entità del contributo da corrispondere ai consorzi stessi.

Trova conferma, nell'art. 32, la proprietà regionale delle opere di bonifica realizzate dal consorzio nonché delle aree espropriate o acquisite per atto di cessione volontaria dal consorzio stesso.

### VALLE D'AOSTA

Disposizioni in materia di riordino fondiario. *L.R. 18 luglio 2012, n. 20*. (B.U. 14 agosto 2012, n. 34)

La legge n. 20 promuove una gestione sostenibile del territorio agricolo della Regione Valle d'Aosta, attraverso lo strumento del riordino fondiario, in armonia con gli indirizzi delle politiche agricole e ambientali dell'Unione europea.

Il riordino fondiario, a livello definitorio, è considerato come lo strumento mediante il quale realizzare il riassetto catastale, l'accorpamento delle proprietà frammentate e polverizzate, l'arrotondamento delle superfici dei fondi, l'eventuale rettificazione dei confini e, ove necessario, la realizzazione delle necessarie opere infrastrutturali e di miglioramento fondiario.

Attraverso il ricorso al suddetto strumento, la legge regionale in commento intende perseguire i seguenti obiettivi:

- una razionale utilizzazione del territorio montano, con-

trastando la frammentazione e la polverizzazione fondiaria;

- il mantenimento e il consolidamento del tessuto sociale vitale nelle zone rurali, contrastando l'abbandono del territorio;
- lo sviluppo di attività economiche e il mantenimento la creazione di posti di lavoro, per garantire un migliore sfruttamento del potenziale esistente e favorire l'insediamento dei giovani agricoltori;
- la prevenzione del dissesto idrogeologico e, più in generale, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente montano.

Il procedimento di riordino fondiario si presenta molto complesso ed articolato nelle seguenti fasi:

a) elaborazione di uno studio preliminare della ricomposizione fondiaria;

b) redazione della progettazione preliminare delle opere di miglioramento fondiario;

c) predisposizione del piano di riordino fondiario.

A sua volta il piano di riordino fondiario si compone:

- del piano di ricomposizione fondiaria, recante la predisposizione particellare del nuovo assetto catastale, ai fini del trasferimento delle proprietà;
- della progettazione definitiva ed esecutiva delle opere di miglioramento fondiario.

La legge in esame individua (art. 2) nei consorzi di miglioramento fondiario istituiti ai sensi del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e disciplinati dalla l.r. 8 gennaio 2001, n. 3 (Disposizioni sull'ordinamento dei consorzi di miglioramento fondiario), i soggetti che possono promuovere e dare esecuzione ai riordini fondiari.

Relativamente all'individuazione dell'ambito di applicazione della legge n. 20, l'art. 3 stabilisce che la stessa trova applicazione a tutti i fondi agricoli situati nel territorio regionale ricompresi nei perimetri dei consorzi di miglioramento fondiario.

Il comprensorio del riordino fondiario deve essere composto da terreni agricoli situati in zone di tipo E, così come risultanti dal piano regolatore generale comunale (P.R.G.) in vigore al momento della presentazione della proposta di riordino.

La dimensione del comprensorio, per superficie inclusa e per numero di proprietari interessati, deve essere idonea al perseguimento delle finalità di cui alla legge in parola e, comunque, compresa tra 5 e 50 ettari.

Per le finalità di cui alla legge in commento, è prevista la istituzione di una commissione tecnica di valutazione, avente il compito di esprimere pareri tecnici relativamente alle varie fasi su cui è modellato il procedimento di riordino fondiario.

Dal versante precipuamente procedimentale, l'avvio del procedimento di riordino fondiario è subordinato alla presentazione da parte del consorzio di miglioramento fondiario della proposta di riordino fondiario, la quale deve contenere, a titolo di esempio, una relazione recante le motivazioni di interesse generale e gli obiettivi da raggiungere con il riordino fondiario, nonché l'individuazione dei vincoli esistenti e l'attestazione della coerenza del riordino fondiario con gli strumenti urbanistici vigenti.

La proposta di riordino fondiario è approvata con provvedimento del dirigente regionale competente, sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, tenuto conto dell'interesse generale alla realizzazione del riordino fondiario. Il provvedimento dirigenziale autorizza la redazione dello studio preliminare della ricomposizione fondiaria prevedendo la concessione di aiuti per la redazione del medesimo studio (art. 6).

Lo studio preliminare della ricomposizione fondiaria deve essere presentato alla struttura regionale competente previa approvazione da parte dell'assemblea dei consorziati

con la maggioranza assoluta. Il dirigente competente, con proprio provvedimento, approva lo studio preliminare della ricomposizione fondiaria, sulla base del parere della commissione tecnica di valutazione, e autorizza la redazione della progettazione preliminare delle opere di miglioramento fondiario, prevedendo la concessione degli aiuti necessari.

La progettazione preliminare delle opere di miglioramento fondiario (art. 8), dopo essere stata presentata alla struttura regionale competente ed essere stata preventivamente approvata dall'assemblea dei consorziati, è approvata con deliberazione della Giunta regionale sulla base del parere della commissione tecnica di valutazione.

A seguito dell'intervenuta approvazione, il perimetro del comprensorio soggetto al riordino fondiario non è più modificabile (salvi i casi di forza maggiore previsti dalla legge in commento all'art. 19) e la Giunta regionale autorizza la progettazione definitiva ed esecutiva delle opere di miglioramento fondiario e la redazione del piano di ricomposizione fondiaria.

Il piano di riordino fondiario, come definito dall'art. 1, comma 4, è redatto a cura del consorzio il quale ne garantisce la rispondenza alla normativa vigente in materia di lavori pubblici. Il predetto piano, previa approvazione da parte dell'assemblea dei consorziati, è depositato, a cura del consorzio, presso i Comuni nei cui territori insistono i terreni oggetto del riordino fondiario. Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione e, per trenta giorni consecutivi, all'albo pretorio dei Comuni interessati. Il consorzio comunica inoltre l'avvenuto deposito ai proprietari, ai creditori ipotecari e agli altri titolari di diritti reali di godimento, come risultanti dai pubblici registri immobiliari alla data del deposito del piano di riordino fondiario, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

Le eventuali osservazioni e opposizioni al piano di riordino fondiario sono presentate al consorzio entro trenta giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione all'albo pretorio. Il consorzio si pronuncia sulle osservazioni e sulle opposizioni entro sessanta giorni dalla scadenza del menzionato termine provvedendo, in caso di accoglimento, alla modificazione del piano di riordino fondiario e degli elaborati progettuali.

L'approvazione del piano di riordino fondiario è disciplinata dall'art. 11, secondo il quale il consorzio, scaduti i termini sopra evidenziati, trasmette il piano di riordino fondiario alla struttura regionale competente. La Giunta regionale, sulla base del parere della commissione tecnica di valutazione, approva il piano di riordino fondiario entro sessanta giorni dalla sua trasmissione, dando mandato al dirigente competente di concedere gli aiuti finanziari necessari per l'esecuzione delle opere e per i trasferimenti dei diritti reali.

L'approvazione del piano di riordino fondiario costituisce atto di dichiarazione di pubblica utilità delle opere di miglioramento fondiario e determina, ai sensi dell'art. 29 del r.d. n. 215 del 1933 e dell'art. 855 c.c., il trasferimento dei diritti di proprietà e degli altri diritti reali, nonché l'imposizione delle servitù previste dal piano stesso.

A seguito dell'approvazione, il Presidente della Regione emana il decreto di riordino fondiario, con il quale si dà atto del trasferimento coattivo delle proprietà, da pubblicarsi nel *Bollettino Ufficiale* della Regione.

In merito agli effetti derivanti dall'avvenuta approvazione del piano di riordino, è stabilito (art. 12) che il Consorzio provveda, entro un anno dalla pubblicazione del decreto di riordino del Presidente della Regione, alla trascrizione o iscrizione dei diritti reali, al trasferimento delle ipoteche sui fondi di nuova assegnazione, alle volture catastali, al pagamento e alla riscossione dei conguagli in denaro relativi alle permutate e all'immissione nel possesso dei terreni di nuova

assegnazione.

Merita infine di essere segnalata la norma di cui all'art. 14 in tema di fissazione dei vincoli di indivisibilità, inedificabilità e di coltivazione a carico dei terreni ricompresi nel comprensorio di bonifica.

In particolare è previsto, al comma 1, che i suddetti terreni devono essere coltivati secondo la buona tecnica agraria e senza soluzione di continuità per un periodo di venti anni decorrenti dalla data di approvazione del piano di riordino fondiario. In caso di violazione del vincolo di coltivazione, il proprietario del fondo è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 a euro 5.000. La sanzione è contestata dalla Regione e irrogata dal Presidente della Regione, secondo le modalità definite con deliberazione della Giunta regionale.

Fatto salvo l'eventuale esproprio per sopravvenuta pubblica utilità, per un periodo di venti anni decorrenti dalla data di approvazione del piano di riordino fondiario i terreni rientranti nel comprensorio del riordino fondiario sono inoltre indivisibili e non possono essere frazionati per effetto di trasferimenti a causa di morte o per atto tra vivi né essere destinati ad opere di edificazione. La Giunta regionale, con propria deliberazione, definisce i casi e i criteri per la concessione di deroghe al divieto di edificazione. Il vincolo è trascritto nei pubblici registri immobiliari a cura del consorzio. La violazione del vincolo comporta la revoca degli aiuti concessi in proporzione alla estensione del fondo interessato in rapporto alla superficie totale del comprensorio di riordino fondiario.

## VENETO

Disciplina dell'agriturismo, ittiturismo e pescaturismo. *L.R. 10 agosto 2012, n. 28.* (B.U. 17 agosto 2012, n. 67)

Con la legge in commento la Regione Veneto, in armonia con i principi di cui alla normativa comunitaria e nazionale per gli aspetti di competenza, sostiene l'agricoltura, lo sviluppo rurale, l'acquacoltura e la pesca anche mediante la promozione di idonee forme di turismo legate alla terra e al mare. Per quanto di interesse, in questa sede si prenderanno in esame principalmente le norme in materia di agriturismo riservando qualche accenno alle disposizioni attinenti l'ittiturismo e il pescaturismo.

Dal versante definitorio la legge n. 28 qualifica come attività agrituristica quelle di ospitalità e somministrazione esercitata da imprenditori agricoli singoli o associati, anche in forma di società agricole di persone e di capitali, di cui all'art. 2315 c.c., in rapporto di connessione con le altre attività di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento degli animali che devono restare prevalenti.

Possono svolgere attività agrituristica, ai sensi dell'art. 3, gli imprenditori agricoli che svolgono attività agricola da almeno due anni (tale requisito non è richiesto nel caso di parenti ed affini, fino al terzo grado, che subentrano nella titolarità della azienda, anche in forma societaria) o che hanno superato positivamente il corso iniziale di formazione professionale organizzato e gestito da organismi di formazione accreditati ai sensi della normativa regionale vigente.

Il possesso di tale requisito soggettivo non è richiesto nel caso di laureati in agraria o in discipline equipollenti.

Rientrano nell'esercizio dell'agriturismo: dare ospitalità in alloggi posti in appositi locali aziendali a ciò adibiti o in spazi aziendali aperti; somministrare pasti e bevande o spuntini.

L'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure stagionalmente, qualora sia limitata ad un numero massimo di giornate nell'arco solare anche non continuative. È possibile sospendere la ricezione per brevi periodi (massimo trecentosessantacinque giorni per ogni quinquennio) per

esigenze di conduzione dell'azienda agricola.

Si evidenzia che l'attività ricettiva delle aziende agrituristiche è soggetta a limiti quali per l'alloggio non oltre trenta posti letto in camere o in unità abitative o in una loro combinazione; per il campeggio, non oltre trenta persone (art. 6).

La normativa in questione pone talune condizioni in presenza delle quali è possibile procedere all'inizio dell'attività agrituristica. In particolare, l'azienda agricola è tenuta a presentare il piano agrituristico aziendale dove, in relazione all'estensione e alle dotazioni strutturali dell'azienda, alla natura e varietà delle coltivazioni e degli allevamenti, agli spazi disponibili negli edifici, al numero degli addetti e al grado di impiego nelle attività agricole, sono individuate le attività agrituristiche che si intendono esercitare tra quelle previste dalla legge in esame e viene definito il rapporto di connessione con l'attività dell'azienda agricola.

In conformità a quanto previsto dalla legislazione nazionale di settore, il carattere di prevalenza dell'attività agricola rispetto a quella agrituristica si intende realizzato quando le giornate di lavoro impiegate nell'attività agricola sono superiori a quelle svolte nell'attività agrituristica (art. 4).

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, il requisito della prevalenza non è richiesto nell'ipotesi in cui l'ospitalità avvenga in alloggi o spazi aperti per un numero di persone complessivamente non superiore a sei o l'azienda agrituristica sia ubicata in zone montane e l'attività agrituristica riguardi un numero di persone complessivamente non superiore a dieci.

Quanto alla somministrazione di pasti e bevande (art. 8), definita come vendita per il consumo sul posto di prodotti forniti dall'azienda agrituristica all'ospite, essa deve essere ricavata da prodotti aziendali, ottenuti anche attraverso lavorazioni esterne all'azienda, in misura non inferiore al 50 per cento del totale ovvero in misura non inferiore al 25 per cento nel caso di attività in zona montana; il 15 per cento del totale da approvvigionamenti presso la distribuzione alimentare; la restante quota da aziende agricole o imprese artigiane alimentari aventi sede nel territorio regionale.

La somministrazione di pasti e bevande destinata esclusivamente alle persone che usufruiscono dell'ospitalità negli alloggi o negli spazi aperti può essere svolta nel corso di tutto l'anno; negli altri casi è ammessa solo stagionalmente per un numero massimo di posti a sedere, pari ad ottanta, qualora l'azienda agrituristica svolga attività per un massimo di centosessanta giorni di apertura all'anno e a sessanta qualora l'attività agrituristica sia svolta per un massimo di duecentododici giorni di apertura all'anno.

I limiti di posti a sedere di cui sopra possono essere aumentati nei seguenti casi:

- del 20 per cento qualora l'azienda agrituristica svolga anche attività di ospitalità in alloggi o in spazi aperti;
- del 20 per cento in non più di dieci casi all'anno, comunicati preventivamente all'amministrazione competente;
- del 20 per cento e per non più di un mese, qualora l'azienda agrituristica comunichi alla Provincia entro il 1° ottobre di ogni anno, il proprio prodotto tradizionale di riferimento per la realizzazione dei pasti, compreso tra quelli individuati con d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 8 settembre 1999, n. 350 e successive modifiche ed integrazioni;
- del 50 per cento per le malghe che svolgono attività agrituristica.

È previsto che nelle cantine vinicole, la somministrazione, nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, finalizzata esclusivamente alla promozione e alla vendita del vino prodotto dalla cantina o nella Regione Veneto, può essere accompagnata dalla somministrazione, a carattere non prevalente, di prodotti di gastronomia fredda legati al territorio.

Con riguardo agli immobili destinati all'attività agrituristica, l'art. 16 prevede che possono essere utilizzati i fabbricati

rurali o parte di essi, nella disponibilità dell'azienda e non più necessari per le attività di coltivazione, selvicoltura e allevamento nonché per le attività connesse.

L'utilizzazione agrituristica non comporta cambio di destinazione d'uso degli edifici e delle superfici censite come rurali.

I locali destinati all'uso agrituristico devono possedere i requisiti igienico-sanitari previsti dai regolamenti comunali e di igiene. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, ai sensi dell'art. 5 della l. 20 febbraio 2006, n. 96, può definire specifiche condizioni e modalità di attuazione:

a) delle norme igienico-sanitarie relative a strutture e locali, con riferimento alle particolari caratteristiche degli edifici destinati alle attività agrituristiche compresi i manufatti della tradizione locale quali casoni e capanni e alle limitate dimensioni delle relative attività svolte;

b) per assicurare la conformità alla disciplina in materia di igiene degli alimenti dei locali e delle attrezzature destinati al trattamento e alla somministrazione di sostanze alimentari e del piano di autocontrollo igienico-sanitario, tenendo conto della diversificazione e della limitata quantità delle produzioni, al fine dell'autorizzazione a utilizzare cucina e locali polifunzionali di trattamento, manipolazione, trasformazione e conservazione, prevedendo eventualmente anche l'uso da parte di più aziende agrituristiche.

È comunque consentita la macellazione di animali allevati in azienda in apposita sala di macellazione e lavorazione annessa all'azienda agrituristica; tale attività è permessa ai fini della somministrazione e della vendita diretta di avicunicoli e, previa visita sanitaria in loco da parte dell'azienda unità locale socio-sanitaria competente, di dieci capi per ciascuna delle specie suina, ovina e caprina.

Possono essere autorizzati gli interventi edilizi necessari per l'adeguamento alle norme igienico-sanitarie nonché per gli adeguamenti tecnologici per assicurare la conformità alle norme vigenti in materia. Le piscine in dotazione alle aziende agrituristiche e gli eventuali centri benessere sono riservati ai soli ospiti che fruiscono dell'ospitalità in alloggio o in spazi aperti.

Le funzioni amministrative volte a «conformare» l'attività agrituristica sono ripartite tra Regione, Province e Comuni; in aderenza alla propria natura di ente politico e programmatario la Regione svolge compiti concernenti, ad esempio, la promozione e la valorizzazione, in Italia e all'estero, delle attività turistiche connesse al settore primario o la definizione dei criteri di classificazione e del logo delle aziende che esercitano attività turistiche connesse al settore primario.

Sono compiti e funzioni spettanti alle Province quelli relativi, ad esempio, allo sviluppo, alla valorizzazione e promozione delle attività turistiche connesse al settore primario in ambito locale; al coordinamento delle politiche di settore con le attività di promozione locale del turismo; alla verifica e riconoscimento dei requisiti di connessione e prevalenza delle aziende agrituristiche, mediante esame e approvazione del piano agrituristico; alla classificazione delle aziende che svolgono attività turistiche connesse al settore primario; all'esercizio dell'attività di controllo sul rispetto di requisiti, modalità e condizioni di esercizio delle attività turistiche connesse al settore primario e applicazione delle relative sanzioni amministrative pecuniarie; alla tenuta e pubblicazione degli elenchi provinciali (art. 14). I Comuni, dal canto loro, sono tenuti allo svolgimento di funzioni e compiti amministrativi concernenti la ricezione della segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e al rilascio dell'autorizzazione temporanea a derogare dal requisito della percentuale dei prodotti aziendali nei casi di calamità atmosferiche, fitopatie e epizootie di

cui al comma 3 dell'art. 8.

Il procedimento amministrativo (art. 24) è incardinato sull'istituto della segnalazione certificata di inizio attività che l'azienda agrituristica deve presentare al Comune nel cui territorio si trova la sede operativa. È previsto che la Provincia e il Comune adottino le norme sul procedimento amministrativo concernenti rispettivamente le domande di riconoscimento e le segnalazioni certificate di inizio attività per l'esercizio di attività turistiche connesse al settore primario nonché tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza all'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento ai sensi della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Nella segnalazione certificata di inizio attività, l'azienda agrituristica è tenuta a specificare le tipologie di attività che intende svolgere nonché i limiti e le modalità di esercizio, dichiarando, ai sensi del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa», la conformità al piano aziendale come approvato dalla Provincia e il possesso dei requisiti richiesti.

Presso la Regione e le Province sono istituiti l'elenco regionale e gli elenchi provinciali delle attività turistiche connesse al settore primario in cui sono iscritte d'ufficio le aziende che hanno comunicato l'avvio di esercizio dell'attività. A tal fine la Giunta regionale è chiamata a definire i criteri e le modalità per la costituzione e la tenuta dell'elenco regionale nonché i criteri minimi uniformi per la costituzione degli elenchi provinciali e la loro tenuta coordinata con l'elenco regionale.

L'art. 19 assegna alla Giunta il compito di dare attuazione ai criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale delle aziende agrituristiche determinati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi del comma 2 dell'art. 9 della l. 20 febbraio 2006, n. 96.

Per quanto concerne le altre attività prese in considerazione dalla legge in commento, l'ittiturismo è definito come l'attività di ospitalità e di somministrazione esercitata da imprenditori ittici singoli o associati, connessa e non prevalente rispetto a quella principale di pesca o acquacoltura, svolta attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di strutture nella disponibilità dell'imprenditore; mentre per pescaturismo deve intendersi l'attività di imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su imbarcazioni da pesca a scopo turistico-ricreativo, esercitata da pescatori di professione singoli o associati, connessa e non prevalente rispetto a quella principale di pesca professionale o acquacoltura.

In particolare l'attività di ittiturismo consiste nel fornire ospitalità in alloggi presso l'abitazione o in apposite strutture aziendali a ciò adibite e nel somministrare pasti e bevande.

È inoltre richiesto che i prodotti ittici impiegati per l'attività di somministrazione di pasti devono provenire in termini di quantitativo annuo per almeno il 50 per cento dalla impresa ittica e per la parte restante da prodotti di aziende ittiche venete singole o associate, salvo che il comparto sia interessato da stato di crisi dichiarato dalle autorità competenti.

A sua volta l'attività di pescaturismo, svolta a favore di persone imbarcate nella nave adibita alla pesca professionale diverse dall'equipaggio, deve intendersi come attività connessa e non prevalente rispetto a quella di pesca professionale e consiste nella:

a) pesca mediante l'impiego dei sistemi consentiti dalle norme vigenti;

b) ristorazione effettuata a bordo, mediante l'impiego delle relative attrezzature e cucina, utilizzando i prodotti provenienti dalla propria attività di pesca e acquacoltura. □

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

### LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Gruyère (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 6 febbraio 2013, n. 110/2013*. (G.U.U.E. 7 febbraio 2013, n. L 36)

Modifica dell'allegato I della direttiva CE n. 1994/62 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. *Dir. Commissione 7 febbraio 2013, n. 2013/2*. (G.U.U.E. 8 febbraio 2013, n. L 37)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [...] (Khao Hom Mali Thung Kula Rong-Hai) (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 11 febbraio 2013, n. 120/2013*. (G.U.U.E. 12 febbraio 2013, n. L 41)

Conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur in materia di responsabilità e risarcimenti al protocollo di Cartagena sulla biosicurezza. *Dec. Consiglio 12 febbraio 2013, n. 2012/86*. (G.U.U.E. 19 febbraio 2013, n. L 46)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pa de Pagès Català (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 18 febbraio 2013, n. 140/2013*. (G.U.U.E. 20 febbraio 2013, n. L 47)

Modifica del regolamento (CE) n. 606/2009 per quanto riguarda alcune pratiche enologiche e le relative restrizioni, e del regolamento (CE) n. 436/2009 per quanto riguarda l'iscrizione di tali pratiche nei documenti che scortano il trasporto dei prodotti vitivinicoli e la tenuta dei registri nel settore vitivinicolo. *Reg. esecuzione Commissione 19 febbraio 2013, n. 144/2013*. (G.U.U.E. 20 febbraio 2013, n. L 47)

Eliminazione di talune denominazioni di vini preesistenti dal registro di cui al regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. *Reg. esecuzione Commissione 26 febbraio 2013, n. 172/2013*. (G.U.U.E. 27 febbraio 2013, n. L 55)

### LEGISLAZIONE NAZIONALE

Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani. *L. 14 gennaio 2013, n. 10*. (G.U. 1° febbraio 2013, n. 27)

Testo del d.l. 14 gennaio 2013, n. 1 (in G.U. 14 gennaio 2013, n. 11, serie generale), coordinato con la l. conv. 1° febbraio 2013, n. 11 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: «Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale». *Testo coordinato del d.l. 14 gennaio 2013, n. 1*. (G.U. 2 febbraio 2013, n. 28)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 14 gennaio 2013, n. 1, recante disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale. *L. 1° febbraio 2013, n. 11*. (G.U. 2 febbraio 2013, n. 28)

Disposizioni per il controllo della detenzione e del commercio degli scoiattoli alloctoni appartenenti alle specie *Callosciurus erythraeus*, *Sciurus carolinensis* e *Sciurus niger*. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 24 dicembre 2012*. (G.U. 2 febbraio 2013, n. 28)

Disciplina delle nuove modalità di certificazione dell'utilizzo dei contributi statali assegnati in attuazione dell'art. 13, comma 3 *quater*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modifica-

zioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, a valere sul Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. *D.M. (economia e finanze) 24 gennaio 2013*. (G.U. 13 febbraio 2013, n. 37)

Designazione delle Zone Speciali di conservazione (ZSC) della regione biogeografica alpina insistenti nel territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 7 febbraio 2013*. (G.U. 27 febbraio 2013, n. 49)

### LEGISLAZIONE REGIONALE

#### ABRUZZO

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione delle direttive (CE) nn. 2006/54, 2008/62, 2009/145, 2007/47, 2008/119, 2008/120, 2009/54, 2004/23, 2006/17, 2006/86, 2001/83, 2002/98, 2003/63, 2003/94, 2010/84, 2006/123 e dei regolamenti (CE) nn. 1071/2009 e 1857/2006. (Legge europea regionale 2012). *L.R. 18 dicembre 2012, n. 64*. (B.U. 21 dicembre 2012, n. 92, spec.)

Norme in materia di raccolta, commercializzazione, tutela e valorizzazione dei tartufi in Abruzzo. *L.R. 21 dicembre 2012, n. 66*. (B.U. 28 dicembre 2012, n. 94, spec.)

#### CAMPANIA

Regolamento per la disciplina delle procedure relative a concessioni per piccole derivazioni, attingimenti e uso domestico di acque pubbliche. *R.R. 12 novembre 2012, n. 12*. (B.U. 19 novembre 2012, n. 72)

Criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche. *R.R. 12 ottobre 2012, n. 11*. (B.U. 22 ottobre 2012, n. 67)

#### FRIULI-VENEZIA GIULIA

Norme per il benessere e la tutela degli animali di affezione. *L.R. 11 ottobre 2012, n. 20*. (B.U. 17 ottobre 2012, n. 42)

Regolamento forestale in attuazione dell'art. 95 della l.r. 23 aprile 2007, n. 9 (Norme in materia di risorse forestali). *D.P.R. 28 dicembre 2012, n. 274*. (B.U. 9 gennaio 2013, n. 2)

Regolamento recante le modalità di applicazione del regime di sostegno comunitario alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti per le campagne vitivinicole dal 2012/2013 al 2014/2015, in attuazione dell'art. 103 *octodecies* del regolamento (CE) n. 1234/2007 e del titolo II, capo II, sezione 2, del regolamento (CE) n. 555/2008. *D.P.R. 18 dicembre 2012, n. 264*. (B.U. 27 dicembre 2012, n. 52)

#### PIEMONTE

Regolamento regionale recante: «Disposizioni attuative della l.r. 18 febbraio 2010, n. 6, in materia di animali esotici». *D.P.G.R. 28 novembre 2012, n. 11*. (B.U. 6 dicembre 2012, n. 49)

#### TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Disposizioni in materia di inquinamento acustico. *L.P. 5 dicembre 2012, n. 20*. (B.U. 18 dicembre 2012, n. 51/I-II)

Regolamento di esecuzione alla legge provinciale sulle cave e torbiere. *D.P.G.P. 20 dicembre 2012, n. 47*. (B.U. 8 gennaio 2013, n. 2/I-II)

(Provincia di Trento)

Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura, della legge urbanistica provinciale e della l.p. 25 luglio 2008, n. 12, in materia di produzione e utilizzo di biomassa legnosa. *L.P. 7 dicembre 2012, n. 24*. (B.U. 11 dicembre 2012, n. 50/I-II)

Disposizioni regolamentari concernenti la protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici

generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz (art. 61 della l.p. 11 settembre 1998, n. 10). *D.P.P. 20 dicembre 2012, n. 25*. (B.U. 27 dicembre 2012, n. 52/I-II)

Modificazioni al d.p.p. 5 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. 20 dicembre 2012, n. 26101*. (B.U. 27 dicembre 2012, n. 52/I-II)

#### VALLE D'AOSTA

Modificazione alla l.r. 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti). *L.R. 23 novembre 2012, n. 33*. (B.U. 27 novembre 2012, n. 49)

## LIBRI

**Biomasse ed energia.** SILVANA CASTELLI (a cura di), Maggioli Editore, 2011, pp. 718, € 54.

La crescente richiesta di energia da parte dei Paesi industrializzati e la conseguente impennata dei prezzi del petrolio, unitamente ai timori connessi al riscaldamento globale, hanno portato all'abbandono di quella diffusa tendenza a considerare l'approvvigionamento energetico come un problema di scontata soluzione. La Comunità europea si è così impegnata ad accrescere nel *mix* degli approvvigionamenti il ricorso alle energie rinnovabili, le quali, integrando e in parte sostituendo le fonti fossili, dovrebbero condurre sia alla diversificazione delle fonti che alla riduzione delle emissioni di carbonio.

Ai sensi della direttiva CE n. 2009/28, strumento attuativo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, per biomassa bisogna intendere «la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani». Tuttavia, dal punto di vista definitorio, il termine «biomassa» può essere oggetto di differenti interpretazioni. Così, sotto il profilo energetico, possono rientrare nella categoria anche prodotti di origine forestale o agricola (incluso i loro residui ed escludendo i rifiuti urbani o zootecnici), provenienti cioè da colture, energetiche o tradizionali. Nell'ambito delle biomasse, quindi, finiscono per rientrare tutte le matrici biodegradabili, siano esse prodotti vergini, residui o rifiuti. In sostanza, dunque, il termine «biomassa» assume un'estensione diversa a seconda che lo si usi dal punto di vista dell'incentivazione delle fonti rinnovabili oppure da quello della disciplina dei combustibili.

Giuridicamente, la questione assume rilievo perché, ad esempio, se per quanto riguarda l'accesso agli incentivi l'inquadramen-

to ambientale può non essere determinante, lo diviene dal punto di vista autorizzativo. Nel caso di un impianto che utilizza biomasse non vergini, quali ad esempio scarti dell'agroindustria, sarà possibile ottenere la qualifica di impianto a fonti rinnovabili (IAFR) dimostrando in sostanza che la matrice in ingresso è biodegradabile. La necessità di inquadrare una biomassa come combustibile vergine o come rifiuto, sussiste invece in relazione agli aspetti autorizzativi perché un impianto che utilizza residui, anche se catalogabili come biomasse e quindi aventi diritto agli incentivi, potrebbe essere catalogato come alimentato da rifiuti e quindi richiedere tutte le autorizzazioni e procedure necessarie. Proprio per questo, sul punto, confuso appare il quadro normativo nazionale e comunitario, dove diverse fonti si sono alternate nel tempo in maniera spesso contraddittoria e mirando, più che ad una definizione concreta, proprio alla distinzione tra biomasse e rifiuti.

Il volume che qui si recensisce costituisce una preziosa guida al fine di orientarsi in una così complessa, problematica e variegata disciplina; si distingue inoltre in quanto strumento di formazione non solo giuridica ma rispetto ai meccanismi biologici e tecnici alla base dei processi produttivi e di trasformazione della biomassa, restituendo quindi all'operatore un approccio multidisciplinare. Il manuale fornisce quindi una larga panoramica per quanto concerne: i problemi connessi alla caratterizzazione e gestione della biomassa usata per la produzione di energia elettrica e termica, la gestione degli impianti e, infine, le principali problematiche dei carburanti come olio vegetale, biodiesel e bioetanolo. La presenza di alcuni casi di studio basati su realtà produttive consente di andare oltre un approccio puramente teorico; segnaliamo infine la particolare attenzione riservata alla filiera del biogas alla quale si riconoscono maggiori possibilità di sviluppo legate alla sua forte compatibilità con il sistema agricolo italiano.

Salvatore Altiero