

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **5**

MAGGIO 2010 - ANNO XIX

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003

(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

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

COMITATO DI REDAZIONE

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

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

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

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

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



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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2010

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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

CONFINDUSTRIA

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

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

FULVIO DI DIO: I piani di gestione di distretto idrografico per la direttiva quadro acque 2000/60/CE	291
NICOLETTA FERRUCCI: Architettura e paesaggio rurale tra permanenze, recuperi e trasformazioni	296
NOTE A SENTENZA	
GIULIO CESARE ZANETTI: Il caso «Cannabis»: la validità del marchio	304
GIANFRANCO Busetto: Simulazione di prezzo infondata e carenza di motivazione insussistente	307
ALFIO GRASSO: L'art. 1617 c.c. e l'affitto di fondo rustico risultato, poi, inidoneo alla coltivazione del pomodoro	308
SANTOLA SARNO: La Cassazione conferma il proprio orientamento in tema di prelazione agraria	310
ANTONINO CIMELLARO: La qualità di coltivatore ancora alla «prova». Il caso dell'imprenditore agricolo professionale (I.A.P.)	312
WANDA D'AVANZO: Nota in tema di accertamento del diritto del lavoratore agricolo ad essere reiscritto nell'elenco anagrafico dei braccianti agricoli	315
ALESSANDRA COVIELLO: Etichettatura delle sostanze alimentari e tutela del consumatore	317
STEFANO MASINI: Sul divorzio tra interpretazione giuridica e realtà socio-economica nella tutela del «Made in Italy» ..	321
GIUSEPPE SECCIA e BENEDETTO RONCHI: Danno ambientale: azione risarcitoria a doppio binario tra responsabilità extracontrattuale e tutela pubblica ripristinatoria	323
PATRIZIA MAZZA: Sequestro di confezioni di caviale ed etichettatura delle confezioni	327
ALESSANDRA COVIELLO: Gestione dei rifiuti e gerarchia delle fonti normative	330
ALESSANDRO M. BASSO: Installazione di impianti eolici tra tutela dell'ambiente e del paesaggio secondo i principi costituzionali e le competenze Stato-Regioni ..	335

VINCENZO PERILLO: Nulla-osta paesaggistico, esclusione del potere dell'autorità statale di annullamento per motivi di merito e consentita edificazione in aree già classificate come zona B dai piani regolatori	338
GABRIELLA DE STEFANO e PAOLO COSTANTINO: Inquinamento acustico: dalla giurisprudenza un nuovo implicito distinguo tra la disciplina amministrativa e la tutela penale	339
FULVIO DI DIO: Interpretazioni discutibili in tema di legittimazione processuale delle associazioni di protezione ambientale	342
CRISTINA ROMANELLI: Dubbi di costituzionalità sulla legislazione della Regione Puglia in tema di autorizzazione di impianti eolici	347
ALFREDO SCIALÒ: Chi inquina paga? Sì ... ma solo se «soggettivamente» responsabile nei limiti dei principi di proporzionalità e sostenibilità dei costi	349

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Inquinamento idrico - Scarichi assimilabili ai domestici - Mancanza dell'autocertificazione richiesta dalla normativa regionale - Rilevanza penale dello scarico - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 772 (M)</i>	353
--	-----

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Tratturi e trazzere - Trazzere - Carattere demaniale - Conseguenze - Suscettibilità di usucapione o vendita - Esclusione. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. II 21 ottobre 2009, n. 1683 (M)</i>	354
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Rendicontazione delle spese effettuate - Iniziativa di investimento - Mancata comunicazione d'avvio - Impossibilità di controllo - Ammissione a contributo - Esclusione. <i>T.A.R. Campania, Sez. III 5 ottobre 2009, n. 5146 (M)</i>	354

AMBIENTE

Ambiente - Danno ambientale - Risarcimento del danno ambientale - Forma specifica e per equivalente patri-	
--	--

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

pag.	pag.
<p>moniale - Rapporti tra d.lgs. 152/2006 e art. 2043 c.c. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 755</i>, con nota di G. SECCIA e B. RONCHI 323</p> <p>Ambiente - Impianti di energia eolica - Autorizzazione - VIA - Nulla-osta paesaggistico - Autorizzazione unica. <i>Cons. Stato, Sez. VI 22 febbraio 2010, n. 1020</i>, con nota di A.M. BASSO 334</p> <p>Ambiente - Vincolo paesaggistico - Zona vincolata - Costruzioni edilizie - Nulla-osta paesaggistico - Necessità - Potere di annullamento dell'autorità statale - Sussiste - Limiti. <i>T.A.R. Umbria, Sez. I 18 gennaio 2010, n. 8</i>, con nota di V. PERILLO 337</p> <p>Ambiente - Vincolo paesaggistico - Zona vincolata - Zona boschiva - Divieto di edificazione - Deroga - Aree già classificate dai piani regolatori come zone B - Esenzione del divieto - Applicabilità. <i>T.A.R. Umbria, Sez. I 18 gennaio 2010, n. 8</i>, con nota di V. PERILLO . 337</p> <p>Ambiente - Inquinamento acustico - Oggettivo superamento dei limiti di legge - Rischio per la salute pubblica - Sussiste. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 2 novembre 2009, n. 1814</i>, con nota di G. DE STEFANO e P. COSTANTINO 339</p> <p>Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione - Regione Puglia - Individuazione criteri per l'inserimento nel paesaggio - Competenza autonoma della Regione anziché della Conferenza unificata - Dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. <i>T.A.R. Puglia, Sez. I 9 settembre 2009, n. 148 (ord.)</i>, con nota di C. ROMANELLI 345</p> <p>Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione - Regione Puglia - Criteri limitativi - Dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. <i>T.A.R. Puglia, Sez. I 9 settembre 2009, n. 148 (ord.)</i>, con nota di C. ROMANELLI 345</p> <p>Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione - Regione Puglia - Disciplina regionale - Dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) e comma 3 Cost. <i>T.A.R. Puglia, Sez. I 9 settembre 2009, n. 148 (ord.)</i>, con nota di C. ROMANELLI 345</p> <p>Ambiente - Inquinamento - Responsabilità per danni all'ambiente - Principio «chi inquina paga» - Interpretazione - Legge n. 90/2008 - Vigenza anteriore al T.U. ambiente. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 3 luglio 2009, n. 3727</i>, con nota di A. SCIALÒ 348</p> <p>Ambiente - Danno ambientale - Responsabilità oggettiva e responsabilità per colpa - Presupposto causale - Accertamento - Necessità. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 3 luglio 2009, n. 3727</i>, con nota di A. SCIALÒ 348</p> <p>BELLEZZE NATURALI</p> <p>Bellezze naturali (protezione delle) - Regioni - Singole Regioni di diritto comune - Toscana - Art. 20, comma 1, della legge regionale n. 24 del 1994 - Necessità di preventivo nulla-osta per il rilascio di concessioni o autorizzazioni a interventi, impianti od opere nelle «aree soggette al piano del parco» - Interpretazione - Applicabilità anche in riferimento ad aree contigue al parco - Sussistenza - Contrasto con l'art. 13 della legge n. 394 del 1991 (legge quadro sulle aree protette) - Configurabilità - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Sanzione</p>	<p>amministrativa irrogata dall'Ente Parco regionale della Maremma a società di costruzioni per lavori eseguiti in area contigua al parco in assenza di nulla-osta e di concessione edilizia - Legittimità. <i>Cass. Sez. II Civ. 28 dicembre 2009, n. 27396(M)</i> 352</p> <p>Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Annullamento ministeriale - Valutazione di merito - Esclusione - Carezza motivazionale o istruttoria - Sindacabilità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 14 ottobre 2009, n. 6294(M)</i> 354</p> <p>CACCIA E PESCA</p> <p>Caccia e pesca - Associazioni e comitati - Associazioni ambientaliste - Articolazioni territoriali - Legittimazione ad agire in giudizio - Esclusione - Carattere nazionale dell'associazione - Presupposto e limite - Previsioni statutarie di conferimento della legittimazione alle articolazioni locali - Irrilevanza. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 19 ottobre 2009, n. 1633</i>, con nota di F. DI DIO 342</p> <p>CONSORZI</p> <p>Consorzi - Contributi consortili - Consorzi di difesa delle coltivazioni - Facoltà di riscossione dei contributi consortili mediante ruolo - Esistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 17 dicembre 2009, n. 26597(M)</i> 352</p> <p>CONTRATTI AGRARI</p> <p>Contratti agrari - Affitto - Fondo rustico inidoneo alla coltivazione - Responsabilità per inadempimento del locatore - Non sussiste - Conoscibilità dell'affittuario dello stato del fondo - Presunzione. <i>Cass. Sez. III Civ. 19 gennaio 2010, n. 708</i>, con nota di A. GRASSO 307</p> <p>EDILIZIA E URBANISTICA</p> <p>Edilizia e urbanistica - Regione Campania - Classificazione di zone - Zone agricole - Destinate solo ad attività agricole - Impianto di stoccaggio - Collocazione su terreni improduttivi. <i>Cons. Stato, Sez. IV 16 ottobre 2009, n. 6360(M)</i> 354</p> <p>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</p> <p>Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Indennità aggiuntiva in favore del coltivatore del fondo - Prescrizione - Decorrenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 26 giugno 2009, n. 14902</i>, con nota di A. CIMELLARO 312</p> <p>Espropriazione p.p.u. - Affitto - Coltivatore diretto - Prova - Contratto d'affitto e iscrizione al servizio contributi agricoli - Sufficienza - Legittimazione in giudizio - Prova - Atti dello stato civile - Sufficienza. <i>T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 2 ottobre 2009, n. 1732</i>, con nota di A. CIMELLARO 312</p> <p>PRELAZIONE E RISCATTO</p> <p>Prelazione e riscatto - Riscatto - Simulazione del prezzo di vendita - Art. 360 c.p.c. - Controllo di logicità del giudizio di fatto - Revisione del ragionamento decisorio - Inammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 marzo 2010, n. 5205</i>, con nota di G. Busetto 306</p>

	pag.		pag.
Prelazione e riscatto - Prelazione - Ritardo nella stipulazione dell'atto definitivo di vendita rispetto a quella indicata nel preliminare - Alterazione conseguente della parità di condizioni tra promissario acquirente e prelatario - Esclusione - Conseguenze - Notifica al prelatario della proposta di vendita - Mancato esercizio o decadenza dal diritto di prelazione - Vendita ad un terzo - Validità - Sussistenza - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 ottobre 2009, n. 22175</i> , con nota di S. SARNO	310	Produzione, commercio e consumo - Sanzioni amministrative - Carni fresche macellate destinate al consumo umano - Mancanza del bollo sanitario - Sanzione di cui all'art. 20, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 286 del 1994 - Applicabilità - Effettiva commercializzazione della carne - Rilevanza - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 28 dicembre 2009, n. 27400 (M)</i>	352
Prelazione e riscatto - Condizioni - Coltivazione biennale del fondo rustico confinante - Onere della prova - A carico del riscattante - Ammissibilità di ogni mezzo di prova - Sussistenza. <i>Trib. Rieti 23 gennaio 2010, n. 31</i> , con nota redazionale	333	Produzione, commercio e consumo - Campioni (prelievo e analisi) - Prodotti alimentari - Obbligo di avviso - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 gennaio 2010, n. 2360 (M)</i>	353
PREVIDENZA SOCIALE		Produzione, commercio e consumo - Esercizio di vendita di alimenti e bevande - Domanda di apertura - Disciplina del silenzio-assenso - Applicabilità nella Regione Sicilia - Ragioni. <i>T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 26 ottobre 2009, n. 1716 (M)</i>	354
Previdenza sociale - Previdenza (assicurazioni sociali) - Controversie - Domanda giudiziale - Rapporto con il ricorso amministrativo - Decorrenza del termine di decadenza dell'azione giudiziaria, di cui all'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 83 del 1970) - Dalla scadenza dei termini per decidere su ricorso amministrativo - Sussistenza - Dalla scadenza dei termini per decidere su istanza volta al conseguimento di una prestazione - Esclusione - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 24 febbraio 2009, n. 4405</i> , con nota di W. D'AVANZO	315	SANITÀ PUBBLICA	
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		Sanità pubblica - Rifiuti - Attività abusiva di gestione di rifiuti speciali - Sito produttivo adiacente ad aree non autorizzate - Violazione delle prescrizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 755</i> , con nota di G. SECCIA e B. RONCHI	323
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Marchio comunitario - Procedimento di nullità - Marchio comunitario denominativo «Cannabis» - Impedimento assoluto alla registrazione - Carattere descrittivo - Regolamento CE n. 40/1994, art. 7, n. 1, lett. c), 51, n. 1, lett. a), [divenuti art. 7, n. 1, lett. c), e art. 52, n. 1, lett. a), del regolamento CE n. 207/2009]. <i>Tribunale di I grado CE, Sez. II 19 novembre 2009, in causa T-234/06</i> , con nota di G.C. ZANETTI	302	Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di cui all'art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 - Presupposti formali - Configurabilità - Gerarchia delle fonti normative - Legge regionale fonte subordinata alla legge dello Stato in materia di autorizzazione alla gestione di rifiuti - Competenza esclusiva dello Stato <i>ex art. 117 Cost.</i> nella tutela dell'ambiente. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 gennaio 2009, n. 1824</i> , con nota di A. COVIELLO	329
Produzione, commercio e consumo - Commercio - Interno - Speciale disciplina settoriale - Prodotti alimentari - Violazione delle norme in tema di etichettatura di alimenti - Fattispecie punita dagli artt. 3 e 18, d.lgs. n. 109 del 1992 - Applicabilità anche ai prodotti alimentari utilizzati dai ristoratori per la preparazione dei cibi - Sussistenza - Ragioni. <i>Cass. Sez. II Civ. 21 gennaio 2009, n. 1555</i> , con nota di A. COVIELLO	317	Sanità pubblica - Rifiuti - Attività di trasporto di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione - Elemento obiettivo del reato - Requisito della qualità di imprenditore in capo all'autore del trasporto abusivo - Necessità - Esclusione - Art. 6, lett. d), d.l. 172/08. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2010, n. 79 (M)</i>	353
Produzione, commercio e consumo - Marchio - Tutela penale - Tutela del «Made in Italy» - Indicazione del luogo di fabbricazione del prodotto - Falsità della stessa - Integrazione del reato di cui all'art. 517 c.p. - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 aprile 2010, n. 15374</i> , con nota di S. MASINI	319	Sanità pubblica - Trasporto di rifiuti propri non pericolosi - Esercizio in via eccezionale - Reato previsto dall'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 marzo 2010, n. 8300 (M)</i>	353
Produzione, commercio e consumo - Reato <i>ex art. 2</i> , lett. f), legge n. 150 del 1992 - Nozione di documentazione - Attinenza alla tutela delle specie protette - Necessità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 febbraio 2009, n. 6900</i> , con nota di P. MAZZA	326	MASSIMARIO	
Produzione, commercio e consumo - Sanzioni amministrative - Detenzione e vendita di prodotti alimentari confezionati oltre la prescritta data di scadenza indicata - Reato - Configurabilità - Esclusione - Illecito amministrativo - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 29 dicembre 2009, n. 27508 (M)</i>	352	- <i>Giurisprudenza civile</i>	352
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	353
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	354
Parte III - PANORAMI			
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE			
		- <i>comunitaria</i>	355
		- <i>nazionale</i>	355
		- <i>regionale</i>	356
LIBRI			
		R. GRECO: Codice dell'ambiente. Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule (<i>F. Di Dio</i>).....	356

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2009			<i>NOVEMBRE</i>		
<i>GENNAIO</i>			2	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 1814	339
19	Cass. Sez. III Pen. n. 1824	329	19	Tribunale di I grado CE, Sez. II in causa T-234/06	302
21	Cass. Sez. II Civ. n. 1555	317	<i>DICEMBRE</i>		
<i>FEBBRAIO</i>			17	Cass. Sez. II Civ. n. 26597 (M)	352
18	Cass. Sez. III Pen. n. 6900	326	28	Cass. Sez. II Civ. n. 27396 (M)	352
24	Cass. Sez. Lav. n. 4405	315	28	Cass. Sez. II Civ. n. 27400 (M)	352
<i>GIUGNO</i>			29	Cass. Sez. II Civ. n. 27508 (M)	352
26	Cass. Sez. I Civ. n. 14902	312	2010		
<i>LUGLIO</i>			<i>GENNAIO</i>		
3	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V n. 3727	348	7	Cass. Sez. III Pen. n. 79 (M)	353
<i>SETTEMBRE</i>			11	Cass. Sez. III Pen. n. 755	323
9	T.A.R. Puglia, Sez. I n. 148 (ord.)	345	11	Cass. Sez. III Pen. n. 772 (M)	353
<i>OTTOBRE</i>			18	T.A.R. Umbria, Sez. I n. 8	337
2	T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II n. 1732	312	19	Cass. Sez. III Civ. n. 708	307
5	T.A.R. Campania, Sez. III n. 5146 (M)	354	19	Cass. Sez. III Pen. n. 2360 (M)	353
14	Cons. Stato, Sez. VI n. 6294 (M)	354	23	Trib. Rieti n. 31	333
16	Cons. Stato, Sez. IV n. 6360 (M)	354	<i>FEBBRAIO</i>		
19	T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I n. 1633	342	22	Cons. Stato, Sez. VI n. 1020	334
20	Cass. Sez. III Civ. n. 22175	310	<i>MARZO</i>		
21	T.A.R. Sicilia, Sez. II n. 1683 (M)	354	3	Cass. Sez. III Pen. n. 8300 (M)	353
26	T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II n. 1716 (M)	354	4	Cass. Sez. III Civ. n. 5205	306
			<i>APRILE</i>		
			22	Cass. Sez. III Pen. n. 15374	319

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

PARTE I - DOTTRINA

I piani di gestione di distretto idrografico per la direttiva quadro acque 2000/60/CE

di FULVIO DI DIO

1. Introduzione. - 2. L'applicazione della direttiva 2000/60/CE in Italia. - 3. L'Italia nel contesto europeo. - 4. Le Autorità di distretto. - 5. Conclusione: i piani di gestione di distretto idrografico, una svolta per i fiumi italiani?

1. - La direttiva quadro acque, 2000/60/CE, che «istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque», è stata un'importante opportunità per rilanciare una politica integrata volta a tutelare, riqualificare e ottimizzare l'uso di quella fondamentale risorsa che è l'acqua, nonché uno strumento basilare per l'avvio di concrete strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

Essa ha introdotto nell'ormai lontano anno 2000 novità importanti in merito alla classificazione dello stato ecologico dei corsi d'acqua: questi non possono più essere caratterizzati analizzando la sola qualità dell'acqua, ma devono essere valutati considerando anche gli elementi di qualità biologici e idromorfologici.

La direttiva ha in ogni caso ampliato il concetto di stato ecologico di un corso d'acqua sino ad oggi contemplato dalla normativa italiana, introducendo nuovi elementi da considerare nella classificazione di tale stato, quali ad esempio la fauna ittica, la flora acquatica, la vegetazione riparia, la continuità fluviale, le condizioni morfologiche, ecc. (1).

L'Italia ha da poco avviato la redazione dei «piani di gestione dei distretti idrografici», previsti dalla direttiva (art. 13), dopo un non facile recepimento avvenuto con il d.lgs. n. 152/2006, a tre anni dalla scadenza prevista.

La l. 27 febbraio 2009, n. 13 ha affidato l'adozione e il coordinamento dei contenuti e degli obiettivi dei piani di gestione di distretto idrografico alle Autorità di bacino di rilievo nazionale e alle Regioni, con il compito di pervenire all'adozione degli stessi entro il 22 dicembre 2009, onde evitare d'incorrere nelle sanzioni comunitarie.

La preparazione dei piani avrebbe dovuto iniziare fin dal 2003 con la caratterizzazione dei distretti, l'analisi dell'impatto delle attività antropiche sullo stato delle acque superficiali e sotterranee e l'analisi economica dell'utilizzazione delle risorse idriche; mentre già nel 2006 avrebbe dovuto prendere avvio il processo di partecipazione pubblica (art. 14).

Questo ritardo ha causato le attuali condizioni di emergenza e urgenza e non sorprende che molti aspetti contemplati

dalla direttiva non siano stati trattati in maniera esauriente, rischiando di condizionare negativamente la completezza e l'efficacia dei piani. Inoltre, l'applicazione della direttiva 2000/60/CE non si esaurisce con i piani di gestione di distretto idrografico, prevedendo un ampio ventaglio di azioni, con conseguenze fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi posti: azioni che necessitano di un processo di attuazione coordinato e continuo nel tempo.

La direttiva, infatti, richiede(va) che:

- entro il 2009 venga definito un programma di misure che, tenendo conto dei risultati delle analisi, permetta il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati;

- entro il 2010 venga definita una politica dei prezzi che tenga conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse;

- entro il 2012 vi sia l'adozione di un programma di misure – base e supplementari – applicabile ai distretti idrografici identificati;

- entro il 2015 siano raggiunti gli obiettivi ambientali (art. 4) che contemplano la protezione, il miglioramento e il ripristino di tutti i corpi idrici superficiali, al fine di raggiungere il buono stato delle acque.

Le considerazioni fin qui fatte sono ancor più importanti se si pensa alla situazione delle acque interne in Italia. L'ultima drammatica, ma evitabile, tragedia di Messina, ingigantita dalla costruzione di abitazioni dentro i corsi d'acqua, dalla «tombinatura» di quest'ultimi, dall'occupazione delle aree di esondazione, dalla distruzione di zone umide e boschi ripariali, senza contare la cattiva gestione dei boschi collinari e di montagna, ha di nuovo evidenziato come «lo spreco e l'assalto al territorio» sia il prevalente approccio «culturale» che caratterizza la pianificazione nel nostro bel Paese (2).

Infatti, in pianura, nelle vallate alpine, nelle fiumare dell'Italia meridionale, ovunque ci siano corsi d'acqua e corpi idrici, continua ottusamente a prevalere il processo di artificializzazione e impermeabilizzazione del territorio, con conseguenze sempre più disastrose in corrispondenza di ogni evento meteo-

(1) A questo riguardo, e per un approfondimento in materia, mi sia consentito il rinvio a Di Dio, *La direttiva quadro sulle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica*, in questa Riv., 2006, 496-500.

(2) Si ricorda il recente appello alle più alte cariche dello Stato pro-

mosso da alcune associazioni, tra cui il Gruppo 183 e sottoscritto da numerosissimi esponenti della comunità tecnica e scientifica del nostro Paese: *Appello per una nuova politica per la difesa del suolo e la gestione del territorio*, reperibile al seguente indirizzo: www.gruppo183.org.

orologio eccezionale o appena più intenso delle circostanze ordinarie (3).

È davvero incomprensibile come il Polesine nel 1951, il Vajont nel 1963, l'alluvione di Firenze nel 1966, Stava nel 1985, la Valtellina nel 1987, le alluvioni del Po nel 1994 e nel 2000, la tragedia di Sarno nel 1998, quella di Soverato nel 2000, per ricordare solo alcuni eventi catastrofici di un elenco interminabile che ha caratterizzato la storia d'Italia di questi ultimi cinquant'anni, non abbiano insegnato nulla.

Eppure gli eventi sono ricorrenti e diffusi, dando luogo a un fenomeno complessivo di dimensioni considerevoli: 5.400 alluvioni e 11.000 frane negli ultimi 80 anni, 70.000 persone coinvolte e 30.000 miliardi di vecchie lire di danni negli ultimi 20 anni; e non si deve dimenticare che 5.581 Comuni italiani (68,9 per cento del totale) ricadono nella classe più alta di rischio idrogeologico potenziale (4).

A tutto ciò si aggiungano i cambiamenti climatici in atto, a cui occorre rispondere con interventi chiari e determinati: quale migliore occasione per avviare adeguate politiche di adattamento di un corretto governo del territorio e delle acque a livello di bacino idrografico.

Nel bacino padano, ad esempio, «negli ultimi 10-15 anni vi è stato un aumento degli episodi di precipitazione a carattere intenso, ma di breve durata, mentre in precedenza esisteva una prevalenza di episodi a bassa intensità ma prolungati nel tempo. Ciò incide sostanzialmente sulla disponibilità idrica, in quanto le precipitazioni a bassa intensità ma prolungate favoriscono il riempimento delle falde e la restituzione nei periodi estivi di portate alla rete idrografica principale» (5).

Se a questo si aggiunge che, in un recente studio (6), nel quale sono stati caratterizzati i deflussi giornalieri alla chiusura del bacino del Po tra il 1817 ed il 2005, è risultato che i prolungati periodi di siccità, dovuti alle modificazioni delle precipitazioni e dei tassi di evapotraspirazione (erosione della riserva idrica a scala di bacino) e l'intensificazione degli eventi di piena catastrofica, oltreché dal *climate change*, dipenderebbero dalla massiccia realizzazione delle opere di difesa (argini...), ci si rende conto dell'urgenza di intervenire a livello di bacino idrografico, con politiche integrate, una visione interdisciplinare dei problemi e un coordinamento tra tutti gli enti operanti sul territorio.

Inoltre, vi è da considerare l'uso spesso sconsiderato delle acque, con le portate delle concessioni d'uso frequentemente maggiori da portata media dei corsi d'acqua interessati e la frammentazione non risolta di competenze, che peraltro continua in nome di un decentramento e di una «semplificazione» troppo spesso superficiali e controproducenti, insieme alla colpevole mancanza di un serio ed efficace coordinamento tra gli enti (spesso in conflitto tra loro).

Ancora, per avere un'idea della qualità dei nostri ecosistemi acquatici, è indicativo ricordare lo stato generale della comunità ittica in Italia, poiché i pesci rappresentano un importante indicatore ambientale e sono una delle componenti bio-

logiche da considerare per la classificazione dello stato dei corpi idrici da parte della direttiva 2000/60/CE. Ebbene, nell'ultimo aggiornamento della lista rossa delle specie ittiche d'acqua dolce (7) emerge una situazione allarmante per quasi tutte le specie e addirittura tragica per alcune di loro considerate estinte. Ma, nonostante questo, diverse leggi regionali sulla pesca, trascurando un espresso divieto nazionale (8), promuovono l'introduzione e il ripopolamento di specie «aliene», che spesso hanno un impatto devastante sulle comunità ittiche autoctone.

Infine, è doveroso sottolineare che tutti gli interventi brevemente richiamati, con considerevoli impatti sui corpi idrici, non tengono mai conto del principio di «non deterioramento» previsto dalla direttiva quadro acque e specificato dalle linee guida della *Common Implementation Strategy*.

2. - Sono passati nove anni dall'entrata in vigore della direttiva 2000/60/CE e in Italia, come abbiamo detto all'inizio, non si è fatto molto per mettere in atto il disegno strategico impostato da questo importante tassello del quadro legislativo comunitario.

Fin dal momento della pubblicazione della direttiva a più livelli (tecnico, giuridico, amministrativo, politico) è stata riconosciuta la «somiglianza» dell'impostazione della direttiva con l'impianto del pur frammentato quadro normativo statale.

In particolare, la legge n. 183/89, con l'approccio basato sul bacino idrografico, la legge n. 36/94 e il d.lgs. n. 152/1999 per altri aspetti, potevano considerarsi delle buone basi per sviluppare il progetto della direttiva.

Invece, dopo un lungo tempo di sostanziale stasi amministrativa, nonostante la recente accelerazione sui piani di distretto idrografico, non è possibile sostenere che l'Italia, grazie a delle buone norme originarie, e del resto attuate solo parzialmente (non tutte le Regioni hanno approvato il «piano di tutela delle acque»), stia dando un contributo adeguato all'azione comunitaria in materia di acque.

Il primo passo richiesto dalla direttiva 2000/60/CE, per gettare le basi della gestione sostenibile dell'acqua, è una prima caratterizzazione e analisi delle acque superficiali, sotterranee, di transizione e costiere a scala di distretti/bacini idrografici: l'obiettivo consiste nel mettere a fuoco la situazione corrente, prevedere la sua evoluzione al 2015 e permettere, di conseguenza, una prima valutazione della possibilità di raggiungere gli obiettivi di qualità ecologica a quella data (art. 5) (9).

A seguito dell'esperienza maturata sui bacini pilota, la Commissione europea ha indicato tra i sei principi guida che debbono informare questa fase (10), quello secondo cui l'analisi preliminare del rischio di non raggiungimento degli obiettivi di qualità non va confusa con la determinazione dello stato di qualità dei corpi idrici.

L'attribuzione allo stato di qualità presuppone, infatti, la definizione di sistemi di classificazione nazionale, suffragati dagli esiti della intercalibrazione e del monitoraggio: risulta quindi necessario disporre di dati completi per tutti gli elementi

(3) Avevamo accennato a questo tema in un nostro precedente commento, *Difesa e diritto delle acque, primo passo per la salvaguardia degli ecosistemi*, in questa Riv., 2007, 275-277. V. anche *Il reato di alterazione degli argini per la salvaguardia della funzionalità ecologica del fiume*, apparso sempre su questa Riv., 2007, 697-698.

(4) [Http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Suolo_e_Territorio/Rischio_idrogeologico](http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Suolo_e_Territorio/Rischio_idrogeologico).

(5) Senato della Repubblica, XIV, 13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali), *Indagine conoscitiva sull'emergenza idrica dell'area del lago di Garda e nel bacino del Po*, III resoconto stenografico, Seduta n. 44 di martedì 20 settembre 2005.

(6) ZANGHETTIN - TRAVERSO - TOMASINO, *Po river discharges: a preliminary analysis of a 200-year time series*, *Climate change*, 2008, 89, 411-433.

(7) ZENURIAN S. - AGAPITO LUDOVICI (WWF for living planet), *Acque in Italia. L'emergenza continua: a rischio molte specie di pesci*, in www.wwf.it/acque, 2008.

(8) Il comma 3 dell'art. 12 del d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120, che prevede modifiche ed integrazioni al d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, concernente l'attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, modifica l'art. 12, su «Introduzioni e reintroduzioni» del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, che recita «La reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone sono vietati».

(9) L'associazione Gruppo 183 ha approfondito in diverse occasioni il processo di attuazione della direttiva acque in Italia. Di seguito si segnalano i principali documenti elaborati, tutti reperibili su www.gruppo183.org, dal titolo: *Per l'avvio dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque 2000/60 (2005)*; *Analisi del rapporto italiano sull'art. 5 della direttiva quadro europea sulle acque 2000/60/CE (2006)*; *Stato di attuazione della direttiva acque in Italia (2008)*.

(10) *Principles and communication of results of the first analysis under the WFD. Policy summary and main document*, CIS, Dublino, 2004.

di qualità richiesti dall'Allegato V e applicare a seconda del rischio diversi programmi di monitoraggio.

È importante, infatti, ricordare che l'analisi degli impatti antropici deve avere come riferimento tutti gli obiettivi ambientali previsti dall'art. 4 della direttiva:

- il raggiungimento del buono stato ecologico e del buono stato chimico per le acque superficiali in condizioni naturali;
- il raggiungimento del buon potenziale ecologico e del buono stato chimico per i corpi idrici artificiali;
- il raggiungimento del buon potenziale ecologico e del buono stato chimico per i corpi idrici altamente modificati;
- il raggiungimento del buono stato chimico e del buono stato quantitativo per le acque sotterranee;
- la prevenzione del deterioramento dello stato delle acque superficiali e sotterranee;
- il raggiungimento degli obiettivi e il rispetto degli *standard* previsti per le aree protette (11);
- l'inversione di qualunque *trend* significativo d'incremento della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee;
- l'eliminazione, entro il 2013, dello scarico delle sostanze prioritarie pericolose nelle acque superficiali.

Idealmente, l'analisi delle pressioni e degli impatti si compone di quattro fasi:

a) descrizione dei determinanti con particolare riferimento agli usi del suolo, ai processi di urbanizzazione, alla produzione industriale e agricola e a tutte quelle altre attività che sono all'origine di pressioni, indipendentemente dagli impatti che generano;

b) identificazione delle relazioni tra pressioni e impatti sui corpi idrici e in considerazione degli usi dell'acqua, tenendo conto dell'estensione degli impatti e dell'esposizione agli stessi dei corpi idrici;

c) valutazione degli impatti;

d) valutazione del rischio di non raggiungimento degli obiettivi.

Fatti salvi gli effetti delle pressioni antropiche, uno degli obiettivi dell'analisi consiste nell'individuare quei corpi idrici per i quali non sono necessarie specifiche misure, dato che gli elementi di conoscenza di cui si dispone sono completi e attendibili per escludere il rischio di non raggiungimento degli obiettivi di qualità.

I risultati dell'analisi, che devono basarsi sul principio di precauzione, servono a identificare e individuare le azioni prioritarie per le fasi successive del processo; servono anche per la costruzione degli scenari di riferimento delle tendenze in atto e future, ritenuti indispensabili per prevenire impatti negativi irreversibili attraverso adeguati programmi di misure.

Ciò implica considerazioni e valutazioni sugli effetti della legislazione vigente e previsioni sull'influenza dei processi economici nella gestione delle acque. La mancanza di dati pertinenti non può, quindi, diventare una giustificazione per mantenere lo *status quo*, in quanto ulteriore indicatore su cui fondare la cosiddetta *gap analysis*, indispensabile per capire quali conoscenze vanno integrate o acquisite, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Il cosiddetto *baseline* scenario deve, inoltre, rappresentare i cambiamenti (demografici, sociali, delle politiche di settore, degli strumenti di pianificazione, ecc.) che possono influire sulla qualità delle acque, mettendo così a rischio il raggiungimento degli obiettivi di qualità al 2015.

Questa prima fase di analisi e di approfondimento delle conoscenze è, dunque, concepita come un tassello fonamen-

tale verso la gestione integrata di bacino, essendo il passaggio indispensabile per indirizzare la messa a punto di un piano di monitoraggio efficiente, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale, e costituendo una componente fondativa sia della redazione dei piani di gestione di bacino/distretto, sia dell'analisi costi-efficacia per la selezione delle misure che dovranno essere attuate entro il 2012.

Tuttavia, le componenti sopra descritte difficilmente sono riscontrabili nei piani di gestione di distretto idrografico, la cui redazione il Governo italiano ha messo in capo alle Autorità di bacino statali.

Alle carenze prima evidenziate si deve aggiungere l'assenza delle analisi economiche, previste dagli artt. 4, 5 e 9 della direttiva ed esplicitate dalle linee guida della *Common Implementation Strategy* (12). L'analisi economica è, infatti, obbligatoria già nella fase di definizione delle «Caratteristiche del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico» (art. 5) e prevede:

- l'applicazione dell'analisi costi-efficacia (*Cost Effectiveness Analysis*), per scegliere, a parità di misure individuate, quelle economicamente preferibili;

- l'individuazione dell'analisi dei costi sproporzionati (*Disproportionate Cost Analysis*) (art. 4), per valutare in modo trasparente la possibilità di derogare agli obiettivi ambientali;

- il «recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse» (art. 9) a carico dei vari settori d'impiego, tra cui almeno usi industriali, civili e agricoli, per impostare una politica dei prezzi dell'acqua (*Water Pricing*) entro il 2010 allo scopo di favorirne l'uso efficiente e il conseguimento degli obiettivi comunitari.

È dunque chiaro che l'applicazione della direttiva 2000/60/CE difficilmente può dirsi assolta con i piani di distretto, che avrebbero dovuto essere resi disponibili entro il 22 dicembre 2009: da qui l'urgenza e la necessità improrogabile di impostare fin da ora un programma di lavoro che consenta all'Italia di rispondere credibilmente alle richieste della direttiva in tempi ragionevolmente brevi.

3. - L'Italia, anche a seguito della condanna da parte della Corte di giustizia europea del 12 gennaio 2006 per la mancata trasposizione nella legislazione nazionale della direttiva 2000/60/CE entro i termini prescritti, ha recepito la direttiva solo il 3 aprile 2006 con il decreto legislativo n. 152, adottato a seguito della l. 15 dicembre 2004, n. 308.

Il recepimento però non appare in linea con quanto richiesto a livello comunitario, tanto che la Commissione europea fece pervenire già nel dicembre 2006 una lettera di costituzione in mora, dove si faceva la seguente puntualizzazione: «sono state recepite solo in parte le disposizioni che stabiliscono le condizioni che gli Stati membri devono soddisfare qualora intendano derogare agli obiettivi ambientali e al calendario previsti dalla direttiva».

Poiché da allora la situazione non è mutata, la Commissione, nel giugno 2007, ha provveduto ad inviare un parere motivato alle Autorità italiane.

Nel frattempo l'Italia ha perseverato nel dimostrare, a tutti i livelli istituzionali, un generale disinteresse per l'applicazione della direttiva 2000/60/CE, fino all'approvazione della legge n. 13/2009, che mira a rispettare formalmente la scadenza di fine anno per la redazione dei piani di gestione di bacino idrografico, onde scongiurare la minaccia di sanzioni da parte dell'Unione europea.

(11) «(...) if a water body falls within a nitrate vulnerable zone then the objectives of the nitrates directive (1991/676/EEC) must be met (...). Thus while the WFD introduces the new concept of good ecological status, it also incorporates the numerical limits of earlier legislation», *CIS guidance* n. 3.

(12) Il WWF ha tradotto le linee guida, *WWF for living planet*, 2007, *Strategia comune per l'applicazione della direttiva quadro acque (2000/60/CE)*, traduzione del documento guida n. 1, *Economia e ambiente. Le sfide nell'applicazione della direttiva quadro acque*, reperibili sul sito: <http://www.wwf.it>.

Questo ravvedimento del tutto tardivo non può modificare l'impressione consolidata che i recenti Governi non abbiano mostrato la necessaria incisività nell'applicare la direttiva a protezione delle nostre acque superficiali interne, di transizione, costiere e sotterranee.

La Commissione europea ha, del resto, espresso a più riprese un giudizio negativo sulla modalità di procedere dell'Italia: «Solo per l'Italia le responsabilità per la preparazione dei piani di gestione di bacino idrografico non sono chiare. Ciò è confermato dal fatto che i resoconti previsti nell'ambito dell'applicazione dell'art. 5 sono documenti s coordinati tra le diverse autorità all'interno del distretto idrografico». E ancora: «Solo per l'Italia il raggruppamento di bacini idrografici per distretti appare essere illogico e non necessariamente in linea con gli orientamenti della direttiva quadro acque. I bacini idrografici che si affacciano sui mari Tirreno ed Adriatico sono stati raggruppati insieme. Questo è il caso dei distretti dell'Appennino settentrionale, centrale e meridionale» (13).

Giudizio ribadito anche più recentemente in occasione del secondo rapporto della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, ai sensi dell'art. 18, comma 3, della direttiva 2000/60/CE. L'attuazione della norma comunitaria sul nostro territorio è infatti tutt'ora molto deficitaria: «Italy reported all stations as surveillance monitoring, but did not indicate which quality elements are monitored in those sites (...). There is no groundwater quantitative monitoring reported by Italy (...). The report from Italy has not provided information on the design of the monitoring programmes (...). The report states that the Regions have not provided the information. All monitoring programmes and stations are marked as both surveillance and monitoring. It would seem that the WFD monitoring programmes have not been set up yet and that the reported information reflects the existing monitoring practice» (14).

In realtà, la situazione è ancora più critica, se si considera la necessità e l'urgenza d'integrare in modo coerente la direttiva 2000/60/CE con la direttiva 2006/118/CE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, la direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e gestione dei rischi di alluvioni, la direttiva 2008/105/CE relativa a *standard* di qualità ambientale nel settore della politica delle acque e la direttiva 2009/90/CE che stabilisce specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

È opportuno, inoltre, non dimenticare l'improrogabile esigenza di definire una corretta ed efficace strategia di adattamento ai cambiamenti climatici che, come auspicato dalla Commissione europea, dovrebbe trovare nelle Autorità di bacino/distretto e nei rispettivi piani di gestione, soggetti e strumenti già operativi per offrire risposte concrete agli scenari di cambiamento in corso.

4. - La necessità, sempre ribadita sul piano formale, di cretizzare politiche e interventi di difesa del suolo, di manutenzione del territorio e di azioni di prevenzione dei rischi di compromissione delle risorse idriche, richiesta a gran voce a tutti i livelli istituzionali dopo ogni catastrofe idrogeologica è stata, in questi ultimi anni, frustrata ad ogni legge finanziaria.

La progressiva riduzione di fondi per la difesa del suolo ha

visto le Autorità di bacino obbligate a ridefinire il proprio ruolo nella programmazione degli interventi necessari, soprattutto in relazione al parallelo rafforzamento delle prerogative regionali. Basti pensare ad alcune disposizioni legislative introdotte con decreti del Ministero dell'ambiente, che hanno ulteriormente complicato e peggiorato la situazione: la legge n. 179 del 2002, infatti, ha modificato pesantemente il sistema di programmazione delle risorse destinate agli interventi e alle opere sul territorio, di fatto esautorando l'attività dei Comitati istituzionali delle Autorità di bacino, i quali, da allora, non effettuano più la ripartizione delle risorse su base triennale, secondo gli interventi individuati dai piani di bacino (o loro stralci).

Inoltre, dal 2004, non sono più stati trasferiti fondi per le attività istituzionali (fondi studi) e ciò ha comportato un lento ma inevitabile rallentamento delle attività, che condurrà alla perdita di una competenza così importante, come quella che veniva appunto svolta da parte di questi enti di diritto pubblico.

A ciò si aggiunga la grave mancanza di risorse per le spese di parte corrente, che ha generato una articolata situazione debitoria nelle Autorità in questione che, oltre a procurare ulteriori spese (dovute all'accumularsi d'interessi passivi e agli oneri legali), ha reso troppo difficoltoso e, spesso, impossibile lo svolgimento dei compiti istituzionali (15).

S'intende comunque sottolineare come le Autorità di bacino, coordinandosi per distretti la cui perimetrazione, soprattutto nell'Italia peninsulare, è assai discutibile, siano riuscite ad avviare un percorso per la redazione dei piani di gestione assolutamente non facile, sia per i tempi assolutamente non adeguati (praticamente da marzo a settembre 2009), sia per la mancanza di finanziamenti per qualsiasi tipo di integrazione o approfondimento.

Ovviamente, come si è detto, nonostante gli sforzi, non è stato possibile un adeguato confronto sulla complessità dei problemi (soprattutto riguardo alle pressioni, agli impatti e alle criticità presenti nei bacini idrografici) e quindi garantire la completa e consapevole informazione, la corretta consultazione e l'auspicato coinvolgimento dei portatori d'interesse (16), come previsto dall'art. 14 della stessa direttiva e come esplicitato dalle linee guida redatte dal *Common Implementation Strategy* (17).

Nonostante queste oggettive difficoltà, molti soggetti (associazioni di agricoltori, di imprenditori, ambientaliste, ricreative, Università, Regioni, A.R.P.A., Enti parco, consorzi di bonifica, ecc.) si sono impegnati per portare il proprio contributo ai numerosi incontri, concentrati in pochi mesi, promossi dalle Autorità di bacino nell'ambito dei diversi distretti per la redazione dei rispettivi piani. Si tratta di un'importante mobilitazione che dimostra la grande attenzione ai problemi posti dalle istanze di tutela e di gestione delle acque nel nostro Paese che, nonostante il ritardo e le oggettive difficoltà a confrontarsi e ad essere concretamente coinvolti, potrebbe rappresentare l'occasione per avviare un processo di *governance* delle acque consapevole e partecipato.

L'utilità di un siffatto processo è sempre più evidente in conseguenza dei sempre più frequenti conflitti per l'uso dell'acqua – basti pensare alle recenti siccità che hanno contrap-

(13) Commissione europea, 2007, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea» - Prima fase nell'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), Bruxelles, 22 marzo 2007, COM (2007), 128 Def.

(14) *Commission staff working document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council in accordance with the article 18.3 of the water framework directive 2000/60/CE on programmes for monitoring of water status*, Bruxelles, 1° aprile 2009, COM (2009), 156.

(15) In questo quadro di difficoltà si possono anche ricordare le vicen-

de che hanno interessato la nomina dei ruoli direttivi in alcune Autorità: ad esempio, ancora oggi, ormai da due anni, l'Autorità di bacino del fiume Po non vede nominato il suo Segretario.

(16) V. Di Dio, *La partecipazione pubblica nel governo delle acque: le linee guida per una comune strategia europea*, in questa Riv., 2007, 152-156.

(17) Il WWF Italia nel 2006 ha tradotto in lingua italiana «*Guidance on public participation in relation to the water framework directive. Active involvement, Consultation, and public access to information*», disponibile in http://www.uuf.it/UserFiles/File/WWF%20Cosa%20Facciamo/Acque/La_partecipazione_pubblica_nel_governo_delle_acque.pdf.

posto gli agricoltori ai produttori di energia idroelettrica o alle problematiche sull'applicazione del minimo deflusso vitale (18).

Tale processo, attraverso il raggiungimento degli obiettivi della direttiva – il buono stato ecologico di tutti i corpi idrici – potrebbe garantire l'uso plurimo e sostenibile della risorsa idrica, assicurando il confronto e la composizione delle utilità specifiche, intese in senso ampio, di tutti i soggetti che operano e hanno come riferimento il «bacino idrografico» o sue unità funzionali.

5. - Numerose esperienze internazionali, ma sempre più anche piani e progetti sviluppati sul territorio italiano, mostrano che una progettazione e una gestione (più) sostenibile dei corsi d'acqua è imprescindibile, per ridurre il rischio alluvioni, gestire in modo migliore i fenomeni di dissesto idrogeologico e incrementare la qualità dei corsi d'acqua (19).

La *riqualificazione fluviale* è ormai considerata come una strategia vantaggiosa per risolvere problemi che possono mettere a rischio la vita, il benessere e la salute delle persone, senza limitarsi ad essere un semplice corollario, «una volta risolti i problemi seri», finalizzata esclusivamente al pur importante miglioramento dello stato degli ecosistemi.

In altre parole, riqualificare i nostri fiumi consentirebbe di incrementare significativamente i servizi ambientali da essi forniti, una ricchezza nel nostro Paese ad oggi sostanzialmente ignorata.

Quale e quanta riqualificazione fluviale verrà realizzata nei prossimi anni in Italia dipenderà in larga misura dai contenuti dei piani di gestione di distretto idrografico e dai relativi programmi di misure, richiesti dalla direttiva quadro sulle acque e ormai giunti, come detto, alla fase della predisposizione conclusiva: tali piani dovrebbero infatti costituire il principale strumento con cui l'Italia si appresta ad intervenire sui corsi d'acqua allo scopo di migliorarne lo stato ecologico e potrebbero essere un'occasione epocale per una riqualificazione dei corsi d'acqua a scala nazionale.

Una svolta potrà esserci solo se i piani di gestione, e in particolare i loro programmi di misure, conterranno quelle azioni di riqualificazione fluviale che appaiano ormai improrogabili anche nel nostro Paese: si pensi agli interventi di tipo idromorfologico, in particolare al fine di ripristinare una dinamica evolutiva più naturale dei corsi d'acqua, garantendo adeguati spazi di mobilità agli alvei e un trasporto solido il più possibile indisturbato; all'integrazione tra interventi di rinaturazione e di gestione del rischio idraulico; al miglioramento delle condizioni ecologiche grazie al rilascio dagli invasi di portate con un regime più prossimo a quello naturale (20).

Ecco perché si ritiene necessario un impegno straordinario delle istituzioni, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alle Autorità di bacino/distretto, alle Regioni, ai principali portatori d'interesse, per impostare una politica per un governo delle acque credibile; un vero e proprio «patto» che consenta all'Italia di individuare i modi, i soggetti, le risorse e i tempi per raggiungere gli obiettivi posti dalla Commissione europea entro il 2015.

A tal proposito, in occasione di un recente convegno (21), sono state avanzate alcune interessanti e necessarie proposte al

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che facciamo idealmente nostre e che possono essere così sintetizzate:

- detto Ministero costituisca un gruppo di lavoro interministeriale, che coinvolga esperti, finalizzato ad individuare i modi, i soggetti, le risorse e i tempi per garantire il raggiungimento degli obiettivi comunitari entro il 2015;

- avvii un confronto aperto e franco con la Commissione europea, per concordare e coordinare adeguate azioni, affinché l'Italia possa partecipare in modo costruttivo e costante ai lavori delle Istituzioni e dei gruppi tecnici comunitari, definendo una strategia nazionale chiara e coerente con gli obiettivi europei, ma soprattutto efficace per recuperare il ritardo accumulato. Tutto ciò al fine di rispettare i *target* comunitari e dare piena attuazione alla direttiva 2000/60/CE, garantendo il raggiungimento degli obiettivi di qualità ecologica entro 2015 e, non ultimo, evitando di incorrere in ulteriori richiami o sanzioni da parte della Commissione europea stessa, recuperando quel ruolo di avanguardia su scala europea che era proprio del nostro Paese fino alla redazione del d.lgs. n. 152/1999;

- confermi e consolidi il ruolo delle Autorità di distretto, per garantire la coerente applicazione delle citate direttive europee 2000/60/CE, 2006/118/CE e 2007/60/CE, assumendo pienamente l'ecosistema di bacino idrografico come unità di governo e gestione e assicurando un adeguato sostegno finanziario alle Autorità, garantendo per le annualità a venire un adeguato stanziamento economico e il ripristino dei canali di finanziamento dedicati;

- verifichi al più presto l'efficacia dell'attuale configurazione dei distretti idrografici alla luce delle esperienze di elaborazione dei piani di distretto idrografico, stabilendo se sia ancora opportuno ragionare sulle modifiche delle perimetrazioni in essere, soprattutto per quanto concerne l'Italia peninsulare, che ha visto accorpate i bacini idrografici senza tener conto dello spartiacque appenninico e con poca attenzione ai processi di trasferimento delle acque;

- lanci uno *scoping study* sulle migliori pratiche portate avanti nei Paesi più virtuosi e sullo stato di avanzamento nell'attuazione della direttiva nel nostro Paese, cosicché si possa recuperare il tempo perduto evitando ulteriori passi falsi e si possa verificare gli effetti della crisi finanziaria e dell'approccio al *cost recovery* nello scenario europeo;

- invii comunicazione/circolare a tutti gli enti pubblici, affinché ogni progettazione di azioni e infrastrutture che interressi i corpi idrici ai sensi della direttiva quadro acque 2000/60/CE consideri vincolante il comma 7 dell'art. 4 inerente alle condizioni per la mancata violazione della direttiva nella trasformazione dei corpi idrici (nei modi individuati dalle linee guida della *Common Implementation Strategy*);

- verifichi i tempi di applicazione, da oggi sino al 2016, della direttiva INSPIRE (*Infrastructure for Spatial Information in Europe*) che, obbligando gli Stati membri dell'UE a rendere pubblici tutti i dati territoriali secondo *standard* comuni e permettendone l'utilizzazione e l'integrazione, costituisce un importante elemento di sostegno all'applicazione della direttiva acque. □

(18) A questo riguardo mi sia consentito il rinvio a un mio recente contributo: *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 6.

(19) Per un approfondimento, si rimanda a un importante volume (che ho peraltro già segnalato su questa Riv., 2006, 140) a cura del CIRF (Centro italiano per la riqualificazione fluviale): *La riqualificazione fluviale in Italia. Linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d'acqua e il territorio*, Venezia, 2006.

(20) Con specifico riferimento al bacino del fiume Tevere, si rinvia a DE CICCO - DI DIO, *Il rischio idraulico del bacino del Tevere: verso una corretta gestione delle fasce fluviali*, in *Riqualificazione fluviale*, 2009, 1, 56-62.

(21) Il Workshop, organizzato dall'associazione Gruppo 183 e dal WWF Italia, dal titolo *L'attuazione della direttiva quadro acque (2000/60/CE)*, si è tenuto a Roma, Centro congressi Cavour, l'11 novembre 2009, alla presenza di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Autorità di bacino/distretto, Regioni e principali *stakeholders*, al fine di (cercare di) impostare una politica per il governo delle acque che sia credibile rispetto agli adempimenti richiesti in sede comunitaria: un vero e proprio «patto» che consenta all'Italia di individuare le modalità, i soggetti, le risorse e i tempi per garantire il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Commissione europea per il 2015. In pratica, è stata un'occasione di approfondimento e aggiornamento sullo «stato dell'arte» del processo di elaborazione dei piani di gestione dei distretti idrografici italiani coordinati dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Architettura e paesaggio rurale tra permanenze, recuperi e trasformazioni (*)

di NICOLETTA FERRUCCI

1. L'architettura rurale come segno del paesaggio agrario. - 2. La l. 24 dicembre 2003, n. 378 «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale». - 3. Architettura rurale e agriturismo. - 4. La ristrutturazione degli edifici rurali ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 99/2004. - 5. Tracce di tutela del paesaggio terrazzato e dei relativi muretti a secco di contenimento nel d.lgs. n. 228/2001. - 6. L'architettura rurale alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio, parte III. - 7. L'architettura rurale alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio, parte II. - 8. Le misure di sostegno economico a favore dell'architettura rurale contemplate dalla legge regionale del Veneto n. 40/2004. - 9. Spunti di riflessione.

1. - Le ben note riflessioni sulla dinamicità del paesaggio e sul carattere composito che lo connota, condivise da quanti si sono dedicati allo studio della materia, nell'ottica di quell'approccio tradizionalmente multidisciplinare che la caratterizza, acquistano corpo e spessore ed una consistenza più accentuata e tangibile nel segno della veridicità con riferimento al paesaggio agrario inteso, nella accezione coniata da Emilio Sereni, come quella forma che l'uomo nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale (1).

Matrice del paesaggio agrario, ci ricorda Franco Scaramuzzi, è l'agricoltura che rende i paesaggi in cui si svolge realtà vive e dinamiche, mai nate per essere conservate nel tempo (2). La lezione del Presidente dell'Accademia dei Georgofili ci insegna che nel corso della storia i paesaggi agrari hanno subito continui mutamenti anche radicali – gli sfondi dei dipinti che hanno segnato lo scorrere del tempo, e le preziose letture dei cabrei testimoniano la veridicità di queste affermazioni – metamorfosi attribuite non solo al buon gusto degli agricoltori, ma anche alla imprescindibile necessità di rispettare precise esigenze tecnico economiche, e, mi permetto di aggiungere, rispondenti, almeno in parte, alla evoluzione dei rapporti giuridici che il diritto ha costruito nella costante ricerca di una sorta di conciliazione degli interessi del lavoro e della proprietà. Proprio riflettendo su quest'ultima osservazione si può forse cogliere, attraverso un'indagine diacronica sulle sue metamorfosi, una peculiarità del paesaggio agrario inerente al suo rapporto con il diritto: se infatti in generale il diritto non plasma la realtà, ma si limita a tradurre sul piano giuridico il divenire della sua essenza e ad apprestare gli strumenti della sua tutela, per lungo tempo, il diritto agrario, in particolare alcuni specifici suoi istituti, si è invece riflesso nella realtà del paesaggio agrario e ne ha condizionato incisivamente la conformazione. Confortano questa riflessione le pagine dedicate da Emilio Sereni all'incidenza della mezzadria sulla costruzione del paesaggio (3), e quel suggestivo ripercorrere con Renato Stopani (4), le fasi del processo evolutivo delle modalità insediative nella campagna toscana,

legato alla corrispondente evoluzione del sistema poderale, che ha segnato il passaggio dalle modeste «case da lavoratore», tipiche dell'età medievale, alle turre dimore in muratura del cinquecento, nucleo centrale di edifici a tipologia seriale, aperte cioè alla possibilità di aggiungere altri elementi, e, infine, alle monumentali case coloniche espressione dell'architettura della fine del settecento.

Il carattere composito del paesaggio agrario si dispiega in tutta la sua essenza alla luce della considerazione che esso appare sì prevalentemente plasmato dalla mano dell'agricoltore, ma si rivela al contempo tessuto attraverso una fitta trama di elementi che assumono un rilievo significativo sotto il profilo storico, culturale, architettonico: in questo contesto il pensiero va in particolare alle tracce di cultura lapidea che nel loro complesso compongono l'architettura rurale, spesso espressione di una cultura povera, caratterizzata da una matrice culturale di derivazione agro-pastorale: non solo dunque fabbricati veri e propri, ma anche piccole strutture presenti nelle aree rurali, dai muretti a secco che delimitano i confini o i terrazzamenti, a piccoli ponti, torrette, opere idrauliche, che rappresentano segni del paesaggio capaci di racchiudere in sé, come una sorta di icona, quel peculiare *imprinting* che in generale connota il paesaggio agrario, e che tratteggia i contorni di una sua singolare plurivalenza. Spesso, infatti, si tratta di strutture che rappresentano elementi di rilievo culturale nell'ambito del paesaggio agrario, ma che, al tempo stesso, sono caratterizzate da una estrema funzionalità all'esercizio dell'agricoltura, rivelandosi dunque modellate nel tempo in funzione del costante dipanarsi delle esigenze economiche degli agricoltori e, come abbiamo visto, dell'evoluzione dei rapporti contrattuali disciplinati dal diritto agrario.

Singolare è il destino di queste strutture: esse, infatti, per lungo tempo sono state lasciate nell'oblio, segnato dal prevalente interesse verso la lettura dei tessuti urbani (5), e, al contempo, da quel peculiare modo di percepire il paesaggio in funzione di criteri meramente estetici e ambientali che ha caratterizzato il secolo scorso, e che ha indotto lo studioso ed il legisla-

(*) Lo scritto riproduce, con alcune modifiche e l'aggiunta delle note, il testo della lettura tenuta dall'Autrice all'Accademia dei Georgofili, Sezione Nord-Est, Padova, 6 ottobre 2009.

(1) Cfr. E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, 2006, 29.

(2) Cfr. F. SCARAMUZZI, *Pianificare l'agricoltura per tutelare il*

paesaggio, relazione tenuta in occasione del *Saluto alle matricole*, Viterbo, 25 ottobre 2005.

(3) Cfr. E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, cit., 293.

(4) V. R. STOPANI, *La casa colonica toscana*, Firenze, 2006.

(5) Cfr. A. MANIGLIO CALCAGNO, *Prefazione*, a G. BRANCUCCI - A. GHERSI - E. RUGGIERO, *Paesaggi liguri a terrazze*, Firenze, 2000, 9.

tore a polarizzare la sua attenzione da un lato sugli elementi naturalistici del paesaggio agrario, dall'altro sugli edifici in esso presenti, che assurgono alla dignità di villa, da assoggettare a tutela conservativa attraverso il sistema vincolistico. In questo orientamento di fondo sembra riflettersi il degrado che di fatto ha coinvolto in quel periodo l'architettura rurale, segnato sia dall'opzione verso un nuovo modo di costruire all'interno delle aree agricole, attraverso il ricorso a criteri ispirati a modelli costruttivi o produttivi industriali, sia dalla proliferazione incontrollata dell'edificazione nelle aree periurbane, che talvolta è sfociata nell'inglobamento degli edifici rurali all'interno dello stesso tessuto dell'urbe.

Gli albori del nuovo secolo rivelano una singolare rivalutazione delle forme di architettura rurale per così dire minore, nell'ottica del nuovo modo di percepire il paesaggio, e, quindi, anche il paesaggio agrario, come bene culturale, e, dunque, come realtà composita, complessa, risultato di una sinergia di fattori, la natura, l'opera dell'uomo, le tradizioni e l'evoluzione naturale: basti pensare al fenomeno, rilevante sotto il profilo culturale, ma con non indifferenti riflessi sul piano economico, dell'incidenza della riscoperta dei modi tradizionali del «fare» agricoltura, sul recupero e sulla valorizzazione delle strutture edilizie ad essi funzionali.

Sotto altro profilo si innesta lungo questo *trend* anche il forte impatto delle tecniche dell'architettura rurale tradizionale sulla formazione delle regole che disciplinano la moderna architettura bioecologica, la c.d. bioedilizia, rispondenti ad esigenze attualmente imprescindibili, di sviluppo sostenibile dell'ambiente, di risparmio energetico, di miglioramento della salubrità degli edifici e di salvaguardia dei modi di vita tradizionali.

2. - Le peculiarità che connotano le diverse forme di architettura rurale invocano l'adozione da parte del legislatore di linee di intervento nella disciplina della materia mirate a conciliare, nel delicato e fragile gioco di equilibri che contraddistinguono queste peculiari strutture edilizie, la loro funzionalità all'esercizio dell'agricoltura, con la tutela e la valorizzazione della originale valenza architettonica che le caratterizza come prezioso portato storico e culturale.

Il quadro normativo di riferimento peraltro appare estremamente frammentato, dispiegandosi in una sorta di *puzzle* le cui tessere, che il giurista è chiamato in questa sede a ricomporre, sono raramente rappresentate da provvedimenti legislativi *ad hoc*, ma si prospettano invece come disposizioni inserite all'interno di provvedimenti normativi di più ampia portata, di matrice agraristica, o più spiccatamente paesaggistica.

Il percorso ricostruttivo non può che prendere le mosse dall'unica legge univocamente e specificatamente dedicata alla materia, la l. 24 dicembre 2003, n. 378 «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale», finalizzata alla salvaguardia ed alla valorizzazione delle tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo, che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale.

In realtà da tempo è in cantiere un altro testo normativo che si pone nella direzione del recupero delle tecniche costruttive in terra cruda, tipiche dell'architettura rurale, attraverso l'erogazione di agevolazioni finanziarie e fiscali, ma la relativa proposta di legge è ancora arenata sulle sponde del tortuoso dibattito parlamentare.

La legge sull'architettura rurale affida alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano il compito di predisporre, nell'ambito delle proprie competenze di pianificazione e di programmazione territoriale, programmi, di norma trienna-

li, al fine di individuare nel proprio territorio, sentita la competente Soprintendenza per i beni e le attività culturali, gli insediamenti che rientrino nelle tipologie di architettura rurale di cui al decreto 6 ottobre 2005 del Ministro per i beni e le attività culturali, e provvedere al recupero, alla riqualificazione e alla valorizzazione delle loro caratteristiche costruttive, storiche, architettoniche e ambientali. L'approvazione dei programmi da parte delle Regioni è condizione necessaria per accedere al riparto delle risorse del Fondo nazionale per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale, istituito dall'art. 3 della stessa legge.

È singolare e degna di nota una curiosa sorta di ambivalenza che si registra nelle scelte operate dal legislatore del 2003: da un lato, infatti, viene favorita, attraverso lo strumento della incentivazione finanziaria che gli stessi programmi regionali e provinciali possono prevedere, la conservazione della originaria destinazione d'uso degli insediamenti, degli edifici o dei fabbricati rurali, alla tutela delle aree circostanti, dei tipi e metodi di coltivazione tradizionali, e all'insediamento di attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche. D'altro lato traspare da alcune disposizioni contenute nella stessa legge l'attenzione a conciliare la conservazione delle peculiarità *lato sensu* culturali di tali edifici, con il loro dover essere resi comunque funzionali alle nuove tecnologie adottate dalle imprese agricole che di tali edifici fanno uso per l'esercizio della loro attività. I programmi regionali e provinciali, infatti, devono definire gli interventi necessari per la conservazione degli elementi tradizionali e delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali degli insediamenti agricoli, degli edifici o dei fabbricati rurali tradizionali, al fine di assicurarne il risanamento conservativo ed il recupero funzionale, compatibilmente con le esigenze di ristrutturazione tecnologica delle aziende agricole. Tali interventi devono essere realizzati alla luce dei criteri tecnico-scientifici dettati, con riferimento anche a modalità e tecniche costruttive coerenti con i principi dell'architettura bio-ecologica, dallo stesso decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 6 ottobre 2005.

Siamo qui dunque in presenza di un esempio emblematico di quella trasformazione conservativa, che gli studiosi del paesaggio delineano come mirata a condurre una strategia di riorganizzazione delle funzioni diverse dalle originarie che permetta di consolidare le forme originarie, in quelle realtà, come appunto nel paesaggio agrario, coinvolte direttamente nella dinamica territoriale, dove tentare di mantenere le stesse funzioni originarie e cercare di ristabilirle ove siano già perse, significherebbe entrare in un contrasto insanabile con le forze dinamiche che tendono alla trasformazione del territorio e quindi al degrado e alla perdita della struttura stessa che si deve mantenere (6).

3. - Un'ipotesi altrettanto pregnante e significativa di incentivazione da parte del legislatore di una sorta di trasformazione conservativa della componente edilizia del paesaggio agrario, si fa strada nelle disposizioni inerenti il recupero degli edifici rurali da utilizzare a fini agrituristici, contenute nella legge quadro 20 febbraio 2006, n. 96, che reca il titolo «Disciplina dell'agriturismo».

In questa materia si riscontra, in modo ancor più evidente rispetto alla normativa precedentemente esaminata, una singolare forma di rapporto biunivoco tra la valenza architettonica dell'edificio e la sua funzionalità all'esercizio dell'agricoltura, tra architettura come elemento del paesaggio e agricoltura, nel senso che le regole dell'una si piegano in funzione delle esigenze dell'altra.

Già nelle enunciazioni di principio elencate nella norma di apertura della legge quadro dove si indicano le finalità perseguite dal legislatore, l'agriturismo si configura a chiari termini come uno strumento volto a recuperare il patrimonio edilizio

(6) Cfr. G. BEDINI, *Il paesaggio in villa*, Lucca, 2002, 32.

rurale nell'ottica della tutela delle peculiarità del paesaggio nel quale è inserito; a sua volta, l'art. 3 del provvedimento richiede espressamente alle Regioni di disciplinare le modalità degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo, ai fini dell'esercizio dell'attività agrituristica, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi.

Qui sono le regole del paesaggio che prevalgono rispetto a quelle dell'agricoltura, laddove subordinano la possibilità di trasformazione degli edifici rurali, finalizzata allo scopo di rendere questi ultimi funzionali all'esercizio dell'impresa agricola, alla condizione che siano rispettate le caratteristiche paesaggistiche del luogo, consentendo dunque di consolidare la forma originaria di quegli edifici.

Altre disposizioni contenute nella stessa legge, rivelano la prevalenza delle regole dell'agricoltura, laddove, ad esempio, la specificità della destinazione agrituristica degli edifici rurali incide sulla regolamentazione d'uso dei medesimi che è attratta, sotto vari profili, nell'orbita del regime di favore riservato dal legislatore a questa peculiare forma di esercizio dell'impresa agricola, nell'ottica della moderna multifunzionalità che contraddistingue quest'ultima alla luce dei più recenti provvedimenti legislativi che hanno modificato in questa direzione la definizione codicistica di imprenditore agricolo. Se è vero infatti che l'art. 3 della legge quadro ha ristretto la gamma delle strutture edilizie da destinare a fini agrituristici, agli edifici o parte di essi, già esistenti sul fondo, negando dunque all'imprenditore agricolo la possibilità, viceversa a lui riconosciuta dalla normativa precedente, di utilizzare a tal fine edifici situati nei centri abitati dei Comuni limitrofi, è altrettanto vero che, alla luce del terzo comma della disposizione, l'uso agrituristico dei locali comporta la loro assimilazione, ad ogni effetto, alle abitazioni rurali. La natura rurale dei fabbricati destinati all'agriturismo è stata ribadita a chiari termini dalla circolare dell'Agenzia del territorio 16 maggio 2006, n. 4, che ha, in questa direzione, provveduto ad individuare le caratteristiche che le costruzioni strumentali all'attività agricola devono avere per essere iscritte nella categoria catastale «D 10», alla quale vanno ricondotti sia i fabbricati adibiti all'utilizzo ricettivo nell'abitazione dell'imprenditore agricolo, sia gli altri immobili ricompresi all'interno dell'azienda agricola e destinati alla ricezione ed ospitalità dei clienti nell'ambito dell'attività agrituristica. L'assimilazione, ad ogni effetto, alle abitazioni rurali dei locali utilizzati ad uso agrituristico comporta l'esenzione sia dall'ICI che dall'IRPEF a motivo della irrilevanza fiscale di detti fabbricati, dal momento che la tassazione è assorbita in quella del terreno su cui i fabbricati insistono. L'art. 3 della legge n. 96 del 2006 dispone infatti che gli edifici rurali, o parte di essi, utilizzati per l'attività di agriturismo, sono riconosciuti come fabbricati strumentali non soggetti ad accatastamento ed alla relativa attribuzione di rendita catastale: la destinazione a fini agrituristici, dunque, non fa perdere a tali edifici il requisito della ruralità e come edifici rurali catastalmente continuano a far parte del fondo agricolo. Coerentemente, gli interventi di ristrutturazione o realizzazione effettuati su un fabbricato destinato all'esercizio dell'attività agrituristica, beneficiano dell'esenzione dal pagamento degli oneri di urbanizzazione previsti dalle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. L'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 sull'orientamento e modernizzazione del settore agricolo, dispone infatti che relativamente ai fabbricati destinati ad attività agrituristiche si applicano le disposizioni di cui agli artt. 9, lett. a) e 10 della l. 28 gennaio 1977, n. 10, che esonerano dal pagamento degli oneri di urbanizzazione i coltivatori diretti, ed ora anche gli imprenditori agricoli professionali, per le opere da realizzare in zone agricole, comprese le residenze, in funzione

della conduzione del fondo e delle esigenze del conduttore stesso. Infine, per quanto riguarda l'IVA, relativa alla ristrutturazione ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici adibiti ad agriturismo, la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 3 del 17 gennaio 2001, al paragrafo 3.4, precisa che le fatture di acquisto che documentano gli interventi di ristrutturazione su fabbricati destinati all'esercizio di attività agrituristica devono essere annotate nel registro acquisti dell'attività agricola, con diritto al recupero della relativa imposta in presenza di rinuncia al regime speciale previsto dall'art. 34 del d.p.r. n. 633/72 (7).

La specificità che contraddistingue la localizzazione dell'erogazione di servizi di ospitalità e di alloggio all'interno di edifici rurali, alla luce della legge del 2006, giustifica poi, ancora nell'ottica della prevalenza delle regole dell'agricoltura, l'introduzione di alcune deroghe importanti al regime ordinario, sotto il profilo delle norme igienico-sanitarie: l'art. 5 della legge del 2006, nel mandare alle Regioni la definizione dei requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche, impone di tener conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene all'altezza e al volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell'attività esercitata. Il comma 6 della stessa disposizione prevede infine la possibilità di assicurare con opere provvisorie la conformità degli edifici e dei manufatti destinati all'esercizio dell'attività agrituristica, alle norme vigenti in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche.

4. - Divagando nel labirintico intreccio di norme che il legislatore agrario ha prodotto negli ultimi anni, utilizzando come filo di Arianna la ricerca di disposizioni che attengono all'architettura rurale, troviamo all'interno del d.lgs. n. 99 del 2004, una disposizione, l'art. 12, che si inserisce a pieno titolo nell'ottica della valorizzazione del patrimonio abitativo rurale, in cui si delinea una singolare ipotesi dove sono le regole dell'agricoltura a piegarsi alle esigenze del paesaggio agrario.

La norma mira ad incentivare la ristrutturazione ad opera dell'imprenditore agricolo che ne sia proprietario, dei fabbricati siti nelle zone rurali e non utilizzabili ad abitazione alla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, ed il conseguente acquisto dei requisiti di abitabilità previsti dalle vigenti norme. I redditi dei fabbricati ristrutturati, se concessi in locazione per almeno cinque anni, sono considerati, ai fini delle imposte sui redditi, compresi nel reddito dominicale ed agrario dei terreni su cui insistono, per il periodo relativo al primo contratto di locazione e, comunque, per non più di nove anni. In questa fattispecie l'incentivazione alla ristrutturazione dell'edificio non è finalizzata al suo successivo utilizzo in funzione dell'esercizio di un'attività imprenditoriale agricola, a differenza degli edifici destinati ad agriturismo: non sono dunque le esigenze dell'agricoltura che giustificano l'erogazione del beneficio, bensì l'intento di recuperare e valorizzare l'edificio medesimo come componente del paesaggio agrario, attraverso l'applicazione di strumenti agevolativi originariamente predisposti per favorire l'esercizio dell'attività agricola.

5. - Il connubio tra l'anima paesaggistica, nel moderno senso culturale del termine, e l'anima della funzionalità economica che connota l'architettura rurale, permea di sé un'altra singolare traccia di cultura lapidea che modella il paesaggio agrario: mi riferisco ai muretti a secco che da tempo memorabile fungono da strumento di delimitazione dei terrazzamenti nelle zone più acclivi del nostro territorio rurale. I terrazzamenti rappresentano un esempio significativo di trasformazione del paesaggio attuata dall'uomo a fini agricoli, per ridurre a coltura i terreni in pendio, garantendo al contempo stabilità del suolo, il

(7) Per una esaustiva ed accurata ricostruzione della disciplina fiscale dell'agriturismo, rinvio a L. GARBAGNATI, *I profili fiscali dell'agriturismo*, in

I Georgofili, Quaderni, 2006, Firenze, V, 115.

rallentamento dello scorrimento delle acque meteoriche, la raccolta delle acque superficiali e sotterranee ed il miglioramento della qualità dei suoli al fine di renderli coltivabili.

A fronte del degrado esteso e profondo che i paesaggi agrari terrazzati hanno subito negli ultimi anni, con evidenti segni di sgretolamento dei muretti a secco che li strutturavano e li contenevano, anche per l'abbandono delle pratiche agricole collinari legato all'esodo dei contadini verso la città, non si riscontra ad oggi, a livello comunitario e nazionale, una normativa *ad hoc*, ma è possibile focalizzare nel panorama del vigente diritto agrario, alcuni strumenti normativi suscettibili di essere letti e dunque utilizzati in chiave di conservazione dei muretti a secco che limitano i terrazzamenti, come elemento tipico del paesaggio agrario e, al contempo, come strumento funzionale all'esercizio dell'agricoltura (8).

In alcune ipotesi normative è presente un riferimento diretto all'assunzione dell'obbligo di conservazione del paesaggio terrazzato che si prospetta come un elemento del ventaglio di condizioni che l'agricoltore deve rispettare per poter accedere agli aiuti diretti della PAC, alla luce del reg. CE n. 1782/2003, e della relativa normativa italiana di attuazione contenuta in particolare nel d.m. 18 ottobre 2007, n. 13286.

Altre fattispecie normative si basano anziché sull'imposizione dall'alto di un obbligo comportamentale, sull'adesione volontaria dell'imprenditore ad un modello concertato di gestione del paesaggio agrario disegnato dal d.lgs. n. 228 del 2001. Il pensiero va in particolare a due tipologie contrattuali: il contratto di promozione (art. 14) e le convenzioni con le pubbliche amministrazioni (art. 15). Nel primo caso si tratta di un contratto che può essere stipulato tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni tipiche, biologiche e di qualità. La disposizione che disciplina questa tipologia di contratto indica espressamente come presupposto necessario affinché l'imprenditore agricolo possa stipularlo e quindi beneficiare del finanziamento pubblico, l'assunzione, nell'esercizio della sua attività agricola, dell'impegno ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale. Potrebbe dunque essere legittimato a stipulare questo tipo di contratto l'olivicoltore che produce olio di qualità e che si impegna a mantenere i terrazzamenti e i muretti a secco che insistono all'interno della sua azienda.

La seconda tipologia negoziale citata, di cui all'art. 15 del decreto, prevede che le pubbliche amministrazioni possano stipulare «convenzioni» con gli imprenditori agricoli «al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio». Si tratta, anche in questo caso, di un accordo tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli, singoli o associati, funzionale al perseguimento di finalità elencate tassativamente nella disposizione in commento.

Per quanto riguarda le prestazioni della pubblica amministrazione dedotte ad oggetto delle «convenzioni», esse varieranno in considerazione delle finalità perseguite di volta in volta e dunque dovranno essere specificate nel contratto. La disposizione prevede che esse possano consistere in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche, ma si tratta di un elenco puramente esemplificativo.

L'intento prioritario del legislatore nei «contratti di promozione» è quello di sostenere l'imprenditoria agricola locale, per

esempio attraverso la promozione di prodotti tipici, nell'ottica di mantenere una popolazione attiva nel territorio rurale e di valorizzare le vocazioni produttive del territorio, mentre l'obiettivo della tutela del paesaggio, nelle sue varie componenti, appare perseguito solo indirettamente, per conservare nel tempo quelle stesse condizioni che consentono l'ottenimento della produzione agro-alimentare tipica. Di contro, nel caso delle «convenzioni», il dettato normativo descrive senza dubbio uno strumento utile per il coinvolgimento dell'imprenditore agricolo in un progetto di gestione sostenibile e concordata del paesaggio agrario.

In queste ipotesi non si riscontra un riferimento esplicito al paesaggio terrazzato, ma l'assunzione dell'obbligo inerente la sua tutela può agevolmente formare oggetto degli accordi tra gli imprenditori agricoli, singoli o associati, e la pubblica amministrazione, in quanto funzionali al perseguimento di più generali finalità di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale.

Nell'ambito dello stesso d.lgs. n. 228 del 2001, si riscontrano poi alcune disposizioni che riconoscono alle pubbliche amministrazioni la possibilità di realizzare le medesime finalità di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, e dunque implicitamente anche del paesaggio terrazzato, attraverso la stipula di «contratti di appalto» con gli imprenditori agricoli in *deroga* alle norme vigenti, qualora consistano, però, in opere di importi annuali fino ad un massimo di circa 50 mila euro, nel caso di imprenditori singoli, e di circa 300 mila euro, nel caso di imprenditori in forma associata. La disposizione va intesa nel senso che la pubblica amministrazione può derogare, per opere, servizi e lavori di importo effettivamente abbastanza modesto, alla disciplina vigente per la formazione del contratto di appalto contenuta nella legge quadro sui lavori pubblici (legge n. 109 del 1994).

6. - Se sul versante della normativa agraristica è possibile, come abbiamo visto, reperire tracce di un larvato interesse del legislatore verso le diverse forme dell'architettura rurale, sia pure frammentario e talvolta solo indiretto, un'attenzione ancora minore si riscontra nei confronti di tali tematiche all'interno di quella che dovrebbe essere la sede ideale della relativa trattazione, nell'ambito cioè della disciplina paesaggistica attualmente vigente contenuta nel Codice di beni culturali e del paesaggio, il cui testo originario è stato incisamente modificato nell'arco dei quattro anni dalla sua emanazione, dunque dal 2004 al 2008, da una concitata proliferazione di interventi normativi che si è chiusa con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

L'adozione di una chiave di lettura delle disposizioni contenute nel Codice Urbani in termini di ricerca di potenziali strumenti di tutela e valorizzazione dell'architettura rurale come componente del paesaggio agrario, rivela la tendenziale assenza nel legislatore di una attenzione verso la peculiarità che connota queste strutture architettoniche caratterizzate dall'intreccio tra valenza culturale e funzionalità all'esercizio dell'attività agricola. Si ripropone dunque, in questo spaccato della tutela paesaggistica, quell'atteggiamento che più in generale si registra nel Codice in relazione al paesaggio agrario, la cui specificità viene tendenzialmente ignorata e si dissolve nella sostanziale omologazione al paesaggio urbano: ciò in palese dissonanza con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio – peraltro formalmente ratificata dal legislatore italiano con la l. 9 gennaio 2005, n. 14 – che invocano da parte degli Stati aderenti l'adozione di una politica paesaggistica differenziata in funzione delle diverse tipologie di paesaggio.

Il regime del vincolo paesaggistico, con il connesso apparato autorizzatorio e sanzionatorio, potenzialmente si presta a coinvolgere le diverse forme di architettura rurale sotto vari pro-

(8) Sull'argomento v. N. FERRUCCI - G. STRAMBI, *Strumenti e attori nella gestione del paesaggio terrazzato del Monte Pisano*, in *Il paesaggio terraz-*

zato del monte Pisano tra permanenze e mutamenti, Pisa, 2008, 25.

filii: come singoli beni o singoli complessi di beni assoggettati a vincolo sulla base di un provvedimento amministrativo *ad hoc*, adottato sulla base di un procedimento amministrativo, dettagliatamente disciplinato dalle norme del Codice, in funzione di particolari pregi estetici che le connotano come bellezze naturali [art. 136, lett. a)]; o come complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale [art. 136, lett. c)]; o, ancora, perché inseriti all'interno delle aree tutelate per legge tassativamente elencate dall'art. 142 e considerate *ex lege* di interesse paesaggistico, come tali automaticamente assoggettate a vincolo.

La soggezione al vincolo paesaggistico comporta per il proprietario, possessore o detentore dell'immobile vincolato o che comunque si trova all'interno di un'area vincolata, il divieto di distruzione del bene e l'obbligo di chiedere all'autorità amministrativa competente, prima dell'inizio dei lavori, l'autorizzazione paesaggistica, attraverso un'istanza corredata dalla relazione paesaggistica e dalla relativa documentazione, la cui presentazione apre un procedimento amministrativo complesso le cui tappe sono disciplinate dallo stesso Codice Urbani. La violazione delle disposizioni relative al duplice obbligo della richiesta di preventiva autorizzazione, e della esecuzione delle opere in conformità alle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, comporta, alla luce del Codice, la soggezione da parte di chiunque esegua lavori di qualsiasi genere sui beni paesaggistici – dunque non solo del proprietario, ma anche dell'impresa che ha eseguito i lavori, e del professionista che li ha diretti – alle sanzioni penali, contemplate dall'art. 181 del Codice, e alla sanzione amministrativa del ripristino dello stato dei luoghi. Il comma 1 *bis* dell'art. 181, a sua volta, prevede un aggravamento della pena nei casi in cui i lavori ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori; o ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

In deroga al più generale divieto di autorizzazione paesaggistica in sanatoria, il Codice prevede alcune ipotesi particolari, indicate in un elenco tassativo, in cui l'intervento sul bene vincolato eseguito senza autorizzazione o in difformità dall'autorizzazione può essere sanato attraverso un giudizio postumo di compatibilità paesaggistica, il cui esito positivo comporta la disapplicazione delle sanzioni penali di cui sopra, ma non l'estinzione del reato, e la applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie; e il cui esito negativo comporta viceversa, la applicazione delle sanzioni penali e della sanzione amministrativa della demolizione. È invece possibile ottenere l'estinzione del reato nell'ipotesi in cui il trasgressore operi la rimessione in pristino delle aree e degli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, prima che la stessa venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna.

A fronte di questo stringente regime autorizzatorio e sanzionatorio di carattere generale che, in assenza di una espressa disciplina derogatoria, coinvolge anche le forme di architettura rurale allorquando rientrano nelle diverse categorie di beni paesaggistici, ci si chiede se possa in qualche modo trovare ad esse applicazione quella sorta di via di fuga, tradizionalmente concessa all'agricoltura dalla normativa paesaggistica e confermata dal Codice Urbani: mi riferisco alla espressa esenzione, ad opera dell'art. 149 del Codice Urbani, dalla preventiva richiesta di autorizzazione, degli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

Potrebbe, ad esempio, beneficiare di tale esenzione l'intervento di ristrutturazione di un edificio rurale da adibire all'esercizio dell'agriturismo, considerato *ex lege* attività agricola, o l'intervento di sistemazione di un muretto a secco che delimita un terrazzamento o il confine di un'azienda agricola? La risposta, a mio avviso, non può che essere negativa, alla luce della circostanza che la *ratio* della norma nel suo complesso è quella di escludere dall'obbligo di autorizzazione quegli interventi che non incidano sul contesto vincolato modificandolo in modo permanente.

Se dunque la lettura del regime vincolistico non ci consente di reperire disposizioni specifiche per l'architettura rurale, qualche conforto in questa direzione può forse trarsi dall'analisi delle disposizioni inerenti il piano paesaggistico, quantomeno sulla carta, perché anche con riferimento alla pianificazione non è dato riscontrare norme che prendano espressamente in considerazione l'architettura rurale, ma è possibile però scorgere, attraverso una attenta opera ermeneutica, potenziali aperture in questa direzione, che potranno concretizzarsi solo attraverso precise scelte adottate dallo Stato e dalla Regione nella redazione a quattro mani del piano paesaggistico.

Con una formulazione generica quanto ambigua, nella versione novellata dal d.lgs. n. 167 del 2006, lo stesso Codice, all'art. 135, sollecita infatti lo Stato e le Regioni, nella redazione dei piani paesaggistici, a porre particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole, accanto alla tutela dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco, laddove vengono individuate le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito.

Alla luce del Codice Urbani il piano, inoltre, potrebbe dettare, *ex art.* 43, lett. c), specifiche prescrizioni d'uso in relazione alle forme di architettura rurale presenti all'interno di aree vincolate *ex lege*, intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi e, compatibilmente con essi, la relativa valorizzazione, con possibilità, qualora gli immobili collocati in tali aree non siano oggetto di specifico provvedimento amministrativo, di prevedere una procedura autorizzatoria semplificata in ordine agli interventi da eseguire sulle medesime; così come potrebbe, all'interno del territorio regionale, identificare edifici rurali come immobili di notevole interesse pubblico, o siti in aree di notevole interesse pubblico, determinandone specifiche prescrizioni d'uso; individuare ulteriori contesti che pur non presentando i caratteri del notevole interesse pubblico, meritano peraltro di essere sottoposti a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; infine, individuare interventi di recupero e di riqualificazione di immobili rustici siti all'interno di aree significativamente compromesse o degradate, con possibilità per questi ultimi di essere eseguiti con una procedura autorizzatoria semplificata.

Se è evidente che queste *chances* aperte dalla disciplina del piano potranno trovare adeguata concretizzazione solo attraverso precise opzioni seguite in sede di copianificazione, è altrettanto vero che le scelte in tal senso formalizzate nel piano paesaggistico saranno poi vincolanti per tutti gli strumenti di pianificazione del territorio. Alla luce dell'art. 143 del Codice Urbani, infatti, a far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici, e ai sensi dell'art. 145, comma 3, le previsioni dei piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e sono prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

7. - Al contrario della disciplina ora richiamata, la parte II del Codice Urbani, dedicata ai beni culturali in senso stretto, coinvolge espressamente l'architettura rurale in alcune delle sue disposizioni.

La lettura coordinata dell'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. b) consente di affermare che le architetture rurali aventi interesse storico od etno-antropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale, rientrano nella categoria delle cose immobili, appartenenti ad enti pubblici, persone giuridiche private, o privati, che possono acquistare la qualifica di beni culturali, a seguito della dichiarazione di interesse culturale, di cui all'art. 13, che accerta la sussistenza in detti beni di un interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico particolarmente importante.

La dichiarazione dell'interesse culturale del bene, che chiude un complesso procedimento amministrativo, descritto dal Codice Urbani all'art. 14, è soggetta a trascrizione nei pubblici registri immobiliari con efficacia reale, e comporta: la soggezione del bene medesimo alle misure di protezione e conservazione indicate dagli artt. 20 e seguenti del Codice Urbani, che comprendono il divieto di distruzione, deterioramento, danneggiamento del bene, e la sua utilizzazione per usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione; l'obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione al Ministero per i beni e le attività culturali per interventi di rimozione o demolizione, anche con successiva ricostruzione dei beni culturali, nonché l'autorizzazione della Soprintendenza per l'esecuzione di opere e di lavori di qualunque genere, al di fuori delle ipotesi di cui sopra, sui beni medesimi.

Il regime giuridico dei beni culturali comprende anche la soggezione dell'atto di trasferimento del diritto di proprietà o della detenzione del bene medesimo, al diritto di prelazione riconosciuto al Ministero per i beni e le attività culturali, ex art. 59 del Codice Urbani, con conseguente obbligo per l'alienante di denunciare al Ministero medesimo gli atti di trasferimento entro trenta giorni dalla relativa stipulazione.

8. - L'*imprinting* che connota il Codice Urbani non consente di reperire al suo interno norme finalizzate a supportare dal punto di vista economico gli interventi di conservazione, valorizzazione e recupero delle forme di architettura rurale che direttamente o indirettamente sono coinvolte dalle sue disposizioni: questo compito è demandato alla legislazione regionale, nel rispetto delle indicazioni dei piani paesaggistici e degli strumenti di pianificazione di livello *sub-regionale* in ordine alla individuazione degli immobili e delle aree, oggetto degli interventi.

Un esempio per così dire *ante litteram*, rispetto al Codice, di questa forma di supporto finanziario si riscontra nella legge sull'agricoltura della Regione Veneto 12 dicembre 2003, n. 40, nella versione modificata dalla l.r. 9 aprile 2004, n. 8, il cui Titolo IX prevede «Aiuti nel settore ambientale e per la conservazione del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale», e, all'interno di questo, il Capo II, contempla, in particolare, «Aiuti per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio edilizio rurale».

Siamo ancora una volta in presenza di una normativa di matrice agraristica, a conferma della circostanza che tendenzialmente nel nostro ordinamento l'individuazione delle misure concrete di supporto economico finanziario all'architettura rurale sono riconducibili all'alveo del diritto agrario e non al diritto del paesaggio. Il Capo II del Titolo IX contempla due norme che rilevano ai nostri fini: l'art. 38 e l'art. 39.

L'art. 38, che reca il titolo «Conservazione del paesaggio e dei fabbricati rurali di interesse storico-archeologico», attribuisce alla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, il potere di concedere aiuti nella misura massima del 100 per cento della spesa ritenuta ammissibile, per interventi di conservazione di elementi non produttivi delle imprese agricole, quali manufatti di interesse storico o archeologico o tradizionali aspetti del paesaggio agrario: ciò al fine di migliorare e valorizzare il patrimonio rurale e le caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli. L'uso del termine manufatti, più ampio rispetto a quello di fabbricati rurali, induce a pensare che la disposizione possa comprendere anche infrastrutture, viabilità, sistemi di

conduzione delle acque per irrigazione, ecc., compresi nell'ambito territoriale dell'azienda agricola.

Il successivo art. 39, dal titolo «Recupero del patrimonio edilizio rurale», attribuisce alla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, il potere di concedere aiuti per il recupero di fabbricati rurali tradizionali, al fine di favorire il contenimento dei consumi energetici e di limitare il consumo di suolo. A differenza di quanto previsto dall'art. 38 che limita ai soli imprenditori agricoli la possibilità di accedere agli aiuti, l'art. 39 estende la gamma di beneficiari fino ad includere ogni altra categoria, restringendo però in tal caso l'oggetto del finanziamento agli interventi finalizzati al recupero di fabbricati rurali destinati a residenza del beneficiario medesimo. L'ammontare degli aiuti erogabili è fissato nel 60 per cento delle spese ritenute ammissibili, elevabile al 65 per cento nelle aree svantaggiate, fino al 100 per cento delle spese aggiuntive derivanti da interventi di recupero effettuati utilizzando materiali tradizionali necessari per preservare le caratteristiche architettoniche del fabbricato.

9. - La riflessione sul carattere di estrema frammentarietà e lacunosità che attualmente connota la tutela giuridica dell'architettura rurale come segno del paesaggio agrario, che, come già sopra sottolineato, riflette il più generale orientamento legislativo verso la specificità che connota quest'ultimo rispetto al paesaggio urbano, induce ad auspicare una rinnovata considerazione della materia da parte del legislatore, propedeutica alla formulazione di una disciplina *ad hoc*.

Non si può però nascondere che le aspettative in tal senso sembrano purtroppo destinate ad essere deluse alla luce di una vicenda non lontana nel tempo che emblematicamente rivela la reiterata indifferenza del legislatore verso le tracce di cultura lapidea che segnano il paesaggio rurale: mi riferisco al destino di una proposta di legge, che, per la prima volta, sembrava supplire alla carenza al livello di legislazione nazionale di una normativa mirata alla valorizzazione o alla costruzione dei percorsi, fenomeno viceversa ormai consolidato nella prassi e nelle esperienze giuridiche di altri Paesi: cioè quei tracciati non classificati nella viabilità che attraversano, collegandoli, luoghi di interesse naturalistico o paesaggistico, ambienti progettati e morfologie naturali dei luoghi, nonché relativi elementi di raccordo, tracce permanenti dell'architettura rurale, dell'assetto del paesaggio, come muri di contenimento, oratori, immaginette, fonti dell'acqua. Quel provvedimento, che si inseriva nel contesto più ampio del lungo e tormentato *iter* dei lavori parlamentari che hanno preceduto l'emanazione dell'ultima legge quadro in materia di agriturismo sopra ricordata, prevedeva oltre ad una vasta gamma di disposizioni in materia di agriturismo, di rivisitazione della precedente legge quadro del 1985, anche alcune norme dedicate espressamente alla valorizzazione, tutela e recupero, a fini sociali, economici, ambientali e storici, dei sentieri rurali, di collina e di montagna considerati patrimonio culturale territoriale. La gamma di interventi previsti dalla proposta di legge, in relazione ai quali erano contemplate forme di finanziamento a carico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, comprendeva la rilevazione e il censimento dei percorsi, il loro recupero, tutela e conservazione mediante interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, la promozione della relativa fruizione pubblica a fini sociali, economici, turistici e culturali, coinvolgendo nell'attuazione di questi interventi i Comuni, le Comunità montane, ed ogni altro ente interessato, previa iscrizione ad apposito registro.

Purtroppo nella versione definitiva della legge sull'agriturismo, la n. 96 del 2006, non si fa alcun riferimento alla materia dei percorsi, così che quella proposta di legge che poteva rivestire un ruolo chiave come occasione per il recupero, tutela e valorizzazione delle tracce di architettura rurale disseminate lungo gli stessi, viene relegata nell'alveo, ahimè assai vasto, delle occasioni perdute dal nostro legislatore. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Tribunale di I grado CE, Sez. II - 19-11-2009, in causa T-234/06 - Fragoso, est. - Torresan (avv. Recher) c. Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Marchio comunitario - Procedimento di nullità - Marchio comunitario denominativo «Cannabis» - Impedimento assoluto alla registrazione - Carattere descrittivo - Regolamento CE n. 40/1994, artt. 7, n. 1, lett. c), 51, n. 1, lett. a), [divenuti art. 7, n. 1, lett. c), e art. 52, n. 1, lett. a), del regolamento CE n. 207/2009]. [Reg. (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/1994, artt. 7, n. 1, lett. c), 51, n. 1, lett. a); reg. (CE) del Consiglio 26 febbraio 2009, n. 207/2009, artt. 7, n. 1, lett. c), 52, n. 1, lett. a)]

Tenuto conto dell'offerta di bevande contenenti canapa già presenti sul mercato, si deve considerare che il segno «Cannabis» può designare uno degli ingredienti impiegati nella fabbricazione dei prodotti per i quali il marchio è stato registrato e ciò indipendentemente dal fatto che il termine «cannabis» può assumere accezioni diverse, essendo sufficiente la sussistenza di un collegamento diretto e concreto fra uno solo dei suoi significati ed i prodotti di cui trattasi. Essendo la pianta della cannabis presente nel procedimento di fabbricazione di taluni alimenti e di certe bevande, il consumatore medio stabilirà immediatamente un collegamento fra il segno «Cannabis» in questione e le caratteristiche dei prodotti per i quali il marchio è stato registrato, ciò che rende tale segno descrittivo (1).

(Omissis)

11. - A sostegno del suo ricorso il ricorrente deduce un motivo unico, vertente sulla violazione dell'art. 51, n. 1, lett. a), e dell'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento CE n. 40/1994. L'interveniente fa a sua volta valere due motivi relativi, il primo, alla violazione dell'art. 51, n. 1, lett. a), e dell'art. 7, n. 1, lett. g), del regolamento CE n. 40/1994 e, il secondo, alla violazione dell'art. 51, n. 1, lett. a), e dell'art. 7, n. 1, lett. f), del medesimo regolamento.

(Omissis)

Giudizio del Tribunale

19. - In via preliminare occorre rilevare che, come constatato dalla commissione di ricorso al punto 22 della decisione impugnata, il termine «cannabis» ha tre possibili significati. In primo luogo, il termine «cannabis» designa una pianta tessile relativamente alla quale l'organizzazione comune di mercato è disciplinata nell'ambito comunitario e la cui produzione è soggetta ad una normativa molto severa per quanto riguarda il tenore di tetraidrocannabinolo (THC), principio attivo della cannabis, che non può superare la soglia dello 0,2 per cento [v. l'art. 5 bis del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1251, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (G.U. L 160, pag. 1), come modificato, e l'art. 7 ter, n. 1, nonché gli allegati XII e XIII al regolamento (CE) della Commissione 22 ottobre 1999, n. 2316, recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 1251/1999 (G.U. L 280, pag. 43), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 5 febbraio 2004, n. 206 (G.U. L 34, pag. 33)]. In secondo luogo, il termine «cannabis» indica una sostanza stupefacente proibita in un gran numero di Stati membri. In terzo luogo, designa una sostanza il cui possibile uso terapeutico è in discussione, come risulta dalla risposta della Commissione europea all'interrogazione scritta 23 gennaio 2002, n. E-0039/02 (G.U. C 147 E, pag. 232).

20. - Si deve poi sottolineare che, conformemente ai due studi scientifici presentati dall'UAMI, la cannabis, nota anche come «canapa», è utilizzata nel settore alimentare in diverse forme (oli, tisane) e in svariati preparati alimentari (tè, paste alimentari, prodotti di panetteria e biscotteria, bevande con o senza alcool, ecc.). Ciò è confermato dalla documentazione prodotta dall'interveniente, a constatazione dell'utilizzo della canapa nella preparazione di taluni alimenti e bevande. Le analisi tossicologiche effettuate sui detti prodotti indicano che contengono una concentrazione di THC molto bassa, nettamente inferiore alla summenzionata soglia dello 0,2 per cento, e che quindi non causano alcun tipo di effetto psicotropo.

21. - Infine, contrariamente a quanto argomentato dal ricorrente, dall'art. 4 della direttiva 88/388 risulta che l'impiego di aromi che non contengono una quantità tossicologicamente pericolosa di un qualsiasi elemento o sostanza è ammesso.

22. - Tali constatazioni consentono pertanto di stabilire, in primo luogo, che, contrariamente a quanto argomentato dal ricorrente, il termine «cannabis» non fa solamente riferimento a droghe e sostanze terapeutiche e, in secondo luogo, che la canapa è lecitamente utilizzata nella preparazione di alimenti e bevande. Occorre quindi esaminare, alla luce di dette constatazioni, se il marchio denominativo «Cannabis» sia descrittivo per i prodotti delle classi 32 e 33 dell'Accordo di Nizza, per i quali era stato registrato.

23. - L'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento CE n. 40/1994 vieta la registrazione come marchio di segni o indicazioni che in commercio possono servire per «designare la specie, la qualità, la quantità, la destinazione, il valore, la provenienza geografica, ovvero l'epoca di fabbricazione del prodotto o di prestazione del servizio, o altre caratteristiche del prodotto o servizio». Tali segni descrittivi sono inidonei ad assolvere la funzione d'indicatore di origine inerente ai marchi [sentenza della Corte 23 ottobre 2003, causa C-191/01 P, UAMI/Wrigley, Racc. pag. I-12447, punto 31; sentenze del Tribunale 2 aprile 2008, causa T-181/07, Eurocopter/UAMI (STEADYCONTROL), non pubblicata nella Raccolta, punto 35, e 21 gennaio 2009, causa T-307/07, Hansgrohe/UAMI (AIRSHOWER), non pubblicata nella Raccolta, punto 22].

24. - In tale ottica, i segni e le indicazioni di cui all'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento n. 40/94 sono quelli che, in un uso normale dal punto di vista del pubblico destinatario, possono servire per designare, direttamente o tramite la menzione di una delle sue caratteristiche essenziali, il prodotto o il servizio per cui è chiesta la registrazione [sentenze del Tribunale 14 giugno 2007, causa T-207/06, Europig/UAMI (EUROPIG), Racc. pag. II-1961, punto 26; 21 maggio 2008, causa T-329/06, Enercon/UAMI (E), non pubblicata nella Raccolta, punto 21, e 21 gennaio 2009, causa T-296/07, Korsch/ UAMI (PharmaCheck), non pubblicata nella Raccolta, punto 30].

25. - Secondo una giurisprudenza costante, il segno è descrittivo allorché presenta con i prodotti o servizi in causa un nesso sufficientemente concreto e diretto da consentire al pubblico destinatario di percepire immediatamente, e senza altra riflessione, una descrizione di una delle caratteristiche dei prodotti e servizi di cui si tratti (sentenze EUROPIG, cit., punto 27, e STEADYCONTROL, cit., punto 36).

26. - Va anche ricordato che la valutazione del carattere descrittivo di un segno può effettuarsi soltanto, da un lato, rispetto alla comprensione che ne ha il pubblico interessato e, dall'altro, rispetto ai prodotti o ai servizi in causa (sentenza STEADYCONTROL, cit., punto 38, e sentenza E, cit., punto 23). Il carattere descrittivo di un marchio, infatti, dev'essere valutato in relazione ai prodotti per i quali il marchio è stato registrato e prendendo in considerazione la percezione presumibile di un consumatore medio della categoria dei prodotti in questione, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto.

27. - Nella fattispecie i prodotti in questione sono birra, vini, alcolici, liquori, spumanti, vino spumante e champagne. Il pubbli-

co destinatario è quindi formato dal consumatore medio di questo tipo di prodotti.

28. - Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, nella decisione impugnata la commissione di ricorso non identifica il consumatore medio come un consumatore di stupefacenti, in cerca delle stesse sensazioni che otterrebbe dal consumo della *cannabis*, né un «alcolizzato abituale». L'affermazione riportata alla fine del punto 27 della decisione impugnata, relativa all'impressione che avrebbe «chi comprasse una birra» vedendo il marchio denominativo «Cannabis», attiene all'esame del carattere descrittivo del segno in questione agli occhi di un consumatore di birra e non alla definizione del consumatore medio.

29. - Nel presente contesto si tratta di determinare se il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, potrebbe pensare, alla mera vista di una bevanda che reca come marchio il segno denominativo «Cannabis», senza alcun ulteriore elemento aggiuntivo, che il marchio in questione costituisca una descrizione delle caratteristiche dei prodotti in causa.

30. - A tale proposito occorre rilevare, come si ricava dai punti 27, 29 e 30 della decisione impugnata, che sussiste un rapporto concreto fra il segno «Cannabis» e alcune caratteristiche dei prodotti summenzionati. Infatti, come risulta dalla documentazione presentata dall'UAMI e dall'interveniente, la *cannabis* è impiegata abitualmente nella fabbricazione di numerosi prodotti alimentari, fra cui la birra e talune bevande. Dalla medesima documentazione emerge che talune birre contenenti *cannabis* sono attualmente presenti sul mercato alimentare europeo.

31. - Peraltro, il termine «*cannabis*» è un termine scientifico latino conosciuto, da un lato, in svariate lingue della Comunità europea, come risulta dal punto 24 della decisione impugnata e come il ricorrente stesso ha posto in evidenza nel ricorso, e, dall'altro, dal grande pubblico a causa della sua esposizione mediatica, il che lo rende comprensibile dal consumatore destinatario nell'intero territorio comunitario (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte 9 marzo 2006, causa C-421/04, Matratzen Concord, *Racc.* pag. I-2303, punto 32).

32. - Dette circostanze chiariscono che, alla vista di una bevanda alcolica o di una birra recante il marchio «Cannabis», il consumatore medio comunitario percepirà, immediatamente e senz'altra riflessione, una descrizione delle caratteristiche dei prodotti in causa, in particolare della *cannabis*, la quale è uno degli ingredienti che può essere impiegato come aroma nella loro fabbricazione.

33. - Tale caratteristica non è priva di interesse per il consumatore medio. Come rilevato dalla commissione di ricorso al punto 27 della decisione impugnata, «chi comprasse una birra contraddistinta dal marchio «Cannabis», molto probabilmente lo farebbe perché convinto della presenza di *cannabis* nella stessa e attratto dalla possibilità di ottenere dalla bevanda le stesse sensazioni o almeno sensazioni simili a quelle che otterrebbe dal consumo della *cannabis* sotto altra forma». Pertanto, la circostanza che la *cannabis* sia uno dei componenti della birra o di bevande alcoliche costituisce una caratteristica determinante per la decisione dei consumatori al momento dei loro acquisti e, quindi, una caratteristica essenziale dei prodotti per i quali il marchio è stato registrato, che sarebbe tenuta in considerazione per la scelta effettuata dal pubblico destinatario.

34. - L'argomento del ricorrente, secondo cui il segno «Cannabis» costituirebbe un termine evocativo, atto ad attrarre l'attenzione del consumatore e che può suscitare un'idea di piacere e di evasione o di *relax*, non può rimettere in discussione l'impressione descrittiva che il segno produce su quest'ultimo. Il segno denominativo «Cannabis» costituisce di per sé, per i consumatori, un'indicazione semplice e diretta di uno dei possibili ingredienti dei prodotti per i quali il marchio è stato registrato. Ciò considerato, il segno denominativo «Cannabis» va ben al di là dell'ambito della suggestione e rientra nell'ambito della descrizione. Detto segno, pertanto, deve essere considerato come descrittivo e non come suggestivo o allusivo [v., in tal senso, sentenza del Tribunale 12 gennaio 2005, causa T-334/03, Deutsche Post EURO EXPRESS/UAMI (EUROPREMIUM), *Racc.* pag. II-65, punto 37].

35. - Parimenti, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, non è necessario che i segni e le indicazioni componenti il marchio siano effettivamente utilizzati, al momento della domanda di registrazione, a fini descrittivi di prodotti o servizi come quelli oggetto della domanda ovvero di caratteristiche dei medesimi. È sufficiente, come emerge dal tenore letterale dello stesso art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento n. 40/94, che questi segni e indicazioni possano essere utilizzati a tal fine [sentenza UAMI/Wrigley,

cit., punto 32, e sentenza del Tribunale 20 novembre 2007, causa T-458/05, Tegometall International/UAMI - Wuppermann (TEK), *Racc.* pag. II-4721, punto 88].

36. - Nel caso di specie, solo il termine «*cannabis*» utilizzato come marchio può essere ritenuto descrittivo qualora operi un riferimento, attuale o potenziale, ad una delle caratteristiche del prodotto, ossia ad uno degli ingredienti che possono essere impiegati nella fabbricazione delle bevande di cui trattasi. Come risulta dalla giurisprudenza, il termine «*cannabis*» presenta potenzialmente un collegamento con una delle caratteristiche dei prodotti di cui si tratta qualora sia ragionevole presumere che, in futuro, un nesso del genere possa stabilirsi [v., per analogia, sentenze del Tribunale 14 giugno 2001, cause riunite T-357/99 e T-358/99, Telefon & Buch/UAMI (UNIVERSALTELEFONBUCH e UNIVERSALKOMMUNIKATIONSVERZEICHNIS), *Racc.* pag. II-1705, punti 29 e 30, e AIRSHOWER, cit., punto 30]. Tenuto conto dell'offerta di bevande contenenti canapa già presenti sul mercato, si deve considerare che il segno «Cannabis» fin da ora può designare uno degli ingredienti impiegati nella fabbricazione dei prodotti per i quali il marchio è stato registrato.

37. - Peraltro si osservi che, secondo una giurisprudenza costante, la circostanza che un termine abbia una pluralità di significati non rileva minimamente al fine di stabilire il suo carattere descrittivo. Quindi, contrariamente a quanto argomentato dal ricorrente, il fatto che il termine «*cannabis*» possa essere inteso in tre accezioni diverse non incide affatto sulla determinazione del suo carattere descrittivo. È sufficiente che sussista un collegamento diretto e concreto fra uno solo dei suoi significati ed i prodotti di cui trattasi, come si verifica nel caso di specie, affinché l'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento CE n. 40/1994 sia applicabile [sentenza della Corte 12 febbraio 2004, causa C-265/00, Campina Melkunie, *Racc.* pag. I-1699, punto 38, e sentenza del Tribunale 7 giugno 2005, causa T-316/03, Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft/UAMI (MunichFinancialServizi), *Racc.* pag. II-1951, punto 33].

38. - Dal complesso delle suesposte considerazioni risulta che il segno «Cannabis» fa riferimento alla pianta della *cannabis*, ben nota al pubblico a causa della sua esposizione mediatica, che è presente nel procedimento di fabbricazione di taluni alimenti e di certe bevande. Il consumatore medio stabilirà immediatamente e senz'altra riflessione un collegamento fra il segno in questione e le caratteristiche dei prodotti per i quali il marchio è stato registrato, ciò che rende tale segno descrittivo.

39. - Siffatta conclusione non può essere rimessa in discussione dagli altri argomenti dedotti dal ricorrente. Riguardo, in primo luogo, all'argomento del ricorrente relativo alla circostanza che si dovrebbe applicare il medesimo metro di valutazione al marchio «Cannabis» e a taluni altri marchi registrati, esso va respinto in quanto infondato. È, infatti, solo nella misura in cui il collegamento esistente fra il segno in questione e i prodotti o servizi interessati sia diretto e concreto che l'art. 51, n. 1, lett. a), e l'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento n. 40/94 ostano alla validità degli altri marchi summenzionati e che l'allegazione di un collegamento del genere potrebbe comportare il loro annullamento [v., in questo senso, sentenza del Tribunale 10 ottobre 2006, causa T-302/03, PTV/UAMI (map&guide), *Racc.* pag. II-4039, punto 50].

40. - In secondo luogo, per quanto concerne l'argomento del ricorrente relativo alla circostanza che, tenuto conto della prassi dell'UAMI in materia di decisioni, la commissione di ricorso avrebbe violato il principio generale di parità di trattamento, esso va parimenti giudicato infondato. La legittimità delle decisioni della commissione di ricorso è da valutare unicamente in base al regolamento n. 40/94 e non in base alla detta prassi dell'UAMI [sentenze del Tribunale 21 aprile 2004, causa T-127/02, Concept/UAMI (ECA), *Racc.* pag. II-1113, punto 71, e 19 maggio 2009, cause riunite T-211/06, T-213/06, T-245/06, T-155/07 e T-178/07, Euro-Information/UAMI (CYBERCREDIT, CYBERGESTION, CYBERGUICHET, CYBERBOURSE e CYBERHOME), non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 44]. Peraltro, secondo una giurisprudenza costante, non è possibile avvalersi del principio generale di parità di trattamento sotto il profilo dell'illegalità, poiché non può essere fatto valere a proprio vantaggio un illecito commesso a favore di altri [sentenze del Tribunale 27 febbraio 2002, causa T-106/00, Streamserve/UAMI (STREAMSERVE), *Racc.* pag. II-723, punto 67, e 30 novembre 2006, causa T-43/05, Camper/UAMI - JC (BROTHERS by CAMPER), non pubblicata nella *Raccolta*, punti 93-95].

41. - Infine, in terzo luogo, quanto all'affermazione del ricorrente concernente la notorietà del marchio «Cannabis», detto motivo

deve essere respinto in quanto inoperante. In proposito va osservato che, nel caso di specie, la notorietà del segno non è rilevante al fine di determinare se il segno in questione sia descrittivo. Conformemente all'art. 7, n. 3, del regolamento n. 40/94 (divenuto art. 7, n. 3, del regolamento n. 207/2009), solamente la successiva acquisizione del carattere distintivo a seguito dell'uso che ne è stato fatto eviterebbe l'applicazione dell'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento n. 40/94, circostanza che non si verifica nel caso di specie.

42. - Poiché il collegamento descrittivo fra il segno in causa e i prodotti interessati è stato stabilito, occorre esaminare se detto marchio non contenga altri elementi atti a renderlo distintivo (sentenza della Corte 20 settembre 2001, causa C-383/99 P, Procter & Gamble/UAMI, *Racc.* pag. I-6251, punto 39). Nella fattispecie, come già constatato, si tratta di un semplice marchio denominativo. Ne consegue che nessun altro elemento abbinato al marchio «Cannabis» è idoneo a rimettere in discussione il suo carattere descrittivo.

43. - Su tale conclusione non può nemmeno incidere l'argomento del ricorrente concernente l'assenza d'ingredienti illegali nelle birre e nella bevande alcoliche per le quali il marchio in questione è stato registrato. In realtà tale argomento è paradossale nel ragionamento del ricorrente. Come, infatti, sottolineato dall'interveniente, o le bevande in causa contengono o possono contenere canapa, e quindi il marchio «Cannabis» è descrittivo, oppure tali bevande non possono contenere canapa, e, in effetti, non ne contengono, e allora il marchio «Cannabis» potrebbe considerarsi ingannevole quando origini un inganno concreto o un rischio sufficientemente grave di inganno nei confronti del consumatore (v., in tal senso e per analogia, sentenza della Corte 30 marzo 2006, causa C-259/04, Emanuel, *Racc.* pag. I-3089, punto 47). A tale riguardo occorre dimostrare che il consumatore destinatario sarebbe indotto a credere che i prodotti per i quali il marchio è stato registrato possiedono una caratteristica di cui in realtà sono sprovvisti, tenendo tuttavia conto della circostanza che, nel caso di specie, il consumatore potrebbe controllare sull'etichetta quali siano gli ingredienti impiegati nella fabbricazione delle bevande in parola.

44. - Ne discende che, respingendo il ricorso avverso la decisione della Divisione d'annullamento a causa del carattere descrittivo del marchio «Cannabis», la commissione di ricorso non ha violato l'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento n. 40/1994.

45. - Pertanto, il motivo unico dedotto dal ricorrente non può essere accolto.

(Omissis)

(1) IL CASO «CANNABIS»: LA VALIDITÀ DEL MARCHIO

Con sentenza n. T-234/06 il Tribunale di primo grado CE ha affrontato il complesso tema della validità di un marchio comunitario, con particolare riferimento al suo carattere descrittivo. La fattispecie solleva molteplici questioni giuridiche che testimoniano ancora una volta, ove ce ne fosse bisogno, come i casi relativi alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale siano caratterizzati da logiche, ragionamenti giuridici ed argomentazioni proprie e specifiche di questo settore.

La fattispecie è la seguente: il provvedimento di registrazione del marchio comunitario «Cannabis», ottenuta dal Sig. G. Torresan il 16 aprile 2003 viene impugnato in sede amministrativa da parte della società tedesca Klosterbrauerei Weissinhoe GmbH & Co., che ne richiede la nullità per i prodotti delle classi internazionali 32 (birra) e 33 (vini, spiriti, liquori, spumanti, champagne) per pretesa descrittività del marchio stesso. La Divisione d'annullamento e la seconda commissione dei ricorsi dell'UAMI (Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno - Marchi e design) accolgono l'azione promossa dalla società tedesca, dichiarando nulla

detta registrazione, rispettivamente il 9 marzo 2005 ed il 29 giugno 2006. Il Sig. G. Torresan presenta quindi ricorso contro queste decisioni presso il Tribunale di primo grado CE.

L'argomento pressoché unico su cui si basa la decisione di nullità della registrazione del marchio «Cannabis» è il suo presunto carattere descrittivo, che ricade nel divieto dell'art. 7, n. 1, lett. c) del regolamento CE n. 40/1994: tale termine descriverebbe infatti uno degli ingredienti di alcune bevande, fra cui la birra.

Prima di approfondire ulteriormente gli aspetti principali della controversia in esame, appare opportuno analizzare il concetto di «descrittività del marchio», esaminando le fattispecie nelle quali un marchio può esser definito «descrittivo» e pertanto considerato nullo.

La sentenza contiene una chiarissima analisi del concetto di «descrittività del marchio», ne definisce la nozione e dà conto dell'applicazione pratica di tale concetto.

L'art. 7, n. 1, lett. c) del regolamento CE n. 40/1994 vieta infatti la registrazione di marchi che possano servire in commercio per «designare la specie, la qualità, la quantità, la destinazione, il valore, la provenienza geografica, ovvero l'epoca di fabbricazione del prodotto o di prestazione del servizio, o altre caratteristiche del prodotto o del servizio». Come affermato da una vastissima giurisprudenza (1), una caratteristica peculiare del settore dei marchi sta nel fatto che la valutazione del carattere descrittivo o meno non debba esser fatta dal punto di vista e secondo le conoscenze dell'organo di controllo o dell'autorità giudiziaria, ma secondo quelle del consumatore medio del settore di riferimento. In altre parole, si deve considerare la percezione presumibile e le conoscenze del pubblico interessato rispetto ai prodotti o servizi per i quali il marchio è usato.

Nel caso in esame, si sarebbe dovuto innanzitutto stabilire chi potesse essere considerato come consumatore medio dei prodotti coperti dalla registrazione (birra, vini, spiriti, liquori, spumanti, champagne) e, quindi, verificare se, per questo ipotetico consumatore, il marchio potesse essere considerato come una denominazione descrittiva, per la presenza di un nesso sufficientemente concreto e diretto idoneo a far percepire tale denominazione come una descrizione di una o più caratteristiche del prodotto, immediatamente e senza grandi sforzi di immaginazione o ricerche enciclopediche.

Si ritiene che, nel caso specifico, il Tribunale abbia purtroppo seguito solo parzialmente questi due livelli di analisi ed abbia quindi reso una decisione discutibile. Nella sentenza viene giustamente rilevato che, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, il consumatore medio del prodotto in questione non è quello che abitualmente fa uso di droghe e stupefacenti (come potrebbe far pensare l'elemento denominativo del marchio «Cannabis»), bensì l'estimatore di birre ed altre bevande alcoliche, ovvero colui che ne fa uso normalmente e pertanto è ragionevolmente attento ed informato. Per altro verso, il giudice non effettua però un'analisi sufficientemente approfondita delle reali conoscenze di detto consumatore medio di bevande alcoliche.

Il Tribunale, dopo aver indicato che esistono tre possibili significati del termine «cannabis» (una pianta tessile, una sostanza stupefacente proibita in numerosi Paesi ed una sostanza il cui uso terapeutico è attualmente oggetto di studi scientifici), si sofferma sul fatto che la canapa (o appunto *cannabis*) è un ingrediente utilizzato in numerosi preparati alimentari, fra cui la pasta, i prodotti di panetteria e pasticceria, tè, bevande alcoliche (fra cui la birra) e non alcoliche, ecc. In base a tale ragionamento, accoglie pertan-

(1) Cfr. *ex multis* Corte di giustizia CE 12 giugno 2007, in causa C-334/05 P, *Limochelo*, in questa Riv., 2007, 527; Corte di giustizia CE 29 giugno 2009, in causa C-342/97, *Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH*, in *Racc.*, 2009, I-

3819, punto 11; Tribunale di primo grado CE 3 marzo 2004, in causa T-335/02, *Zirb*, in *Racc.*, 2004, II-00791; Tribunale di primo grado CE 4 marzo 2009, in causa T-168/07, *Professional tennis*, in *Dir. ec.*, 2009, 2, 432.

to le argomentazioni della società tedesca che sosteneva l'invalidità del marchio «Cannabis», in quanto descrittivo – nel caso specifico – di un ingrediente dei prodotti venduti con il marchio stesso.

In realtà, il Tribunale, pur avendo correttamente identificato il consumatore medio del settore in questione, ha omissis di porsi una domanda fondamentale: il bevitore tipico del mercato europeo di birra e di altre bevande alcoliche, che frequenta feste, bar e pub, che ha un'età media variabile fra i 18 e i 70 anni, è veramente a conoscenza del fatto che la canapa/*cannabis* sia uno degli ingredienti della birra? Se poi si aggiunge che una giurisprudenza costante precisa che questa conoscenza debba essere automatica ed immediata (2), senza cioè necessità di effettuare ricerche ed indagini, la risposta non può che essere negativa.

La conseguenza giuridica è semplice: se il consumatore medio del settore non sa che il termine «*cannabis*» descrive uno degli ingredienti della birra, il marchio stesso non può essere considerato come descrittivo. Il fatto che questa informazione sia in possesso dell'autorità giudiziaria, degli esaminatori dell'UAMI o degli esperti nutrizionisti mondiali non pregiudica la validità del marchio stesso, in quanto nessuno di questi soggetti rappresenta il punto di riferimento su cui misurare la validità di un marchio.

L'unico elemento di potenziale «descrittività» potrebbe, invece, essere rinvenuto nel fatto che un consumatore medio di questi prodotti potrebbe essere attratto da un simile marchio, nella speranza di trarre dalle bevande in questione le stesse sensazioni allucinogene che otterrebbe utilizzando la *cannabis*. Questo argomento, che peraltro nella sentenza viene menzionato solo brevemente e *en passant*, è in realtà molto più forte e plausibile rispetto ad una supposta conoscenza degli ingredienti delle bevande alcoliche da parte del consumatore medio. In altre parole, il marchio potrebbe essere giudicato descrittivo e pertanto dichiarato nullo, se si potesse provare che il consumatore medio compra le bevande in questione sperando in un effetto allucinogeno delle stesse. In tal caso, il marchio violerebbe l'art. 7, n. 1, lett. c) del regolamento CE n. 40/1994, che vieta la registrazione di marchi che possano servire in commercio per «designare (...) la destinazione (...)» dei prodotti o dei servizi coperti dal marchio stesso.

Anche in questo caso, tuttavia, l'argomento della «descrittività» potrebbe facilmente essere confutato, dimostrando che nella realtà la birra «Cannabis» non ha effetti equivalenti a quelli di una droga o di uno stupefacente, con la conseguenza che il marchio omonimo potrebbe essere annullato non a causa della sua «descrittività», ma piuttosto a ragione della sua *ingannevolezza* nei confronti del pubblico, che, comprando la birra in questione per ottenere degli effetti allucinogeni, si ritroverebbe, con gran delusione... non allucinato.

In tal caso, la registrazione del marchio potrebbe essere rifiutata e cancellata per violazione dell'art. 7, n. 1, lett. g) del regolamento CE n. 40/1994, che vieta appunto la registrazione di marchi «che sono di natura tale da ingannare il pubblico per esempio circa la natura, la qualità o la provenienza geografica del prodotto o del servizio».

In effetti, nel caso di specie, appare pacifico che la birra «Cannabis» non contenesse alcuna sostanza illegale o in quantità illegali. In merito, sarà utile ricordare che la normativa comunitaria regola in modo preciso e severo l'utilizzo del tetraidrocannabinolo (THC), principio attivo della *can-*

nabis, imponendo che non venga superata la soglia dello 0,2 per cento.

La parte ricorrente aveva rilevato che in realtà il marchio «Cannabis» era utilizzato, come nel caso dei celebri marchi *Opium* e *Coca-cola*, come termine meramente evocativo, atto ad attrarre l'attenzione del consumatore, suscitando un'idea di piacere e *relax*. Tale argomento, se adeguatamente sviluppato e comprovato, avrebbe potuto portare ad un esito del caso molto diverso. Se, infatti, si fosse provato che il consumatore medio di birre e bevande alcoliche non compra la birra «Cannabis» né sperando di drogarsi o allucinarsi, né essendo a conoscenza del fatto che la *cannabis* è uno degli ingredienti della birra, il giudice non avrebbe potuto cancellare la registrazione in questione né per violazione dell'art. 7, n. 1, lett. c) del regolamento CE n. 40/1994 che vieta la registrazione di marchi descrittivi, né per violazione della lett. g) dello stesso articolo, che proibisce la registrazione di marchi ingannevoli.

Si ritiene sorprendente che la società tedesca, interessata alla nullità del marchio, non abbia fatto riferimento ad un altro argomento giuridico previsto dallo stesso art. 7 del regolamento CE n. 40/1994, n. 1, lett. f), che sancisce la proibizione di marchi che siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume (o alla morale). Trattandosi di un marchio comunitario, sarebbe stato sufficiente provare che il termine «*cannabis*» era contrario all'ordine pubblico o alla morale, anche di uno solo dei ventisette Paesi membri dell'Unione, perché il marchio stesso fosse annullato. Un semplice ragionamento sillogistico avrebbe fornito al giudice un argomento molto forte, se non determinante, per provare la nullità del marchio: il termine «*cannabis*» è sinonimo di droga per il consumatore medio di alcuni Paesi dell'Unione europea; le droghe sono illegali in alcuni Paesi dell'Unione, in quanto contrarie all'ordine pubblico e alla morale; *ergo*: il marchio «Cannabis» è contrario all'ordine pubblico o alla morale di alcuni Paesi dell'Unione europea e pertanto nullo secondo il disposto dell'art. 7, n. 1, lett. f) del regolamento CE n. 40/1994.

Due sono gli elementi che giustificano la contrarietà all'ordine pubblico e alla morale. Innanzitutto, con tale norma, il legislatore intende assicurare che gli *standard* etici e morali di ciascun Paese del Mondo, ed in questo caso dei Paesi membri dell'Unione, siano salvaguardati e rispettati appieno, senza forzature imposte dall'esterno: solo le autorità di un determinato Paese possono determinare quali segni possano essere o non essere utilizzati come marchi all'interno dei loro confini, in ragione del loro possibile contrasto con i canoni morali interni. In secondo luogo, la norma si riferisce solo ed esclusivamente alla registrazione ed utilizzazione di segni distintivi come i marchi e non anche alla commercializzazione e vendita dei prodotti coperti da detti marchi.

Da ciò deriva che nessun Paese potrà utilizzare l'argomento giuridico della contrarietà all'ordine pubblico e alla morale per bloccare o cancellare la registrazione del marchio, ad esempio, *Claudio* (nome di fantasia) per bombe atomiche o droghe pesanti, mentre si potrà invocare questa norma per annullare marchi come *Bin Laden*, *Bazooka*, *Marijuana* per, ad esempio, articoli di vestiario. In altre parole, la contrarietà all'ordine pubblico e alla morale non deve risiedere nella illiceità dei prodotti venduti con i marchi in questione, ma nei marchi stessi.

Giulio Cesare Zanetti

(2) Cfr. *ex multis* Tribunale di primo grado CE 2 aprile 2008, in causa T-181/07, *Steadycontrol*, in *Racc.*, 2008, II-00044; Tribunale di primo grado CE 21 gennaio 2009, in causa T-307/07, *Airshower*, in *Racc.*, 2009, II-

00007; Tribunale di primo grado CE 14 giugno 2007, in causa T-207/06, *Europig*, in *Racc.*, 2007, II-01961.

Cass. Sez. III Civ. - 4-3-2010, n. 5205 - Trifone, pres.; Finocchiaro, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - La Notte ed a. (avv. Monterisi) c. Logoluso ed a. (avv. De Girolamo). (*Conferma App. Bari 14 aprile 2005*)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Simulazione del prezzo di vendita - Art. 360 c.p.c. - Controllo di logicità del giudizio di fatto - Revisione del ragionamento decisorio - Inammissibilità. (Art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.)

Il controllo di logicità del giudizio di fatto, consentito dall'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. non equivale alla revisione del ragionamento decisorio che ha condotto il giudice del merito ad una determinata soluzione della questione esaminata, posto che una simile revisione costituirebbe, in realtà, giudizio di fatto, risolvendosi sostanzialmente in una sua nuova formulazione, contrariamente alla funzione assegnata dall'ordinamento al giudice di legittimità. Pertanto risulta del tutto estranea all'ambito del vizio di motivazione ogni possibilità per la Corte di cassazione di procedere ad un nuovo giudizio di merito attraverso l'autonomia, propria valutazione delle risultanze degli atti di causa. (Fatispecie in tema di simulazione del prezzo di una compravendita di terreno oggetto di riscatto) (1).

(Omissis)

1. Ritenuto di dover esaminare - con precedenza rispetto alle altre questioni - quella relativa alla denunciata simulazione - quanto al prezzo - del contratto intervenuto tra l'acquirente B. e l'alienante La Notte Giovanna, atteso «che nel caso in cui il prezzo non fosse simulato, così come ritenuto dal Tribunale, la questione delle idoneità del preliminare a determinare la decadenza dalla prelazione non avrebbe alcuna pratica incidenza, avendo l'odierno appellato esercitato il riscatto con l'offerta del prezzo di lire 12.000.000 in luogo di quello di lire 15.000.000 portato nel rogito (...) che si assume simulato», la Corte di appello di Bari ha negato che fosse stata raggiunta, in causa, la prova della invocata simulazione.

La dimostrata infondatezza del motivo relativo alla invocata simulazione - hanno concluso i giudici di secondo grado - assorbe ogni altra questione e rende superfluo l'esame e l'appello, quindi, va rigettato.

2. Le ricorrenti censurano la sentenza sopra trascritta, nella parte *de qua*, denunciando con i primi due motivi, intimamente connessi, e per l'effetto da esaminare congiuntamente:

- da un lato, omesso esame (omessa pronuncia) della domanda di «riscatto agrario»; violazione degli artt. 277, comma 1 c.p.c. e 112 c.p.c., per avere la Corte di appello omesso di pronunciare sulla domanda di riscatto proposta con l'atto introduttivo del giudizio, primo motivo;

- dall'altro, omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.); violazione e falsa applicazione di norme di diritto (art. 360 c.p.c., n. 5), per avere la Corte del merito omesso di esaminare e prendere in considerazione i primi due motivi di appello, con i quali la sentenza del primo giudice era stata censurata, da una parte, per non avere conosciuto della domanda di riscatto, dall'altra, per non avere accertato e verificato la ricorrenza, nel caso di specie, degli elementi soggettivi ed oggettivi richiesti dalla legge per il riscatto agrario, secondo motivo.

3. Nessuna di tali censure può trovare accoglimento.

3.1. Per aversi il vizio omessa pronuncia rilevante sotto il profilo di cui all'art. 112 c.p.c. (e da dedursi in sede di legittimità, a pena di inammissibilità esclusivamente sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 4 c.p.c.) è indispensabile che il giudice del merito non si sia pronunciato su una espressa domanda, o eccezione della parte soccombente.

Nel caso di specie un tale vizio non è - neppure in tesi - prospettabile.

I giudici del merito, infatti, hanno sì pronunciato esclusivamente sul motivo di appello concernente la domanda di simulazione con conseguente assorbimento degli altri motivi di appello, ma hanno - altresì - espressamente enunciato le ragioni per cui il rigetto di tale motivo di appello precludeva l'accoglimento della domanda di riscatto (rendendo irrilevanti tutti gli accertamenti, inutilmente sollecitati, vuoi quanto alla idoneità della trasmissione del preliminare di vendita non sottoscritto dall'alienante a far

decorrere i termini per l'esercizio del diritto di prelazione, vuoi quanto alla sussistenza, in capo del dante causa delle odierne ricorrenti, delle altre condizioni soggettive e oggettive per l'esercizio del diritto di riscatto).

(Omissis)

3.2. Deve escludersi, contemporaneamente, che la sentenza impugnata sia censurabile per avere erroneamente interpretato la citazione introduttiva, atteso che con questa l'originario attore aveva chiaramente manifestato la volontà di riscattare il fondo per 15 milioni (e non per 12 come ritenuto dai giudici di merito).

Come assolutamente pacifico, la interpretazione della domanda giudiziale è rimessa al giudice di merito e non è sindacabile in sede di legittimità se non nei limiti del vizio di motivazione (Cass. 5 ottobre 2009, n. 21228).

Certo quanto sopra si osserva che il motivo di ricorso per cassazione con il quale alla sentenza impugnata venga mossa censura per vizi di motivazione, ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c., deve essere inteso a far valere carenze o lacune nelle argomentazioni, ovvero illogicità nella attribuzione agli elementi di giudizio di un significato fuori dal senso comune, o ancora, mancanza di coerenza tra le varie ragioni esposte per assoluta incompatibilità razionale degli argomenti ed insanabile contrasto tra gli stessi, mentre non può, invece, essere inteso - come ora pretendono le ricorrenti - a far valere la non rispondenza della ricostruzione dei fatti operata dal giudice del merito al diverso convincimento soggettivo della parte e, in particolare, non si può proporre un preteso migliore e più appagante coordinamento dei molteplici dati acquisiti (cfr. Cass. 27 ottobre 2006, n. 23087; Cass. 27 ottobre 2006, n. 23087, specie in motivazione, nonché Cass. 6 marzo 2008, n. 6064; Cass. 6 settembre 2007, n. 18709; Cass. 3 agosto 2007, n. 17076).

Pacifico quanto precede è di palmare evidenza che nella specie la difesa delle ricorrenti lungi dal formulare censure, nei confronti della sentenza impugnata, rilevanti sotto i sopradescritti aspetti, si limita a opporre - alla lettura data dai giudici del merito alla domanda di riscatto come formulata con la citazione introduttiva - una propria, assolutamente soggettiva e in contrasto con lo stesso tenore letterale degli scritti di causa, interpretazione dello stesso documento.

3.3. La accertata inammissibilità della censura preclude alla Corte l'esame, nel merito, delle censure in questione le quali, comunque, si osserva per completezza di esposizione, sono manifestamente infondate attesa la stessa formulazione della citazione introduttiva trascritta in ricorso, nella quale non risulta proposta una domanda di riscatto per lire 15 milioni in via subordinata all'eventuale rigetto della domanda di simulazione, e appare non equivoca la volontà del retraente di corrispondere a titolo di rimborso prezzo la somma di lire 12 milioni e non di 15 milioni.

(Omissis)

5. Con il terzo motivo le ricorrenti censurano la sentenza impugnata nella parte *de qua* lamentando carenza ed illogicità della motivazione (art. 360 c.p.c., n. 5 c.p.c.) circa la valutazione delle prove; violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 e 1363 c.c. (art. 360, n. 3 c.p.c.), per avere la Corte rigettato la domanda di simulazione del prezzo.

6. Il motivo non può trovare accoglimento. Alla luce delle considerazioni che seguono.

6.1. Come assolutamente pacifico presso una più che consolidata giurisprudenza di questa Corte regolatrice, in particolare, deve ribadirsi - ulteriormente - che il controllo di logicità del giudizio di fatto, consentito dall'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. non equivale alla revisione del ragionamento decisorio, ossia della opzione che ha condotto il giudice del merito ad una determinata soluzione della questione esaminata, posto che una simile revisione, in realtà, non sarebbe altro che un giudizio di fatto e si risolverebbe sostanzialmente in una sua nuova formulazione, contrariamente alla funzione assegnata dall'ordinamento al giudice di legittimità.

Deriva da quanto precede, pertanto, che risulta del tutto estranea all'ambito del vizio di motivazione ogni possibilità per la Corte di cassazione di procedere ad un nuovo giudizio di merito attraverso l'autonomia, propria valutazione delle risultanze degli atti di causa.

Né, ugualmente, la stessa Corte realizzerebbe il controllo sulla motivazione che le è demandato, ma inevitabilmente compirebbe un (non consentito) giudizio di merito, se - confrontando la sen-

tenza con le risultanze istruttorie - prendesse d'ufficio in considerazione un fatto probatorio diverso o ulteriore rispetto a quelli assunti dal giudice del merito a fondamento della sua decisione, accogliendo il ricorso *sub specie* di omesso esame di un punto decisivo.

7. Risultando infondato in ogni sua parte il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1) SIMULAZIONE DI PREZZO INFONDATA E CARENZA DI MOTIVAZIONE INSUSSISTENTE.

La sentenza 4 marzo 2010, n. 5205 della Suprema Corte merita consenso per le argomentazioni chiare e organiche con le quali viene esaminata e decisa una controversia che attiene alla pretesa simulazione relativa del prezzo di una compravendita di terreno oggetto di riscatto.

La Corte d'appello di Bari ha negato che fosse stata raggiunta in causa la prova della invocata simulazione e, ritenuta assorbente la decisione su tale domanda, ha espresso le ragioni per cui era precluso l'accoglimento della domanda di riscatto.

I ricorrenti censurano tale sentenza, da un lato, per omesso esame (e pronuncia) della domanda di riscatto e dall'altro, per omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia.

In punto di omesso esame della domanda, gli stessi ricorrenti lamentano che i giudici di merito non abbiano accertato l'inidoneità della trasmissione del preliminare di vendita non sottoscritto dall'alienante a far decorrere i termini per l'esercizio del diritto di prelazione nonché la sussistenza delle altre condizioni soggettive e oggettive per l'esercizio del diritto di riscatto.

Correttamente la sentenza in commento osserva che, una volta ritenuta l'insussistenza della simulazione di prezzo, non aveva pratica rilevanza l'accertamento delle altre questioni oggetto del giudizio di appello ed è pertanto da escludere il vizio di omesso esame della domanda di riscatto. Per quanto attiene al preteso vizio di motivazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c., la Suprema Corte ribadisce il suo consolidato orientamento che vuole che il vizio si manifesti attraverso carenze argomentative, incoerenze tra le ragioni esposte, contrasto tra gli argomenti sul piano della razionalità. Quel vizio non può pertanto essere inteso «a far valere la non rispondenza della ricostruzione dei fatti operata dal giudice di merito al diverso convincimento soggettivo della parte».

I ricorrenti lamentano altresì che la sentenza impugnata sia carente e illogica nella motivazione circa la valutazione delle prove ma qui essi erroneamente e artificiosamente interpretano il controllo di legittimità, che spetta ai Supremi Giudici in base all'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., come possibilità di ripercorrere il ragionamento decisivo effettuato dal giudice di merito e di formulare un giudizio di fatto.

I ricorrenti fingono di ignorare che esula dall'area del vizio di motivazione la possibilità per la Corte di cassazione di riesaminare il merito della causa mentre ad essa compete il potere di controllare, sotto il profilo logico-giuridico, la valutazione effettuata dal giudice di merito.

La sentenza in commento, dichiarando inammissibile la censura relativa al preteso vizio di motivazione della pronuncia dei giudici di secondo grado, si pone nell'ambito di una giurisprudenza consolidata e sanziona con il rigetto il tentativo dialettico della difesa dei ricorrenti di confondere il piano del giudizio di legittimità con quello del giudizio di merito.

Gianfranco Busetto

Cass. Sez. III Civ. - 19-1-2010, n. 708 - Varrone, pres.; Filodoro, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Faedda (avv. Cabiddu) c. Pitzus ed a. (avv. Sequi). (*Conferma App. Cagliari 22 dicembre 2004*)

Contratti agrari - Affitto - Fondo rustico inidoneo alla coltivazione - Responsabilità per inadempimento del locatore - Non sussiste - Conoscibilità dell'affittuario dello stato del fondo - Presunzione. (C.c., artt. 1615, 1617, 1618, 2727 e 2729)

La consegna della cosa che risulti poi inidonea a realizzare l'interesse del conduttore non comporta violazione dei doveri che incombono sul locatore quando risulti che il conduttore conosceva o poteva conoscere la possibile inidoneità del bene medesimo (1).

(*Omissis*)

Deve innanzi tutto disporsi la riunione dei due ricorsi, proposti contro la medesima decisione.

I ricorrenti principali, con il primo motivo, deducono violazione e falsa applicazione degli artt. 2727 e 2729 c.c. nonché difetto di motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)

La Corte territoriale ha motivato il rigetto della domanda proposta dagli attuali ricorrenti adducendo la conoscenza o conoscibilità in capo agli stessi del vizio dei terreni, risultati poi inquinati dal precedente uso di diserbanti.

A tale conclusione i giudici di appello erano giunti sulla base di semplici presunzioni, del tutto prive del carattere della gravità, precisione e concordanza.

Anche i fatti indicati dai giudici di appello dovevano considerarsi del tutto vaghi e indeterminati nella loro realtà storica. Non poteva riconoscersi il carattere della gravità e della concordanza alla circostanza che i Faedda fossero a conoscenza del fatto che i terreni fossero in precedenza coltivati a riso e che i terreni coltivati a riso siano, di per sé, del tutto inidonei ad altre coltivazioni.

Con il secondo motivo, i ricorrenti principali deducono la violazione di norme di legge, in particolare degli artt. 115, 116 c.p.c. (art. 360, n. 3 c.p.c.), nonché omessa, insufficiente motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.).

Nel caso di specie, gli elementi presuntivi risultavano palesemente contrari al contenuto delle prove documentali e testimoniali raccolte nel giudizio e ritualmente dedotte anche in sede di appello.

Tutti gli esperti sentiti dai giudici avevano confermato che sui terreni prima coltivati a riso è possibile coltivare, nella successiva annata agraria, il pomodoro, con buon esito.

I giudici di appello non avevano tenuto conto delle risultanze istruttorie e non avevano fornito alcuna giustificazione atta a spiegare la prevalenza conferita alla (ritenuta) presunzione.

I ricorrenti principali, con il terzo motivo, denunciano violazione e falsa applicazione di norme di diritto (artt. 1617, 1175, 1375, 1575, 1578 c.c., in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.); i giudici di appello avevano violato, in particolare, l'art. 1617 c.c., che prevede un obbligo per il locatore di consegnare la cosa al conduttore in condizioni da servire all'uso ed alla produzione cui è destinata.

Come gli attuali ricorrenti avevano già dedotto in primo grado ed in sede di appello, il Pitzus aveva un preciso obbligo di informare i fratelli Faedda circa il fatto, solo da lui conosciuto e conoscibile, che sui terreni era stato usato un diserbante incompatibile con la coltivazione del pomodoro.

Si trattava, all'evidenza di una circostanza essenziale per la stessa possibilità di esecuzione del contratto, che Pitzus conosceva e che ha invece occultato ai ricorrenti.

Tra l'altro, il divieto di coltivazione del pomodoro su terreno trattato col diserbante Facet è espressamente contenuto nella etichetta del prodotto e che al Pitzus, risicoltore da moltissimi anni, non potevano sfuggire le caratteristiche dei diserbanti utilizzati e le relative modalità di uso.

Con il quarto motivo, i ricorrenti principali deducono, infine, violazione e falsa applicazione di norme di diritto (artt. 1575, 1578, 1617 e 1218 c.c., in relazione all'art. 360, n. 3

c.p.c.).

I giudici di appello avevano violato anche i principi in materia di inadempimento contrattuale, con specifico riferimento alla presunzione di conoscenza in capo al locatore della sussistenza dei vizi della cosa e della presunzione di responsabilità per inadempimento.

Non avendo il locatore assolto all'onere probatorio posto a suo carico, e risultando anzi evidente il comportamento negligente del medesimo, i giudici di appello avrebbero dovuto affermare la piena responsabilità del Pitzus condannandolo al risarcimento dei danni per inadempimento.

I quattro motivi, da esaminare congiuntamente tra loro, in quanto connessi tra di loro, sono infondati.

Con motivazione del tutto adeguata, che sfugge alle censure di violazione di legge e di vizi della motivazione, la Corte territoriale ha escluso qualsiasi inadempimento del proprietario, sottolineando che la consegna di una cosa che risulti poi inidonea a realizzare l'interesse del conduttore non comporta la violazione dei doveri che incombono sul locatore quando risulti che il conduttore conosceva o poteva conoscere (come appunto si era verificato nel caso di specie per il fondo in Oristano di proprietà del Pitzus, per gli affittuari Faedda) la possibile inidoneità del bene medesimo.

Nel caso di specie, il primo giudice aveva sottolineato che la circostanza della precedente coltivazione a riso del terreno oggetto del contratto di affitto era perfettamente nota ai ricorrenti, per la stessa ammissione contenuta nella prospettazione del ricorso introduttivo.

E che rientra nelle nozioni di comune esperienza, nota dunque anche a chi non eserciti l'attività agricola, che la coltivazione del riso necessita di terreni pianeggianti, facilmente allagabili.

Di conseguenza - ha ragionato la Corte territoriale, condividendo integralmente le osservazioni formulate al riguardo dal giudice di primo grado - anche le persone non dedite professionalmente all'esercizio della attività agricola sono in grado di rendersi conto sia del fatto che un terreno sul quale sia stato coltivato il riso sia naturalmente pregno di acqua, sia del fatto che esso sia, di conseguenza, naturalmente inidoneo all'impianto di colture differenti le quali, come il pomodoro, soffrono per l'eccesso di acqua presente sul fondo.

Da ultimo, hanno concluso i giudici di appello, chi sia dedito professionalmente alla coltivazione dei pomodori - come espressamente hanno prospettato gli attuali ricorrenti - non può ragionevolmente ignorare il fatto che i diserbanti chimici utilizzati normalmente per la coltivazione del riso siano dannosi per altre piante e quindi che i terreni trattati con tali sostanze, prima di essere destinati ad altre coltivazioni, debbano necessariamente subire un trattamento di eliminazione dei residui del prodotto con il «riposo» di almeno un anno.

Si tratta di accertamenti in fatto, logicamente motivati, e di presunzioni ritenute gravi, precise e concordanti dai giudici di appello.

La sentenza impugnata resiste pertanto a tutte le censure contenute nel ricorso principale dei Faedda.

(*Omissis*)

(1) L'ART. 1617 C.C. E L'AFFITTO DI FONDO RUSTICO. RISULTATO, POI, INIDONEO ALLA COLTIVAZIONE DEL POMODORO.

1. L'art. 1617 c.c., a tutela dell'affittuario, dispone ed impone al locatore l'obbligo di «consegnare la cosa, con gli accessori e le sue pertinenze, in istato di servire all'u-

so e alla produzione a cui è destinata». La funzione della norma è di imporre al locatore non di consegnare una cosa qualsiasi, «ma una cosa che sia suscettibile di essere goduta secondo la sua natura, le sue qualità e le sue attitudini, ma se, per ciò che non è produttivo, può darsi in godimento dedotto sol che si trovi in buono stato di manutenzione, ciò che ha [invece] attitudini produttive non permette il godimento se non è in istato da servire ad uso e ad una produzione conforme alla sua destinazione naturale o contrattuale, vale a dire in normale stato di organizzazione e di produttività» (1).

Con la conclusione del contratto d'affitto e la conseguente immissione - o passaggio in godimento - dell'affittuario sul fondo e l'avvio dell'attività di produzione, si pone in essere un'impresa agricola. La giurisprudenza, con la sentenza in epigrafe, come si cercherà di dimostrare, ha disatteso questo elementare principio. Eppure è noto che solo l'impresa - e non la proprietà - rappresenta, oggi, la categoria ordinante e fondamentale del diritto agrario moderno e, pertanto, non può prescindere, ai diversi livelli, dal tenerla nella debita considerazione. L'impressione che si ricava, dai tre gradi di giudizio che hanno sorretto la controversia che ha dato luogo alla decisione in esame, è che la giurisprudenza non sia orientata verso questa aggiornata concezione dei rapporti tra proprietà ed impresa: essa, ancora, continua ad assegnare una particolare valenza alla proprietà, noncurante del fatto che ad essere messo in ombra è l'interesse dell'impresa agricola, ossia la parte dinamica della produzione.

La Corte di cassazione, con la decisione in epigrafe, ha ritenuto non essere stato violato il disposto dell'art. 1617 c.c., escludendo, così, che ci fosse responsabilità per inadempimento da parte del locatore, nel consegnare una cosa inidonea alla produzione. Secondo la Suprema Corte, infatti, non ci sarebbe stata violazione alcuna della predetta norma, sul presupposto che con la consegna della cosa, anche quando questa risulti poi inidonea a realizzare l'interesse del conduttore, quest'ultimo sia tenuto a conoscere - per presunzione - la possibile inidoneità della cosa medesima. Per vero questo argomentare, abbastanza stravagante, è fuori di ogni logica e non convince per niente. È da rilevare che l'oggetto che caratterizza il contratto di affitto è il godimento del fondo (e degli accessori) che il locatore si obbliga a trasferire all'affittuario; godimento da considerare non in termini astratti, ma reali, da configurarsi come trasferimento all'affittuario di un potere di gestione sul fondo che lo metta nella condizione effettiva di servirsene per l'uso e per la produzione a cui la cosa medesima contrattualmente è destinata, di curarne la gestione, secondo le regole della buona tecnica agraria (artt. 1615 e 1618, c.c.), e senza apportare «deviazioni di notevole rilievo della destinazione economica della cosa» (2); godimento che, occorre aggiungere, trattandosi di rapporti sinallagmatici, costituisce la principale prestazione, per la quale l'affittuario corrisponde una controprestazione di eguale importanza: il canone.

Dagli atti di causa, parrebbe che le parti, con la conclusione del contratto, avessero convenuto, specificamente, che il terreno affittato sarebbe stato coltivato esclusivamente a pomodoro. Se ne deduce, da questa angolazione, che il locatore, com'è in suo potere, ha

(1) COSÌ, M. FRAGALI, *Affitto in generale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, I, 740; ma altresì C. LAZZARA, *La locazione*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da RESCIGNO, Torino, 1989, 661.

(2) E. ROMAGNOLI, *Affitto. Disposizioni generali*, in *Commentario del codice civile*, A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), Bologna - Roma, 1978, 56.

imposto e l'affittuario ha accettato una destinazione produttiva specifica che, in ossequio, appunto, al regolamento contrattuale concordato e in relazione all'esercizio effettivo della sua attività imprenditoriale, si è impegnato, senza alcun dubbio, a rispettare.

2. La controversia che ha dato luogo alla sentenza in commento, nasce in conseguenza del fatto che chi sapeva (cioè il locatore) non disse, occultando le precarie condizioni produttive del fondo, ovvero ha taciuto il fatto che il fondo, in precedenza coltivato a riso, per almeno un anno non sarebbe stato idoneo alla coltivazione di quella particolare coltura (nella specie: pomodori). Non sembra ragionevole, interpretando l'art. 1617 c.c. – «il locatore è tenuto a consegnare la cosa (...) in istato di servire all'uso e alla produzione a cui è destinato» –, addurre all'affittuario la presunzione (quasi una sorta di *culpa in contrahendo*) di «conoscenza o conoscibilità (...) del vizio dei terreni», sul presupposto (non dimostrato), che pure «le persone non dedite professionalmente all'esercizio dell'attività agricola sono in grado di rendersi conto sia del fatto che un terreno sul quale sia stato coltivato riso sia naturalmente pregno d'acqua, sia del fatto che esso sia, di conseguenza, naturalmente inidoneo all'impianto di colture differenti le quali, come il pomodoro, soffrano per l'eccesso di acqua presente sul fondo». Questa motivazione, ampiamente basata sul principio della presunzione (artt. 2727 e 2729 c.c.) (3), lascia, in noi, il fondato dubbio che la Corte di cassazione, facendo proprie le conclusioni della Corte territoriale, mediante l'utilizzo di formule di stile – «motivazione adeguata che sfugge alle censure di violazione di legge e di vizi della motivazione» – più che esercitare un controllo di legittimità sulla *presunzione* che sta alla base della sentenza impugnata, abbia lasciato *in non cale*, non censurando, in punto di ricostruzione dei fatti, il comportamento omissivo e arbitrario tenuto dal locatore, in danno dell'affittuario-imprenditore.

Pur volendo dare peso (ma non convinto) alla presunta «conoscenza o conoscibilità» da parte dell'affittuario dello stato di inidoneità del fondo locato, occorre dire che il fatto (la presunzione di conoscenza) da provare dovrebbe essere desumibile dal fatto noto come conseguenza ragionevolmente possibile secondo un criterio di normalità. Le presunzioni semplici (art. 2729 c.c.), sulle quali è stata costruita la decisione, sono quelle prove astratte, mediante le quali da un fatto noto si risale ad un fatto ignorato ed operano quindi come strumenti conoscitivi in sede di accertamento dei fatti controversi, ma non escludono in assoluto la prova contraria (4) che invece, nel caso di specie, detto per inciso, è stata ritenuta, dai giudici di legittimità, «del tutto inutile». Ora, «fatto noto», nel caso in esame, è il contratto di affitto concluso col preciso scopo di destinare il fondo rustico alla coltivazione del pomodoro. Il fatto ignoto sta, invece, nella inidoneità del fondo locato a tale coltura, rilevata successivamente. Far risalire questo «fatto ignoto» al «fatto noto» non ci sembra un percorso praticabile (5), manca un appiglio concreto. Il locatore, più di ogni altro, sapeva che il fondo era stato coltivato a riso e trattato con particolari diserbanti che lo avrebbero reso inidoneo, almeno per il successivo anno, alla coltivazione di altra coltura. Quest'aspetto (trattamento con un parti-

colare diserbante) più che essere da altri conosciuto, anche se per pura presunzione, era noto al locatore ed era lui che avrebbe dovuto garantire l'idoneità del fondo locato. L'inidoneità del fondo alla coltivazione del pomodoro, posto il principio secondo cui il locatore *deve* consegnare all'affittuario il fondo «in istato di servire all'uso e alla produzione», non è detto che debba essere necessariamente conosciuta anche dall'affittuario, neppure per presunzione.

Fermo il principio che regge l'istituto delle presunzioni, sollevato inopportuno e fatto proprio dalla giurisprudenza, e dato per ammesso (e non concesso) che fosse conosciuto dall'affittuario il fatto che la coltivazione del riso rende inidoneo il terreno, perché pregno d'acqua, ciò non lascia, tuttavia, indenne da responsabilità per inadempimento il locatore che col suo comportamento non corretto ha locato una cosa inservibile all'uso e alla produzione cui la cosa medesima era destinata. Non può escludersi, infatti, che il fondo affittato fosse affetto dal vizio di praticabilità alla coltivazione del pomodoro, già al momento della conclusione del contratto, in violazione del disposto dell'art. 1617 c.c. che obbliga il locatore a consegnare la cosa da servire all'uso e alla destinazione produttiva cui è destinata.

Vale ricordare che, secondo una lontana decisione della giurisprudenza di legittimità (6), in ordine all'art. 1617 c.c., «L'obbligo del locatore di mantenere la cosa in istato di servire all'uso per cui venne locata si riferisce al futuro e presuppone che l'attitudine della cosa all'uso suddetto sussista al momento in cui la locazione è convenuta e che sia liberamente riconosciuta dal conduttore». Come dire che la cosa locata deve mantenere la sua attitudine nel tempo e non soltanto all'atto della consegna, e sempre che lo stato di un'eventuale inservibilità della stessa debba, *ab initio*, essere espressamente riconosciuto dal locatario.

Concludendo, si ripete, non pare che la cosa locata fosse «in istato di servire all'uso e alla produzione a cui [era] destinata», essendosi rivelata, poi, effettivamente – e non per presunzione – inidonea alla coltivazione del pomodoro, peraltro prevista dal regolamento contrattuale. I giudici hanno preferito seguire altra strada, sono andati *ultra petita*, disconoscendo la responsabilità d'inadempimento del locatore, in danno dell'affittuario-imprenditore.

Alfio Grasso

*

(3) M. TARUFFO, *Presunzioni. Dir. proc. civ.*, in *Enc. Treccani*, XXIV, Roma, 1991; S. PATTI, *Probatio e praesumptio: attualità di una contrapposizione*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, I, 477; F. CORDOPATRI, *Presunzione (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 274.

(4) TARUFFO, *op. cit.*

(5) Cass. 10 giugno 2005, n. 12305, in *Giust. civ.*, 2005, I, 2969.

(6) Cass. 29 luglio 1941, n. 2355, in *Rep. Foro it.*, 1941, 942.

Cass. Sez. III Civ. - 20-10-2009, n. 22175 - Varrone, pres.; Calabrese, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Bernardelli (avv. Alpa) c. Telli e a. (avv. Marchesi). (*Conferma App. Milano 3 febbraio 2005*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Ritardo nella stipulazione dell'atto definitivo di vendita rispetto a quella indicata nel preliminare - Alterazione conseguente della parità di condizioni tra promissario acquirente e prelazionario - Esclusione - Conseguenze - Notifica al prelazionario della proposta di vendita - Mancato esercizio o decadenza dal diritto di prelazione - Vendita ad un terzo - Validità - Sussistenza - Limiti. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Ai fini dell'esercizio della prelazione agraria prevista dall'art. 8 della l. 23 maggio 1965, n. 590, il ritardo nella stipulazione dell'atto definitivo di vendita rispetto alla data indicata nel contratto preliminare notificato all'avente diritto alla prelazione non altera la parità di condizioni voluta dalla legge tra promissario acquirente e prelazionario, dovendo detta parità concernere esclusivamente l'ammontare del prezzo e l'oggetto dell'atto di alienazione; ne consegue che, qualora il proprietario abbia notificato al coltivatore la proposta di vendita e questi non abbia esercitato il diritto di prelazione o sia decaduto dal medesimo, il proprietario è libero di procedere alla vendita con un terzo senza limitazione di tempo, salvo che si tratti di una nuova e diversa determinazione rispetto alla proposta notificata (1).

(Omissis)

2.1. In prima motivazione va chiarito che nel caso di specie si controverte del ritardo (di circa sette mesi) nella stipula dell'atto pubblico di compravendita del fondo da parte del Telli e dei Barbiano di Belgioioso (avvenuta in data 21 dicembre 1993) rispetto alla data (22 maggio 1993) in cui i Bernardelli - che avevano esercitato la prelazione con atto del 14 febbraio 1992, chiedendo di voler usufruire del termine lungo di cui al comma 7 dello stesso art. 8, legge n. 590 del 1965, per poter usufruire del mutuo agevolato da parte della Cassa per la formazione della proprietà contadina - erano decaduti dal diritto di prelazione esercitato, per non aver pagato il prezzo di acquisto entro il predetto termine perentorio lungo, infruttuosamente scaduto il 22 maggio 1993.

2.2. Ora secondo i ricorrenti il fatto che il contratto di vendita tra i proprietari e il Telli non sia stato stipulato subito dopo tale scadenza (ovvero, come da diffida 10 giugno 1993 del medesimo Telli ai Barbiano di Belgioioso, entro il 10 luglio 1993), ma sia stato stipulato con tanto ritardo, ha comportato un sostanziale mutamento delle condizioni indicate nella proposta di vendita comunicata mediante la trasmissione del contratto preliminare, per cui «sarebbe stato loro diritto usufruire dei termini di legge per procurarsi *aliunde* le somme non ottenute dalla Cassa necessarie per l'esercizio della prelazione».

2.3. In altri termini, la stipula del definitivo tra Belgioioso e Telli a distanza di tempo così notevole avrebbe alterato la parità delle condizioni, voluta dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, tra promissario acquirente Telli e avente diritto alla prelazione Bernardelli, perché se quest'ultimo avesse saputo di poter contare su un termine più ampio di quello fissato dal preliminare per pagare il prezzo avrebbe potuto decidere di esercitare il diritto anche se nell'immediatezza non disponeva dell'intera somma da pagare.

3. Tale divisamento non può dunque condividersi, poiché, in via di principio, la parità di condizioni voluta dalla legge deve intendersi rigorosamente per quel che concerne l'ammontare del prezzo e l'oggetto dell'atto di alienazione, ma non può far rivivere un diritto di prelazione non esercitato nei termini per la sola circostanza che l'atto definitivo di vendita sia stato stipulato con ritardo (che può avere cause diverse) rispetto al giorno contemplato nel contratto preliminare.

3.1. Questa Corte ha invero affermato che il ritardo nella stipulazione del contratto definitivo rispetto alla data indicata nel contratto preliminare non altera la parità di condizioni voluta dalla legge n. 590 del 1965, tra promissario acquirente e avente diritto alla prelazione, dovendo la detta parità concernere esclusivamente l'ammontare del prezzo e l'oggetto dell'atto di alienazione, ma non potendo comportare la reviviscenza di un diritto di prelazione non esercitato tempestivamente per la sola circostanza che l'atto definitivo di compravendita sia stato stipulato con ritardo rispetto al giorno contemplato, poiché il ritardo può avere le cause più disparate ed è, comunque, irrilevante nella stipulazione del contratto definitivo (sent. n. 1331/1997); come pure che, qualora l'affittuario non abbia esercitato il diritto di prelazione o sia decaduto dallo stesso, il proprietario può addivenire alla stipulazione della vendita con il terzo senza alcun limite di tempo, tranne che, rispetto alla proposta notificata, sia intervenuta un'autonomia e diversa determinazione di volontà (sent. n. 5294/1980); ovvero che la circostanza che la stipulazione dell'atto pubblico di vendita sia avvenuta in una data posteriore a quella prevista dal contratto preliminare è del tutto irrilevante qualora il pagamento del prezzo di acquisto del fondo sia stato eseguito secondo le modalità stabilite dal preliminare (sent. n. 3219/1986).

4. La tesi peraltro opposta dai ricorrenti (in base a Cass. n. 7768/2003) - secondo cui il titolare del diritto di prelazione, che non lo abbia esercitato, non ha diritto al riscatto ove sia semplicemente differita la data del contratto definitivo di vendita fissata nel preliminare notificatogli, salvo che il differimento non sia così notevole, mentre nella specie al suo esame era di un solo mese, da comportare sostanziale mutamento alle condizioni indicate nella proposta - non sembra cogliere nel segno, giacché la sentenza citata non statuisce la sufficienza, di per sé, del differimento della data di stipula del contratto definitivo di vendita, ove notevole, ma la rilevanza di tale differimento subordina al fatto che lo stesso comporti un «sostanziale» mutamento delle condizioni della proposta di vendita (o preliminare): ciò che implica un apprezzamento di fatto.

4.1. Orbene, nella specie, non vi è stato, per quanto emerge dalla impugnata sentenza, alcun mutamento sostanziale, e neppure secondario, delle condizioni che erano state convenute con il preliminare, considerato che sono identici l'oggetto del contratto, l'acquirente ed il prezzo (*omissis*).

6. Il principio pertanto che va messo in luce è quello secondo cui il proprietario che abbia notificato al coltivatore la proposta di vendita senza il successivo esercizio o decadenza dal diritto di prelazione resta libero di addivenire alla vendita con i terzi senza limitazione temporale, salvo il caso di una nuova e diversa determinazione rispetto alla proposta notificata, che non si verifica allorché la vendita risponde, nei suoi elementi rilevanti, alla proposta fatta.

7. Concludendo, il ricorso va rigettato.

(Omissis)

(1) LA CASSAZIONE CONFERMA IL PROPRIO ORIENTAMENTO IN TEMA DI PRELAZIONE AGRARIA.

Con la sentenza *de qua* la Cassazione ritorna, ancora una volta, sulla questione della prelazione agraria, con particolare riferimento alla possibilità per il prelazionario di esercitare il relativo diritto, da cui era decaduto, nel caso di differimento della stipula del definitivo tra alienante e terzo acquirente rispetto alla data riportata nel contratto preliminare, escludendola.

Il caso che ha dato origine alla controversia riguarda la volontà, da parte del coltivatore diretto decaduto, di far rivivere il diritto di prelazione, facendo leva sul ritardo della stipula del contratto definitivo, ritenendo tale differimento una alterazione della parità di condizioni richiesta dall'art. 8 della legge n. 590/65 (1) e quindi qualificando tale contratto

(1) Legge 590/65, art. 8, comma 1: «(...) in caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi concessi in affitto a coltivatori diretti, a mezzadria, a colonia parziaria, o a comparteci-

pazione, esclusa quella stagionale, l'affittuario, il mezzadro, il colono o il partecipante, a *parità di condizioni*, ha diritto di prelazione (...)».

definitivo non adempimento del preliminare comunicato ma un nuovo contratto, diverso dal precedente che doveva, pertanto, essere preceduto da una nuova *denuntiatio*.

La questione è risalente, risolta dalla giurisprudenza di legittimità sempre in senso negativo, in linea con la visione che della fattispecie avevano già dato i rispettivi giudici del merito, confermandone l'orientamento (2).

Essa, infatti, ha interpretato restrittivamente la norma sul diritto di prelazione considerando influente, ai fini della parità di condizioni, il ritardo nella stipula del rogito definitivo di compravendita.

La giurisprudenza si è mossa tenendo ben presente la *ratio* che sottende la disciplina in materia.

La norma sulla prelazione agraria persegue sì la finalità del miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura attraverso la formazione di imprese agricole moderne ed efficienti, favorendo l'accorpamento dei terreni agricoli a vantaggio dei coltivatori diretti per il perseguimento dell'interesse pubblico all'aumento di produttività dell'impresa agricola, in linea con il *favor* costituzionale per la formazione e lo sviluppo della proprietà diretta-coltivatrice (3). È altrettanto vero, però, che tale *favor* non può porsi in contrasto con la tutela che il nostro ordinamento riconosce e garantisce alla proprietà privata, tutela che si manifesta anche con il riconoscimento della sua disponibilità (4). Ed è per contemperare queste esigenze, entrambe meritevoli di tutela, che il diritto accordato al prelazionario soggiace alla sussistenza di specifici limiti temporali, di valore e dimensionali (5) e costituisce una norma eccezionale che non può essere allargata ad altri ulteriori casi rispetto a quanto previsto dalla legge.

Sulla scorta di tale interpretazione ermeneutica, tesa al rispetto della *ratio* fondante ma anche della tutela del diritto di proprietà, nella sua disponibilità, la Cassazione, non smentendo il suo costante orientamento, ha ribadito che il differimento della stipula del definitivo rispetto a quanto pattuito nel preliminare, da solo non altera la parità di condizioni voluta dalla legge tra promissario acquirente e prelazionario, dovendo la detta parità concernere esclusivamente l'ammontare del prezzo e l'oggetto dell'atto di alienazione, ma non potendo comportare la reviviscenza di un diritto di prelazione non esercitato tempestivamente.

È evidente che un orientamento di tal fatta tutela la libera determinazione dell'alienante di trasferire la sua proprietà a chi preferisca, una volta rispettato il dovere di *denuntiatio*, senza che contingenze esterne, a volte estranee alla sua volontà e magari dipendenti da terzi (si veda

l'impossibilità del Notaio rogante per la data stabilita nel caso esaminato dalla sentenza in epigrafe), possano essere oggetto di facili strumentalizzazioni e speculazioni per far rivivere una prelazione estinta per inerzia o per decadenza e comunque comprimere il suo diritto, anche se solo attraverso il prolungamento del termine per addivenire alla alienazione cui si è determinato.

La Cassazione, però, nell'affrontare la fattispecie in esame, ha voluto mantenere una linea equilibrata, nel contemperamento delle esigenze e in modo che non venga oltremodo frustrato il prefato *favor* del nostro ordinamento alla riunificazione in un unico soggetto della qualità di proprietario e coltivatore agricolo. Essa, infatti, ritiene omessa la comunicazione della proposta contrattuale e fa salvo il succedaneo diritto di riscatto, rendendo meritevole di accoglimento il relativo esercizio, qualora il superamento del limite temporale contenuto nel preliminare sia accompagnato anche da una alterazione apprezzabile degli elementi di fatto contenuti nella proposta a suo tempo comunicata. Tali elementi sono stati individuati dalla giurisprudenza sicuramente nella variazione del prezzo, dell'oggetto dell'alienazione (6) e della persona dell'acquirente (7), cioè nei requisiti di sostanza che caratterizzano un contratto di vendita ai sensi del combinato disposto degli artt. 1325 e 1470 c.c. (individuazione di soggetti, oggetto, prezzo), e costituiscono l'unica scriminante che possa far rivivere un diritto «di preferenza soggettiva» ormai decaduto o non esercitato nei modi e nei tempi normativamente previsti.

Santola Sarno

*

(2) Cass. Sez. III Civ. 19 maggio 2003, n. 7768, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1161 e in *Vita not.*, 2003, 1418; Cass. Sez. III Civ. 15 maggio 1986, n. 3219, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, 5.

(3) Cost. art. 44: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, promuove ed impone (...) la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà»; Cost. art. 47: «La Repubblica (...) favorisce l'accesso del risparmio popolare (...) alla proprietà diretta coltivatrice (...)».

(4) Cost. art. 42: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

(5) Legge n. 590/65, art. 8: «(...) ha diritto di prelazione purché coltivi il fondo stesso da almeno due anni, non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponente fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria, ed il fondo per il quale intende esercitare la prelazione in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà od enfiteusi non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia».

(6) Cass. Sez. III Civ. 13 febbraio 1997, n. 1331, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 52; Cass. Sez. III Civ. 18 dicembre 1998, n. 12685, in questa *Riv.*, 1999, 539 e in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 2611.

(7) Ai fini della prelazione agraria, la comunicazione, a norma dell'art. 8 della legge n. 817/71 (che ha modificato l'art. 8 della legge n. 590/65) deve contenere, quale requisito essenziale, il nome del promissario acquirente per consentire al coltivatore di valutare il proprio interesse all'esercizio in concreto del diritto di prelazione, tenendo conto anche del nuovo titolare del rapporto agrario, ove non si avvallesse di tale diritto; conseguentemente l'onere della comunicazione non è assolto qualora, nel preliminare trasmesso, pur essendo indicato il nominativo del promissario acquirente, nel contratto definitivo risulti come acquirente una persona diversa. Tale difformità è rilevante nel caso in cui l'avente diritto alla prelazione sia il coltivatore a contratto insediato sul fondo posto in vendita, il quale sarebbe pregiudicato nella sua determinazione circa l'esercizio della prelazione se, ignorando la persona del nuovo proprietario del fondo, egli non potesse conoscere l'esistenza o meno del rischio di dovere rilasciare il fondo per l'eventuale esercizio da parte dell'acquirente del diritto di condurre in proprio l'azienda agricola ai sensi dell'art. 1, d.l. 1° aprile 1947, n. 273 (ora diritto di ripresa *ex art.* 42, legge n. 203/82) (cfr. Cass. Sez. III Civ. 6 giugno 1984, n. 4630, in *Giur. it.*, 1985, 443; Cass. Sez. III Civ. 8 aprile 1981, n. 1998, in *Giur. agr. it.*, 1982, 31 e in *Foro it.*, 1981, I, 2213; Cass. Sez. III Civ. 19 luglio 1990, n. 7392, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 7; Cass. Sez. III Civ. 14 febbraio 1987, n. 1651, in *Giur. agr. it.*, 1987, 551 e in *Giust. civ.*, 1987, I, 1442).

I

Cass. Sez. I Civ. - 26-6-2009, n. 14902 - Vittoria, pres.; Forte, est.; Abbritti, P.M. (conf.) - Comune di Rutigliano (avv. Varricchio ed a.) c. Linsalata ed a. (avv. Guida). (*Conferma App. Bari 6 novembre 2002*)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Indennità aggiuntiva in favore del coltivatore del fondo - Prescrizione - Decorrenza - Fondamento. (C.c., art. 2935; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16, 17)

In tema di espropriazione, la prescrizione del diritto all'indennità aggiuntiva, prevista dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971 in favore del mezzadro coltivatore del fondo espropriato, decorre dalla data dell'atto di acquisizione dell'immobile (cessione volontaria o decreto di espropriazione), momento in cui il relativo debito diventa liquido ed esigibile, con la determinazione del prezzo della cessione ovvero dell'indennità di espropriazione su cui di regola si commisura quanto spetta al mezzadro e ai suoi eredi (ferma restando la spettanza all'espropriato del valore agricolo medio di cui all'art. 16 della legge n. 865 del 1971) (1).

II

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 2-10-2009, n. 1732 - Calderoni, pres.; Gambato Spisani, est. - Uberti (avv. Barilà e a.) c. A.N.A.S. S.p.A. (Avv. gen. Stato).

Espropriazione p.p.u. - Affitto - Coltivatore diretto - Prova - Contratto d'affitto e iscrizione al servizio contributi agricoli - Sufficienza - Legittimazione in giudizio - Prova - Atti dello stato civile - Sufficienza.

L'affermazione di essere affittuari coltivatori diretti deve ritenersi provata sia per effetto della documentazione prodotta (copie contratti di affitto e iscrizione al servizio dei contributi agricoli quali coltivatori) sia per effetto della non contestazione da parte dell'autorità espropriante (1).

I

(*Omissis*)

Secondo il ricorrente, l'errore sulla competenza sarebbe connesso al fatto che la sentenza impugnata collega l'indennità aggiuntiva come richiesta dai Linsalata, alla cessione volontaria, qualificata come rogito Denora del 1987, invece che alla legge n. 865 del 1971, art. 17 che espressamente la prevede e regola.

Pur essendo errata sul punto la decisione oggetto di ricorso, è condivisibile l'affermazione della Corte di merito sul legame tra cessione volontaria e indennità aggiuntiva, in quanto solo per effetto di tale accordo sostitutivo del decreto di esproprio, con la determinazione del dovuto per l'ablazione al proprietario, può sorgere il diritto all'indennità aggiuntiva che nasce a seguito della liquidazione della indennità di espropriazione o del prezzo di cessione, accertamenti riservati, come detto, alla cognizione in unico grado della Corte d'appello.

Pertanto nessuna censura merita l'affermazione dei giudici di merito sul legame tra indennità d'espropriazione o prezzo della cessione e indennità aggiuntiva da riconoscere ai mezzadri coltivatori diretti, anche se essa deve liquidarsi in misura uguale all'indennità spettante al proprietario del fondo e quindi di regola in base ai valori agricoli medi dell'art. 16, comma 1 corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, ex art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 865 del 1971.

1.2. La legittimazione attiva dei ricorrenti, eredi di Linsalata G., che si afferma essere stato mezzadro coltivatore diretto dei terreni oggetto di cessione fino alla data di inizio (1981) dell'occupazione dal Comune convenuto, risulta dimostrata con la produzione dello stato di famiglia, comprovante la condizione degli intimati in questa sede di figli conviventi del col-

tivatore mezzadro dei terreni oggetto della cessione.

Si è esattamente osservato che «in tema di *legittimatio ad causam*, colui che promuove l'azione, quale erede di altro soggetto indicato come originario titolare del diritto, deve allegare la propria legittimazione per essere subentrato nella posizione del suo autore, fornendo la prova, in ottemperanza all'onere di cui all'art. 2697 c.c., del decesso della parte originaria e della sua qualità ereditaria, perché altrimenti resta indimostrato uno degli elementi costitutivi del suo diritto di agire; per quanto concerne la delazione dell'eredità, tale onere, è idoneamente adempiuto con la produzione degli atti dello stato civile, dai quali è dato coerentemente desumere quel rapporto di parentela con il *de cuius* che legittima alla successione ai sensi dell'art. 565 e ss. c.c.» (Cass. 27 giugno 2005, n. 13738 e 8 giugno 2007, n. 13384).

L'azione proposta in questa sede costituisce essa stessa comportamento comprovante l'intervenuta accettazione ai sensi dell'art. 476 c.c. e quindi correttamente s'è riconosciuta la legittimazione ad agire dei germani Linsalata per ottenere l'indennità aggiuntiva spettante al loro dante causa ai sensi della legge n. 865 del 1971, art. 17 e vanno quindi rigettati i motivi quarto e quinto del ricorso, non esistendo il preteso litisconsorzio con gli eventuali e non identificati altri coeredi di Linsalata G. che non avrebbero agito nel presente giudizio, i quali potranno eventualmente rivalersi sull'indennità, dopo il deposito di questa, essendo inammissibile l'impugnazione per il profilo in cui denuncia la mancata dichiarazione dei Linsalata, di cui alla legge n. 1 del 1978, art. 23 che ovviamente va fatta «dai destinatari del pagamento» in rapporto alla qualifica del loro dante causa e attiene al momento del pagamento dell'indennità e non a quello della sua liquidazione in sede giudiziaria.

(*Omissis*)

II

(*Omissis*)

5. In proposito, sempre nel ricorso introduttivo, i ricorrenti hanno svolto le affermazioni di cui in narrativa: hanno affermato di essere affittuari coltivatori diretti degli appezzamenti di terreno distinti al Catasto di Cazzago al foglio 6, mappali 143, 153, 155 e 156 e al Catasto di Travagliato al foglio 1 mappali 6 e 37 e di aver subito la occupazione e irreversibile trasformazione ad uso pubblico degli stessi da parte della convenuta A.N.A.S., che vi ha realizzato, pur senza portare a termine l'opera complessiva, il sedime di una strada (cfr. ricorso introduttivo, pp. 1-2).

6. Tali affermazioni si devono ritenere provate, sia per effetto della documentazione prodotta dai ricorrenti medesimi (cfr. doc.ti 1, 2 e 3 ricorrenti, copie contratti di affitto e iscrizione al servizio dei contributi agricoli quali coltivatori), sia, con effetto comunque assorbente, per effetto della non contestazione delle stesse da parte dell'A.N.A.S., che non solo non ha preso in proposito alcuna posizione definitiva negli atti di causa, ma anche, come già detto più volte, ha omesso di rispondere alle richieste istruttorie di chiarimenti formulate in modo esplicito dal giudice nelle più volte citate ordinanze istruttorie.

(*Omissis*)

(1-2) LA QUALITÀ DI COLTIVATORE ANCORA ALLA «PROVA». IL CASO DELL'IMPRENDITORE AGRICOLO PROFESSIONALE (I.A.P.).

Il nuovo T.U. espropri non è riuscito a liberare l'interprete dall'assillo semantico legato alle espressioni diretto coltivatore (o area direttamente coltivata) o coltivatore diretto, sulle implicazioni delle quali già a partire dalla legge n. 865/71 si era soffermata la più acuta dot-

trina (1) con considerazioni valide, ovviamente, ancora oggi (2).

Quanto precede finisce con il riflettersi in primo luogo sul tema qui in discussione ovvero sulla dimostrazione della qualità di coltivatore e così sulla prova che colui che invoca l'indennità aggiuntiva è chiamato a fornire onde ottenere – appare questa notazione primaria – la diretta interlocuzione con l'espropriante e così la diretta liquidazione del ristoro previsto dalla legge.

Le pronunce in commento, ciascuna per il profilo coinvolto, si segnalano per l'emersione, delle principali questioni connesse alla tematica che ci occupa, e perciò anche per quel che concerne la prova della prosecuzione, in caso di decesso dell'originario coltivatore, dell'attività agricola di riferimento in capo agli eredi, con la conseguente legittimazione sostanziale e processuale degli stessi in merito al diritto al ristoro indennitario di legge.

Ma, in particolare, rileva la pronuncia del T.A.R. Brescia la quale sembra dare valore di prova sufficiente a dimostrare la qualità di coltivatore (affittuario) alla esibizione di copia dei contratti d'affitto e alla iscrizione al servizio contributi agricoli (oggi INPS), sia pure in assenza, peraltro, di contestazione da parte dell'ente espropriante (3). E così su tale ultima questione, appare utile una breve ricostruzione del quadro normativo, per tutte le conseguenti implicazioni che possono concernere anche il proprietario coltivatore (e, ove del caso, i suoi eredi).

1. Punto di partenza della odierna riflessione è oggi l'art. 42 che riprende la precedente normativa nel confermare, per la figura in questione (pur di complesso inquadramento), il diritto ad una indennità, calcolata in base al valore agricolo medio, che si aggiunge rispetto a quella che l'espropriante corrisponde al proprietario. In altri termini, il c.d. «coltivatore» è l'unico soggetto, oltre al proprietario, che può interloquire direttamente con l'espropriante in quanto riconosciuto per legge titolare di una posizione giuridica che non deve passare per la mediazione del proprietario (come, invece, avviene per gli altri soggetti terzi, titolari di diritti reali o personali sul bene espropriando).

A tal fine, occorre, da un lato, che il coltivatore sia costretto ad abbandonare (4) il fondo coltivato e che detta coltivazione sia in atto – a differenza del passato regime – da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità (e anche se, nel corso dell'anno, a seguito della morte del coltivatore titolare si eredita il fondo, si dovrebbe sommare il periodo precedente ove l'erede coltivatore abbia fatto parte della famiglia coltivatrice); dall'altro, è necessario dimostrare la propria qualità di coltivatore con dichiarazione che deve essere oggetto di riscontro (per quanto si dirà – è lecito ritenere – con ogni mezzo) da parte dell'ente espropriante.

Ai fini del presente contributo è legittimo porsi la domanda se il meccanismo delineato dall'art. 42 per

giungere alla dimostrazione di cui è questione valga solo ove si tratti di coltivatore diverso dal proprietario oppure esso debba valere per il coltivatore proprietario la cui sostanziale disciplina (ossia le pretese indennitarie e gli incentivi premiali di legge) è contenuta nell'art. 40 e nell'art. 45, comma 2, lett. d).

Senza poter dimenticare, peraltro, che nello stesso articolo al comma 4 si menziona (per la prima volta in un testo espropriativo, a quanto è dato evincere) la figura dell'imprenditore agricolo professionale (il testo parla ancora di imprenditore agricolo a titolo principale ma tale espressione deve ritenersi espressamente sostituita per effetto della disposizione dell'art. 1, comma 5-*quater* del d.lgs. n. 99/2004, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 101/2005).

Sembra così necessario mettere ordine nelle questioni sopraindicate.

In termini sistematici, i requisiti (*recte*, la prova della qualità e il suo riscontro da parte dell'ente espropriante) per poter invocare la tutela come coltivatore valgono sia per il coltivatore «terzo» rispetto al proprietario sia per il coltivatore proprietario. Ciò risultava pacifico (5) nel precedente sistema degli espropri ma non vi è ragione per non ritenerlo valido anche con il nuovo T.U. di cui al d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i. attesa – come detto – la valenza compilativa (e non innovativa) di tale parte della nuova normativa, di cui si è fatto cenno alla nota 2.

2. Se, invero, per quanto testè esposto, non sembra vietato richiamare al riguardo la circolare del Ministero dei lavori pubblici 9 febbraio 1978, n. 650/61/A/1 contenente una indicazione alquanto dettagliata sui vari mezzi di cui un espropriante avrebbe potuto avvalersi, nel precedente sistema espropriativo, onde accertare la qualità in parola, non può tuttavia ignorarsi la novità introdotta sul punto con il nuovo T.U.

Infatti, sotto il profilo formale, la prova della qualità di coltivatore diretto è oggi affidata ad una dichiarazione dell'interessato e al successivo riscontro della stessa da parte dell'autorità espropriante. Mette conto rilevare, al riguardo, che il nuovo art. 42, comma 2 del T.U. lascia aperta la questione se la dichiarazione dell'interessato sia da riguardare alla luce del d.p.r. n. 445/2000 (c.d. «Testo Unico sulla documentazione amministrativa»), tenuto conto che la norma precedente di riferimento (ovvero l'art. 23, penultimo comma della legge n. 1/1978), faceva espresso richiamo alle forme previste dall'art. 4 della l. 4 gennaio 1968, n. 15 (e quindi alla dichiarazione sostitutiva di notorietà ora prevista dall'art. 47 del T.U. n. 445/2000).

Non sembrano esservi ragioni, invero, per escludere in materia l'applicabilità dell'art. 47, T.U. n. 445/2000, secondo cui «fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati (6), le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'art. 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà».

(1) In particolare L.V. MOSCARINI, *Le nozioni di «coltivatore diretto, proprietario diretto coltivatore e imprenditore agricolo a titolo principale» nella disciplina dell'indennità espropriativa*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, 357 e ss.

(2) Non è qui il caso di rilevare che il nuovo regime non avrebbe potuto modificare alcunché su questa specifica parte della procedura, attesi i precisi limiti demandati al legislatore delegato in virtù dell'art. 7, comma 2, lett. d), della legge di delega n. 50/1999.

(3) Si rammenta che, ovviamente, anche in materia, le copie godono, ex art. 2719 c.c., di efficacia probatoria solo se autentiche ovvero se non espressamente disconosciute, come nella fattispecie: cfr. Cass. Sez. I 21

gennaio 1987, n. 517, in *www.deaprofessionale.it*.

(4) Anche parzialmente (cfr. da ultimo, Cass. Sez. I 15 maggio 2008, n. 12306 e riferimenti ivi contenuti, in questa Riv., 2008, 545, con nota di CELSI - SUMMA, *Unicuique suum tribuere: l'incompiuto riconoscimento dei diritti dell'imprenditore agricolo in materia espropriativa*).

(5) Sul punto, con esaustiva motivazione, Cass. Sez. I 25 settembre 2007, n. 19925, in *Foro amm.*, 2007, 3380 e in *www.deaprofessionale.it*.

(6) La giurisprudenza ha considerato come «status professionale» la qualità di coltivatore: cfr. Cons. Stato, Sez. V 8 settembre 1983, n. 366, in *Foro amm.*, 1983, 1876.

Eccezioni alla predetta modalità nel nuovo T.U. espropri e in genere nella normativa afferente il coltivatore/persona fisica non se ne rinvencono (diverso potendo essere il caso dello I.A.P. di cui si dirà in seguito e pertanto, salvo futuri e diversi orientamenti della prassi amministrativa o della giurisprudenza, la dichiarazione circa la qualità di coltivatore diretto potrebbe esser data nella forma sostitutiva dell'atto di notorietà. Ne deriverebbe, perciò, che in caso di falso sarebbero applicabili le sanzioni penali di legge previste per false dichiarazioni considerate come fatte a pubblico ufficiale (come si evince dall'art. 76 del T.U. n. 445/2000, comma 3).

Quel che appare più problematico è, invece, il modo (o il mezzo) con cui l'ente espropriante deve effettuare il riscontro della dichiarazione dell'interessato per il quale un sufficiente grado di ragionevolezza induce a richiamare la previsione sui controlli a campione di cui all'art. 71, T.U. n. 445/2000, senza ovviamente poter escludere il controllo caso per caso (anche nelle forme di cui alla circolare ministeriale in precedenza citata).

3. A differenza di quanto si poteva ricavare dal precedente sistema dell'espropriazione, una nuova figura si propone oggi in via formale all'attenzione degli operatori e degli interpreti per effetto della disposizione del T.U. espropri che alla stessa figura fa espresso riferimento. In particolare, si richiama la disposizione dell'art. 40, comma 4, del testo normativo il quale recita: «al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale (7) (oggi leggesi imprenditore agricolo professionale) spetta un'indennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata».

La nuova normativa del d.lgs. n. 99/2004 e s.m.i. riconosce la qualità di imprenditore agricolo professionale, anche sotto forma di persona giuridica (società di persone, società di capitali o cooperative), purché in quest'ultimo caso la stessa sia in possesso degli stessi requisiti previsti per la persona fisica:

- a) possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi del regolamento CE n. 1257/1999 (art. 5);
- b) svolgimento di attività agricole per almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo;
- c) ricavi dall'attività agricola per almeno il cinquanta per cento del reddito globale da lavoro.

Inoltre, le società di persone, cooperative e di capitali, anche a scopo consortile, sono considerate imprenditori agricoli professionali qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile e siano in possesso dei seguenti requisiti:

- a) nel caso di società di persone, qualora almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale. Per le società in accomandita la qualifica si riferisce ai soci accomandatari;
- b) nel caso di società di capitali o cooperative, quando almeno un amministratore che sia anche socio per le società cooperative, sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale.

Ai fini che qui rilevano deve segnalarsi (*ex art. 1, comma 2, d.lgs. n. 99/2004 e s.m.i.*) che le Regioni accertano ad ogni effetto il possesso dei requisiti di cui al comma 1 in precedenza citato, lasciandosi all'INPS solo la «facoltà» di svolgere verifiche «ai fini previdenziali». In mancanza del possesso dei requisiti di cui sopra, i soggetti in questione (persone fisiche o giuridiche) possono (art. 1, comma 5-ter, d.lgs. n. 99/2004) presentare istanza di riconoscimento della qualifica di cui si discute alla Regione e possono iscriversi all'apposita gestione dell'INPS, ma nei ventiquattro mesi successivi a tali adempimenti essi devono dimostrare di possedere i requisiti di legge sopra indicati, pena la decadenza da eventuali benefici. Attesa la specialità della normativa, taluno potrebbe essere indotto a sostenere che tutte le suddette prescrizioni – in particolare, quella ultima citata sulla possibile decadenza dai «benefici» – dovrebbero valere, in mancanza di contrarie indicazioni, anche nel settore dell'espropriazione per pubblica utilità, e, richiamando il citato art. 47 del d.p.r. n. 445/2000 potrebbe fondatamente essere portato a considerare l'articolato sistema certificativo di cui sopra come una applicazione di quelle eccezioni (previste per legge) che impediscono nel caso di potersi valere, ai fini della prova della qualità di I.A.P., delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà. Se così fosse (e fino ad un chiaro ed esauriente indirizzo orientativo del «diritto vivente») sarebbe lecito, ad una prima lettura, sostenere, che il regime di prova è, per tali soggetti imprenditoriali, diverso da quello previsto dall'art. 42, fondato sulla dichiarazione dell'interessato, anche se da riscontrare successivamente. In altre parole, sarebbe necessario munirsi dell'apposita certificazione che le Regioni sono tenute a rilasciare, anche soltanto in relazione all'avvenuta presentazione delle istanze di riconoscimento della qualità di I.A.P. E se, invece, ci si dovesse accontentare della «semplice» dichiarazione (il cui riscontro da parte della p.a. non è sempre agevole, anzi non si correrebbe il rischio che si debba poi, da parte dell'espropriante, rispondere di un comportamento «leggero» in presenza di danaro pubblico e chiedere la restituzione delle somme versate a titolo di indennità, qualora si accertasse che non è intervenuto formale riconoscimento della qualifica di cui è questione nei ventiquattro mesi alla presentazione dell'istanza (8)?

A spezzare la trama argomentativa suddetta potrebbe esser la tesi che, da un lato, porti a distinguere ontologicamente l'indennità d'esproprio da qualsiasi «beneficio» che l'ordinamento possa concedere a tali figure (l'indennità è, infatti, la dovuta contropartita della perdita di un diritto); e, dall'altro, che opinando in termini differenziali nel settore dell'espropriazione tra il coltivatore diretto/persona fisica (o simili) e lo I.A.P., si possa venir censurati per disparità di trattamento denunciabile nelle competenti sedi giudiziarie (non costituzionali, ove sia profilabile una lettura costituzionalmente orientata delle norme cui si è fatto riferimento). Per la soluzione del superiore dilemma è affidata ai nostri contemporanei (interpreti) l'ardua sentenza.

Antonino Cimellaro

(7) Unanime, in passato, nella giurisprudenza l'esclusione di tale figura dal diritto all'indennità aggiuntiva ove, ovviamente, fosse provata la prevalenza del fattore capitale su quello lavoro: per tutte, compiute argomentazioni in Cass. Sez. I n. 12306/2008, citata alla nota 4.

Oggi, l'imprenditore agricolo professionale può essere (art. 1, commi 5-

bis e 5-ter, d.lgs. n. 99/2004 e s.m.i.) anche una persona fisica.

(8) Verrebbe facile, in tale quadro, consigliare sempre e comunque di depositare le indennità a favore di tali soggetti presso la Cassa D.D.P.P. (oggi Servizio gestione depositi del Ministero dell'economia e finanze), lasciando a quest'ultima il problema di cui è questione.

Cass. Sez. Lav. - 24-2-2009, n. 4405 - Mercurio, pres.; La Terza, est.; Patrone, P.M. (conf.) - INPS (avv. Coretti ed a.) c. Marinosci (avv. Magaraggia). (Cassa senza rinvio App. Lecce 5 aprile 2007)

Previdenza sociale - Previdenza (assicurazioni sociali) - Controversie - Domanda giudiziale - Rapporto con il ricorso amministrativo - Decorrenza del termine di decadenza dell'azione giudiziaria, di cui all'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 83 del 1970) - Dalla scadenza dei termini per decidere su ricorso amministrativo - Sussistenza - Dalla scadenza dei termini per decidere su istanza volta al conseguimento di una prestazione - Esclusione - Fondamento - Fattispecie. (D.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 22; l. 11 marzo 1970, n. 83; l. 7 agosto 1990, n. 241; d.lgs. 10 agosto 1993, n. 375, art. 11)

In tema di decadenza dall'azione giudiziaria per il conseguimento di prestazioni previdenziali, occorre distinguere tra il ricorso introduttivo del procedimento contenzioso amministrativo contro il provvedimento, non favorevole, dell'amministrazione, e l'istanza (o richiesta) rivolta all'ente pubblico competente per il conseguimento di una determinata prestazione, dovendosi ritenere che solo nel primo caso il termine di centoventi giorni dell'esercizio dell'azione giudiziaria - stabilito, nella specie, dall'art. 22 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 (convertito, con modificazioni, nella l. 11 marzo 1970, n. 83) - decorra dalla scadenza dei medesimi termini, previsti per la pronuncia della decisione, nel caso del loro inutile decorso, assumendo l'inerzia dell'autorità amministrativa - a differenza dell'inottemperanza al dovere generale di pronunciarsi sulle istanze con un provvedimento - valore di provvedimento tacito di rigetto, conosciuto ex lege dall'interessato. (Fattispecie in materia di ricorso contro provvedimento di cancellazione dell'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli) (1).

(Omissis)

L'INPS, con il motivo di ricorso, deduce violazione e falsa applicazione del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 22, convertito, con modifiche, dalla l. 11 marzo 1970, n. 83, della l. 11 agosto 1973, n. 533, art. 8 e, in connessione con questi, dell'art. 15 preleggi, dell'art. 148 disp. att. c.p.c., nel testo introdotto dalla legge n. 533 del 1973, art. 9, nonché del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, art. 11, oltre a vizio di motivazione.

Critica la sentenza impugnata per non avere tenuto conto che la norma da ultimo citata assegna all'inutile decorso dei termini, da essa stabiliti per la decisione del ricorso, valore di provvedimento tacito di rigetto, che deve ritenersi legalmente conosciuto dal destinatario in coincidenza con lo scadere dei termini anzidetti; conseguendone che (anche) dalla definizione in questa forma del procedimento amministrativo contenzioso decorre il termine di 120 giorni per opporsi in sede giudiziaria al provvedimento di non iscrizione ovvero di cancellazione.

Il motivo è fondato.

È infatti affermato (tra le tante Cass. n. 813 del 16 gennaio 2007) che: «In caso di avvenuta presentazione dei ricorsi amministrativi previsti dall'art. 11 del d.lgs. n. 375 del 1993 contro i provvedimenti di mancata iscrizione (totale o parziale) negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione degli elenchi medesimi, il termine di centoventi giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria, stabilito dall'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, decorre dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso, definizione che coincide con la data di notifica all'interessato del provvedimento conclusivo espresso, se adottato nei termini previsti dall'art. 11 citato, ovvero con la scadenza di questi stessi termini nel caso del loro inutile decorso, dovendosi equiparare l'inerzia della competente autorità a un provvedimento tacito di rigetto, conosciuto ex lege dall'interessato, al verificarsi della descritta evenienza (...)».

Per rispondere alle obiezioni formulate in controricorso, si precisa che il ricorso introduttivo del procedimento contenzioso non va confuso con la richiesta (o istanza) rivolta all'ente pubblico competente per ottenere una determinata prestazione; come, nella specie, la iscrizione o la reinscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli.

Tanto è sufficiente ad escludere il rilievo, rispetto alla questione qui controversa, del principio - che da alcuno si oppone alla tesi dell'Istituto previdenziale - espresso da questa Corte nella sentenza n. 21595 del 15 novembre 2004, in quanto, appunto, relativa a una richiesta di prestazioni e non a un mezzo di gravame amministrativo. Si afferma, infatti, nella citata sentenza che il termine di decadenza dell'azione giudiziaria, previsto dal d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47 (nel testo modificato dal d.l. n. 384 del 1992, art. 4) non può iniziare a decorrere nel caso in cui l'ente previdenziale non si sia pronunciato in modo esplicito sulla «richiesta» di prestazione, concretando il silenzio dell'amministrazione violazione dell'obbligo, di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, comma 4, di indicare «in ogni atto notificato al destinatario» «il termine e l'autorità a cui è possibile ricorrere», nonché del dovere, specificamente gravante sull'ente di previdenza ai sensi dell'art. 47 cit., comma 5, di indicare ai richiedenti le prestazioni i gravami che possono essere proposti, a quali organi devono essere presentati ed entro quali termini. Senza dire che la stessa legge n. 241 del 1990, se, in via generale, impone all'amministrazione il dovere di pronunciarsi sulle «istanze» con provvedimento espresso (art. 2, comma 1), mostra di ritenere tuttora consentita una decisione tacita, quale effetto dell'inutile decorso del termine per provvedere (come ad esempio l'art. 25, comma 4, relativo alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, da considerare rifiutata dopo trenta giorni dalla presentazione).

Ne consegue che il ricorso va accolto; (omissis).

(1) NOTA IN TEMA DI ACCERTAMENTO DEL DIRITTO DEL LAVORATORE AGRICOLO AD ESSERE REISCRITTO NELL'ELENCO ANAGRAFICO DEI BRACCIANTI AGRICOLI.

In tema di ricorsi in materia di accertamento del diritto dei lavoratori agricoli ad essere reinscritti nell'elenco anagrafico dei braccianti agricoli, di cui alla sentenza in commento, occorre, innanzitutto, richiamare la normativa di riferimento, costituita, principalmente, dal d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito in l. 11 marzo 1970, n. 83, recante *Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli*, e dal d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, di attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. a), della l. 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi.

Si considerano lavoratori agricoli, ex art. 1, nn. 1 e 2, d.l. n. 7/70: i lavoratori da impiegare alle dipendenze dell'impresa agricola, anche se esercitata in forma cooperativa o consortile; nonché i lavoratori da impiegare in attività di raccolta di prodotti agricoli alle dipendenze di impresa non agricola, fermo restando il più favorevole inquadramento di cui essi godano ai fini normativi, salariali, previdenziali ed assistenziali.

Ai fini del collocamento dei suddetti lavoratori sono istituite, secondo la normativa in commento, in ogni Regione e Provincia, presso gli Uffici del lavoro e della massima occupazione, delle Commissioni apposite per la manodopera agricola (artt. 2 e 4, d.l. n. 7/70). Nel caso in cui, presso le Sezioni dell'Ufficio del lavoro nella cui circoscrizione risultino residenti almeno cinquanta lavoratori iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, è prevista anche l'istituzione di una ulteriore Commissione a livello locale (art. 6).

Le Commissioni per la manodopera agricola formulano annualmente la previsione del fabbisogno di manodopera agricola e le proposte in materia di formazione professionale; impartiscono le disposizioni necessarie in materia di avviamento e di accertamento dei lavoratori agricoli, nonché le direttive ai fini della compensazione territoriale della manodopera agricola, in relazione ai fabbisogni previsti od accettati nelle singole località; riferiscono periodicamente al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale sull'attuazione delle norme legislative e regolamentari e delle singole direttive in materia di collocamento dei lavoratori agricoli.

Inoltre, la Commissione provinciale o, se presente, la Commissione locale provvede a compilare, limitatamente ai lavoratori agricoli subordinati, gli elenchi nominativi dei lavoratori dell'agricoltura, di cui all'art. 12 del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e s.m.i., da trasmettere all'Ufficio provinciale del servizio per i contributi agricoli unificati (art. 7, n. 5, d.l. n. 7/70).

Il lavoratore che chieda di essere avviato al lavoro agricolo subordinato, viene iscritto dalla Sezione dell'Ufficio del lavoro in apposita lista, e chiunque intenda assumere alle proprie dipendenze lavoratori agricoli deve farne richiesta, alla Sezione nella cui circoscrizione deve essere eseguita la prestazione di lavoro (così, artt. 9 e 10, comma 1, d.l. n. 7/70).

L'iscrizione negli elenchi nominativi attesta lo *status* di lavoratore agricolo ai fini previdenziali, costituendo così l'unico mezzo di prova di tale qualità ed il necessario presupposto per l'esplicazione in concreto degli effetti del rapporto previdenziale e assistenziale gestito dall'INPS (1). Ed infatti, le modalità di accertamento degli operai agricoli, ai fini della loro iscrizione negli elenchi nominativi, hanno subito nel tempo una evoluzione simmetrica a quella dell'accertamento contributivo.

La Commissione provinciale è competente, ai sensi dell'art. 5, comma 1, n. 5, d.l. n. 7/70, a decidere sui ricorsi contro l'iscrizione o la mancata iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori dipendenti dell'agricoltura ovvero contro la cancellazione dagli elenchi stessi e contro l'assegnazione di un numero di giornate di lavoro superiore o inferiore a quelle effettivamente prestate, previsti all'art. 17, comma 1, di cui al medesimo decreto. Alla decisione di questi ricorsi prende parte anche un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Gli Uffici provinciali del Servizio per i contributi agricoli unificati notificano ai lavoratori interessati la mancata iscrizione o la cancellazione dagli elenchi nominativi indicandone i motivi e, in questi casi, il termine per proporre il ricorso è di trenta giorni dalla notifica (art. 17, commi 2 e 3).

La Commissione provinciale, sentito il ricorrente a sua richiesta ed esperite le necessarie indagini, decide entro cento giorni dalla ricezione del ricorso e, qualora la Commissione non si pronuncerà entro questo termine, il ricorso si intende accolto (art. 17, commi 4 e 5).

Statuisce, poi, l'art. 22, comma 1, che contro i provvedimenti definitivi da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione giudiziaria davanti al pretore nel termine di centoventi giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza.

In merito a quest'ultimo punto, si osserva che la disposizione di cui all'art. 22, comma 1, del d.l. n. 7/70 è considerata, secondo giurisprudenza consolidata, tuttora vigente, e,

il termine di centoventi giorni ha natura di decadenza sostanziale, così da non essere suscettibile di sanatoria (2).

Interpretazione, questa, ritenuta costituzionalmente legittima (3), in base al rilievo che la previsione di termini di decadenza per contestare in sede giurisdizionale i provvedimenti di cancellazione o di mancata inclusione negli elenchi nominativi è giustificata dall'esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto, avuto riguardo alla circostanza che l'atto di iscrizione costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali l'indennità di malattia e di maternità, e titolo per l'accredito, in ciascun anno, dei contributi, corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi.

Il riferimento ai provvedimenti definitivi notificati o altrimenti conosciuti dall'interessato, contenuto nell'art. 22 del d.l. n. 7/70, viene inteso, poi, dalla Suprema Corte «come comprensivo sia dei provvedimenti adottati dagli organi preposti alla gestione degli elenchi e non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, sia dei provvedimenti interni all'eventuale procedimento contenzioso» (4).

Il termine di centoventi giorni stabilito per l'esercizio dell'azione giudiziaria decorre dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso; definizione che coincide con la data di notifica all'interessato del provvedimento conclusivo espresso, se adottato nei termini di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 375/93, ovvero con la scadenza di questi stessi termini nel caso di loro inutile decorso, dovendosi equiparare l'inerzia della competente autorità a un provvedimento tacito di rigetto, conosciuto per presunzione di legge dall'interessato al verificarsi della descritta evenienza (5).

La disposizione dell'art. 11 del d.lgs. n. 375/93, modificando la disciplina posta dall'art. 17 della legge del 1970, che assegnava al silenzio dell'amministrazione valore di accoglimento del ricorso, esprime chiaramente l'intento del legislatore di attribuire all'inutile decorso del tempo il valore legale tipico di un provvedimento amministrativo di rigetto.

Il ricorso intempestivo avverso la decisione di cancellazione non è, pertanto, idoneo a determinare l'instaurazione di un procedimento contenzioso, né può produrre una dilatazione dei termini del procedimento amministrativo, ritardando il tempo in cui la parte è legittimata ad adire il giudice, poiché il provvedimento dell'organo preposto alla gestione degli elenchi, decorsi i trenta giorni, diventa definitivo ed è, dunque, a sua volta, suscettibile di immediata impugnativa giudiziaria nel termine di decadenza di centoventi giorni. La mancata osservanza di detto ultimo termine, a sua volta, comporta la decadenza sostanziale dall'azione giudiziaria e, di conseguenza, il rigetto della domanda (6).

Wanda D'Avanzo

(1) In proposito, con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, la giurisprudenza ha stabilito che, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e s.m.i. o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo. Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo, gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio dei verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione, ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa. Così, Cass. Sez. Un. 17 novembre 2000, n. 1186, in *Dir. lav.*, 2001, 221, con nota di GATTA, *Iscrizione delle operaie agricole negli elenchi nominativi e ripartizione degli oneri probatori nei giudizi*

sul diritto all'indennità di maternità, ed anche Cass. Sez. Lav. 2 dicembre 2003, n. 18400, in *Dir. e prat. lav.*, 2004, 920; Cass. Sez. Lav. 5 dicembre 2005, n. 26347, in *Orient. giur. lav.*, 2005, 979.

(2) Fra le altre, Cass. Sez. Lav. 21 aprile 2001, n. 5942, in *Arch. cass. civ.*, *Rep.*, 2001, 5150; Cass. Sez. Lav. 18 maggio 2005, n. 10393 in questa Riv., 2006, 64; nonché Cass. Sez. Lav. 10 agosto 2004, n. 15460, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 7-8, e in MONDATORE, *Le controversie in materia di previdenza in agricoltura*, 2006, in <http://appinter.csm.it/incontri/relaz/13151.pdf>, 10, spec. nota 16.

(3) Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale 10 maggio 2005, n. 192, in questa Riv., 2005, 367, con nota di GATTA, *Costituzionalità dell'art. 22, legge n. 83 del 1970 che prevede un termine di decadenza per la proposizione dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi normativi dei lavoratori agricoli*, citata nella sentenza del Trib. Reggio Calabria, Sez. Lav. 10 dicembre 2009, in *Lavoro previdenza. Osservatorio di diritto del lavoro e della previdenza sociale* (www.lavoroprevidenza.com), 2010.

(4) Da ultimo, Cass. Sez. Lav. 14 gennaio 2009, n. 721, citata nella sentenza del Trib. Reggio Calabria, Sez. Lav. 10 dicembre 2009, cit.

(5) Sul punto, Cass. Sez. Lav. 5 giugno 2009, n. 13092, in www.laprevidenza.it, con nota di IARUSSI, *I termini d'impugnazione della cancellazione dagli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli*.

(6) V., *amplius*, Trib. Reggio Calabria, Sez. Lav. 10 dicembre 2009, cit.

Cass. Sez. II Civ. - 21-1-2009, n. 1555 - Elefante, pres.; Oddo est.; Apice, P.M. (diff.) - Sun Menghua (avv. Cavallo) c. Comune di Ostuni (avv. Zaccaria). (*Conferma Giud. pace Ostuni 19 marzo 2004, n. 44*)

Produzione, commercio e consumo - Commercio - Interno - Speciale disciplina settoriale - Prodotti alimentari - Violazione delle norme in tema di etichettatura di alimenti - Fattispecie punita dagli artt. 3 e 18, d.lgs n. 109 del 1992 - Applicabilità anche ai prodotti alimentari utilizzati dai ristoratori per la preparazione dei cibi - Sussistenza - Ragioni. (D.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, artt. 3, 16, 17, 18)

In tema di commercio di prodotti alimentari, la sanzione amministrativa prevista dagli artt. 3 e 18, d.lgs n. 109 del 1992 per avere detenuto per la vendita prodotti alimentari preconfezionati privi delle indicazioni richieste, relative agli ingredienti, alle modalità di conservazione ed alla sede del fabbricante, si applica anche ai prodotti alimentari utilizzati dai ristoratori per la preparazione dei cibi. Ciò in quanto la somministrazione di alimenti comporta pur sempre una alienazione che trova la sua causa nel pagamento di un prezzo, sia nel caso in cui gli alimenti confezionati all'interno di contenitori siano destinati ad essere ceduti sfusi agli avventori, sia in quello in cui essi debbano essere sottoposti ad ulteriori lavorazioni o costituiscano dei semilavorati (1).

(Omissis)

Il ricorrente, denunciando con l'unico motivo la violazione degli artt. 1, 2 e 3, d.lgs. n. 109/92, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., lamenta che erroneamente la sentenza impugnata abbia ritenuto che anche i prodotti alimentari utilizzati dai ristoratori per la preparazione dei cibi fossero soggetti alle prescrizioni concernenti l'etichettatura e le indicazioni dei prodotti alimentari preconfezionati destinati alla vendita diretta ai consumatori.

Il motivo è infondato.

Campo di applicazione del d.lgs. n. 109/92 è, a norma dell'art. 1, l'etichettatura dei prodotti alimentari:

- destinati alla vendita al consumatore (art. 1, comma 1);
- destinati all'industria, agli utilizzatori commerciali intermedi ed agli artigiani per i loro usi professionali ovvero per essere sottoposti ad ulteriore lavorazione, ovvero semilavorati non destinati al consumatore (art. 17);
- preconfezionati in unità di vendita destinate ad essere presentate come tali al consumatore ed alla collettività (ristoranti, ospedali, mense ed altre collettività analoghe);
- non preconfezionati o generalmente venduti previo frazionamento, anche se originariamente preconfezionati (art. 16).

Nell'ambito di esso, le indicazioni da riportare sugli alimenti, elencate nell'art. 3 d.lgs. cit., che assolvono alla finalità di assicurare la protezione del consumatore mediante una adeguata informazione, pur se specificamente riferite ai prodotti preconfezionati destinati al consumatore, trovano una espressa e limitata applicazione anche agli altri prodotti disciplinati dal decreto e, in particolare, ai prodotti alimentari destinati ad essere venduti sfusi ed a quelli destinati ad un consumo non diretto, rispetto ai quali la protezione opera in via mediata.

In particolare l'art. 16, commi 5 e 8, d.lgs. n. 109/92, prevedeva (nel testo vigente all'epoca dell'accertamento della violazione) che sui prodotti venduti sfusi, tra i quali quelli della gastronomia, ivi comprese le preparazioni alimentari pronte per cuocere (nel testo attuale: prodotti della gelateria, della pasticceria, delle panetterie e della gastronomia, ivi comprese le preparazioni alimentari), dovevano essere riportate nelle fasi precedenti la vendita al consumatore le menzioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), b), e) ed h), costituite dalla deno-

minazione di vendita, dall'elenco degli ingredienti, dal nome o ragione sociale o marchio depositato e sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella CEE, dalla dicitura che consente di identificare il lotto di appartenenza del prodotto. Disponeva, invece, l'art. 17, commi 1 e 2 (sempre nel testo allora vigente) che i prodotti alimentari non destinati al consumatore e, in particolare quelli destinati ad essere sottoposti ad ulteriori lavorazioni, dovevano riportare le menzioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), c), e) ed h), costituite dalla denominazione di vendita, dalla quantità netta, dal nome o ragione sociale o marchio depositato e sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella CEE dalla dicitura che consente di identificare il lotto di appartenenza del prodotto.

Alla luce di tale disciplina, correttamente la sentenza ha ravvisato la sussistenza della fattispecie contestata a fronte dell'unico motivo di opposizione, con il quale il ricorrente aveva chiesto l'annullamento all'ordinanza-ingiunzione «poiché i cibi trovati privi di indicazione erano cibi per la ristorazione, da consumare direttamente ai tavoli, e non per la pubblica vendita», atteso che, comportando la somministrazione di alimenti pur sempre una alienazione che trova la sua causa nel pagamento di un prezzo, sia nel caso in cui gli alimenti confezionati all'interno dei contenitori fossero destinati ad essere ceduti sfusi agli avventori e sia in quello in cui dovessero essere anteriormente sottoposti ad ulteriori lavorazioni o costituissero dei semilavorati, essi non potevano essere detenuti senza che una etichettatura od una formalità ad essa equipollente, secondo le ulteriori previsioni degli artt. 16 o 17 cit., ne riportasse quelle indicazioni elencate nell'art. 3, d.lgs. richieste per ciascuna delle due ipotesi.

(Omissis)

(1) ETICHETTATURA DELLE SOSTANZE ALIMENTARI E TUTELA DEL CONSUMATORE.

La Corte di cassazione, con la decisione in commento, ha stabilito che anche i prodotti alimentari utilizzati nei ristoranti per la preparazione dei cibi sono soggetti alle prescrizioni concernenti l'etichettatura ed alle indicazioni dei prodotti alimentari preconfezionati destinati alla vendita diretta ai consumatori, e, dunque, alla disciplina dell'art. 3 del d.lgs. n. 109/92, modificato dal d.lgs. n. 181/2003.

Non appare revocabile in dubbio che l'etichetta rappresenti lo strumento giuridico privilegiato della comunicazione attraverso il quale giungere a soddisfare il diritto all'informazione dell'utente e quindi a tutelare la consapevolezza della sua scelta esplicitando le qualità, i contenuti e le caratteristiche del prodotto che il legislatore ha regolamentato al fine di veicolare le informazioni nel dialogo tra imprenditore e consumatore (1). L'anello di congiunzione tra la disciplina della sicurezza alimentare e la tutela dei diritti dei cittadini è infatti rappresentato dal diritto del consumatore al raggiungimento delle informazioni utili e necessarie per garantire una scelta quanto più consapevole. È stato sostenuto, infatti, in dottrina che l'informazione ha assunto una molteplicità di significati rilevanti, ma qui interessa soprattutto quello secondo cui l'informazione integra un obbligo posto a carico di taluni soggetti quando entrano in rapporto con altri, come avviene nelle trattative contrattuali o nella presentazione di beni o servizi oggetto dei rapporti giuridici (2).

(1) Con riguardo al tema dell'etichettatura in generale si veda, *ex multis*, COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2007, 263-282; GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, 145; SAJJA, *Etichettatura dei prodotti agroalimentari. Funzione e natura giuridica*, Messina, 2007, 76 e ss.; LUCIFERO, *La comunicazione e l'etichettatura degli alimenti*,

in *Agr. Ist. Merc.*, in corso di pubblicazione. In particolare, sugli obblighi di informazione, si v. LUCIFERO, *Etichettatura degli alimenti: comunicazione legale e comunicazione volontaria*, in questa Riv., 2009, 14.

(2) V. ZENO-ZENCOVICH, voce *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, 1993, 420-421.

In questi termini, il diritto all'informazione relazionata alla sfera dell'individuo, ha recepito molteplici istanze collegabili anche ad interessi personali – tra i più rilevanti il diritto alla salute di cui all'art. 32 della Cost. – rappresentando la sintesi di una serie di obblighi atti a garantire la circolazione di prodotti sicuri e genuini, nonché la correttezza e buona fede nel momento perfezionativo del contratto (3).

Il sistema dell'etichettatura, che comprende regole relative alle indicazioni da apportare ai prodotti alimentari destinati alla vendita al consumatore nell'ambito del mercato, nonché la loro presentazione e la relativa pubblicità (4), risponde a precise esigenze. L'etichetta, sede del messaggio pubblicitario, rappresenta l'insieme delle menzioni, indicazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o simboli riferentisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento, cartella, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca (5). Anche in sede di normativa comunitaria, con la direttiva n. 13 del 20 marzo 2000 si è regolato il modo attraverso il quale i produttori di generi alimentari possono e devono informare i consumatori sulla composizione e sulle caratteristiche dei loro beni. Mentre un tempo era il contenuto della negoziazione verbale ad assumere valore di indicazione contrattuale, oggi tale funzione è espressa dall'etichetta (6), dalla quale dipende sia l'accettazione della proposta contrattuale sia la validità dell'operazione commerciale. Per quanto concerne le modalità di diffusione delle informazioni «veicolate» attraverso l'etichetta, l'art. 2 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 sancisce che l'etichettatura e le relative modalità di realizzazione, destinate ad assicurare la corretta e trasparente informazione del consumatore, non devono essere tali da indurre in errore l'acquirente, per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare (natura, identità, qualità, origine o provenienza), attribuendo a quest'ultimo effetti o proprietà che non ha oppure suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti analoghi possiedono caratteristiche identiche.

Ciò premesso, la Corte di cassazione ha ritenuto di dover rigettare il ricorso proposto dall'imputato, titolare di un ristorante, in quanto anche i prodotti alimentari utilizzati nei ristoranti per la preparazione dei cibi sono soggetti alle prescrizioni concernenti l'etichettatura ed alle indicazioni dei prodotti alimentari preconfezionati destinati alla vendita diretta ai consumatori, e, dunque, alla disciplina dell'art. 3 del d.lgs. n. 109/92, modificato dal d.lgs. n. 181/2003. Nel tessuto motivazionale della sentenza, la Corte mostra di fare buona applicazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 109/92, e della *ratio* delle disposizioni ivi dettate, secondo il testo vigente all'epoca dell'accertamento.

In tema di commercio di prodotti alimentari, il d.lgs. n. 109/92 ha riordinato in modo organico l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti, correlandola, come ha osservato la Corte costituzionale con la sentenza n. 401/92 (7), alla materia del commercio e alla connessa protezione del consumatore, allo scopo di assi-

curare trasparenza ed adeguata informazione nella vendita dei prodotti, in un contesto nel quale i profili igienico-sanitari risultano assorbiti nella finalità della protezione del consumatore attraverso la disciplina del commercio (8). In virtù di ciò, affermano i Supremi Giudici, le indicazioni da riportare sugli alimenti, elencate nell'art. 3 del d.lgs. n. 109/92 anche se specificamente riferite a prodotti preconfezionati destinati al consumatore, trovano applicazione anche per gli altri prodotti alimentari destinati ad essere venduti sfusi e a quelli destinati ad un consumo non diretto, rispetto ai quali pure opera la finalità di assicurare la protezione al consumatore, sia anche in forma mediata.

In particolare l'art. 16, commi 5 e 8, d.lgs. n. 109/92, prevedeva (nel testo vigente all'epoca dell'accertamento della violazione) che sui prodotti venduti sfusi, tra i quali quelli della gastronomia (9), ivi comprese le preparazioni alimentari pronte per cuocere (nel testo attuale: prodotti della gelateria, della pasticceria, delle panetterie e della gastronomia, ivi comprese le preparazioni alimentari), dovevano essere riportate nelle fasi precedenti la vendita al consumatore le menzioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), b) e) ed b), costituite dalla denominazione di vendita, dall'elenco degli ingredienti, dal nome o ragione sociale o marchio depositato e sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella CEE, dalla dicitura che consente di identificare il lotto di appartenenza del prodotto. Disponeva, invece, l'art. 17, commi 1 e 2, (sempre nel testo allora vigente) che i prodotti alimentari non destinati al consumatore e, in particolare quelli destinati ad essere sottoposti ad ulteriori lavorazioni, dovevano riportare le menzioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), c), e) ed b), costituite dalla denominazione di vendita, dalla quantità netta, dal nome o ragione sociale o marchio depositato e sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella CEE, dalla dicitura che consente di identificare il lotto di appartenenza del prodotto.

A fronte di tali considerazioni, correttamente la Suprema Corte ha ravvisato la responsabilità dell'imputato, non ritenendo che i cibi trovati privi di indicazioni fossero da consumarsi direttamente ai tavoli, e non per la pubblica vendita, e come tali sottratti alla disciplina di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 109/92. Sulla base della premessa secondo cui la somministrazione di alimenti comporta pur sempre un'alienazione che trova la sua causa nel pagamento di un prezzo, tanto nel caso in cui gli alimenti confezionati all'interno dei contenitori siano destinati ad essere ceduti sfusi agli avventori, tanto in quello in cui debbano essere anteriormente sottoposti ad ulteriori lavorazioni o costituiscano dei semilavorati, essi non possono essere detenuti senza che una etichettatura od una formalità ad essa equipollente, secondo le previsioni degli artt. 16 o 17 del d.lgs. 109/92, ne riporti quelle indicazioni elencate nell'art. 3 del decreto citato, richieste per ciascuna delle due ipotesi.

Alessandra Coviello

(3) V. LUCIFERO, *op. cit.*, 14-15.

(4) Questa è la formula adottata dall'art. 1, comma 1 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 quale risulta a seguito della modifica apportata dall'art. 1 del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181 di attuazione della direttiva 2000/13.

(5) Dir. 2000/13, art. 1, par. 3, lett. a) attuata in Italia per mezzo del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181, concernente l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

(6) V. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore ed il contratto*, in GERMANO - ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 21.

(7) Corte cost. 26 ottobre 1992, n. 401, in *Giur. cost.*, 1992, 3469.

(8) Cass. Sez. II 29 novembre 2004, n. 22389 (ord.), in *Ragiusan*, 2005, 3, 268.

(9) V. Cass. Sez. I 17 gennaio 1998, n. 368, in *Foro it.*, 1998, 811.

Cass. Sez. III Pen. - 22-4-2010, n. 15374 - Onorato, pres.; Franco, est.; Izzo, P.M. (conf.) - B.G., ric. (Annulla senza rinvio Trib. ries. Pordenone 18 settembre 2009)

Produzione, commercio e consumo - Marchio - Tutela penale - Tutela del «Made in Italy» - Indicazione del luogo di fabbricazione del prodotto - Falsità della stessa - Integrazione del reato di cui all'art. 517 c.p. - Sussistenza - Fattispecie.

In tema di reato di vendita di prodotti industriali con segni mendaci di cui all'art. 517 c.p., l'imprenditore non ha l'obbligo di indicare sull'oggetto quale sia il luogo di fabbricazione dello stesso, ma qualora tale indicazione sia apposta, la falsità della stessa è idonea di per sé sola a trarre in inganno sull'origine del prodotto (1).

(Omissis)

5. Il Collegio ritiene peraltro opportuno evidenziare come sia fondato anche il primo motivo, in quanto effettivamente manca il *fumus* del reato ipotizzato.

All'indagato infatti è stato contestato il reato di cui alla l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, per avere importato una serie di coltelli da tasca, forbici da giardino, roncole e bussole fabbricati in (omissis) e che recavano il marchio «Ausonia» o «Ausonia Inox», nonché delle singole confezioni dove erano contenuti la dicitura «dalla secolare esperienza nella lavorazione dell'acciaio», e ciò senza invece indicare che gli oggetti erano stati fabbricati in (omissis).

In sostanza, dunque, all'indagato è stato contestato di non avere indicato sui prodotti da lui commerciati il luogo di fabbricazione, e cioè un comportamento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Suprema Corte (valida, come si vedrà, anche alla luce della normativa attualmente vigente), non è previsto dalla legge come reato.

Questa Corte, invero, ha ripetutamente affermato che, ai sensi dell'art. 517 c.p. e della l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49 (anche a seguito della modificazione apportata dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, art. 1, comma 9), relativamente ai prodotti industriali, per «provenienza ed origine» della merce non deve intendersi (ad eccezione delle specifiche ipotesi espressamente previste dalla legge) la provenienza della stessa da un certo luogo di fabbricazione, totale o parziale, bensì la sua provenienza da un determinato imprenditore che si assume la responsabilità giuridica, economica e tecnica della produzione e si rende garante della qualità del prodotto nei confronti degli acquirenti (Sez. III 7 luglio 1999, Thum, rv. 214.438; Sez. III 21 ottobre 2004, n. 3352/05, Scarpa, rv. 231.110; Sez. III 17 febbraio 2005, n. 13712, Acanfora, rv. 231.831; Sez. III 19 aprile 2005, n. 34103, Tarantino, rv. 232.397; Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar, rv. 234.468; Sez. III 24 gennaio 2007, n. 8684, Emili, rv. 236.087; Sez. III 15 marzo 2007, n. 27250, Contarini, rv. 237.812; Sez. III 28 settembre 2007, n. 166/08, Parentini, rv. 238.560). A questo principio fanno eccezione solo i prodotti agricoli o alimentari che sono identificabili in base all'origine geografica, la cui qualità essenzialmente dipende dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati, trasformati e prodotti, e per i quali per origine del prodotto deve intendersi propriamente la sua origine geografica o territoriale.

Lo strumento che rassicura il mercato sulla qualità del prodotto è il marchio, registrato o no, che si configura come segno distintivo del prodotto medesimo, nella forma di un emblema o di una denominazione. La triplice tradizionale funzione del marchio (indicare la provenienza imprenditoriale, assicurare la qualità del prodotto e agire come suggestione pubblicitaria) non è modificata neppure nella realtà economica contemporanea, nella quale numerosi imprenditori si avvalgono legittimamente di imprese situate in altri Paesi per fabbricare i propri prodotti contrassegnati da un proprio marchio distintivo (Sez. III 17 febbraio 2005, n. 13712, Acanfora, rv. 231.831). Il marchio, quindi, rappresenta il collegamento tra un determinato prodotto e l'impresa, non nel senso della materialità della fabbricazione, ma della responsabilità del produttore il quale, solo di fatto, ne garantisce la qualità nel senso che è il solo responsabile verso l'acquirente; sicché non è richiesto dalla disciplina del marchio che venga pure indicato il luogo di fabbricazione perché non imposto dalla legge e perché non sussiste per l'imprenditore l'obbligo di informare che egli non fabbrica direttamente i prodotti (Sez. III 21 ottobre 2004, n. 3352/05, Scarpa, rv. 231.110).

6. Nella specie, dunque, la indicazione del marchio «Ausonia» o «Ausonia Inox» conteneva una esatta indicazione di provenienza e di origine, perché corrispondeva appunto al nome dell'imprenditore che si era assunto la responsabilità economica e tecnica dei prodotti e ne garantiva la qualità nei confronti dei potenziali acquirenti.

Né può ritenersi ingannevole la scritta «dalla secolare esperienza nella lavorazione dell'acciaio» - peraltro apposta su parte delle confezioni - poiché essa si riferisce con tutta evidenza alla società Ausonia, ossia all'imprenditore che si era assunta la responsabilità della qualità dei prodotti, e non contiene invece alcuna espressione che possa ricollegare il prodotto ad un determinato territorio.

7. L'ordinanza impugnata ha anche affermato che il marchio potrebbe continuare a rappresentare il collegamento tra un prodotto e l'impresa che ne garantisce la qualità solo a condizione che il processo di produzione avvenga secondo le caratteristiche qualitative dell'azienda che appone il proprio marchio, la quale quindi potrebbe delocalizzare il processo produttivo all'estero, utilizzando però materiali, progetti e *standard* analoghi a quelli utilizzati in Italia. Nella specie, quindi, secondo l'ordinanza impugnata, sussisterebbe il *fumus* del reato perché l'indagato non ha fornito la prova che l'azienda (omissis) era in realtà l'impresa italiana delocalizzata e che la produzione sia avvenuta secondo caratteristiche qualitative concordate con l'esecutore.

8. L'assunto è infondato sotto un duplice profilo. Innanzitutto, non è indicato da quali disposizioni di legge il Tribunale del riesame ha ricavato la regola secondo cui l'imprenditore potrebbe apporre lecitamente il proprio marchio, così garantendo la qualità del prodotto, soltanto a condizione che abbia fornito al fabbricante straniero materiali, progetti e *standard* produttivi usati in Italia, ossia abbia in sostanza continuato a curare direttamente le fasi di produzione svoltesi all'estero.

Questa interpretazione non tiene conto che la qualità è garantita dall'assunzione di responsabilità dell'imprenditore che appone il marchio e non dal luogo di produzione. Tale interpretazione, inoltre, appare in contrasto sia con l'esistenza di marchi commerciali (in cui scissione tra titolare del marchio e produttore è assoluta ed originaria) sia con il principio della cessione o licenza libera del marchio, svincolate dalla cessione o licenza dell'azienda (purché non ne derivi inganno in quei caratteri dei prodotti o servizi che sono essenziali nell'apprezzamento del pubblico).

La giurisprudenza di questa Corte, del resto, ha più volte affermato che quando il marchio corrisponda effettivamente alla ditta che si assume la responsabilità e la garanzia della qualità della merce, è poi irrilevante che la ditta italiana sia stata solo importatrice o abbia anche partecipato alla produzione della merce, dal momento che essa si è comunque resa garante della qualità della merce stessa nei confronti degli eventuali acquirenti (Sez. III 21 ottobre 2004, n. 3352/05, Scarpa, rv. 231.110; Sez. III 17 febbraio 2005, n. 13712, Acanfora, rv. 231.831; Sez. III 19 aprile 2005, n. 34103, Tarantino, rv. 232.397; Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar, rv. 234.468; Sez. III 15 marzo 2007, n. 27250, Contarini, rv. 237.812; Sez. III 28 settembre 2007, n. 166/08, Parentini, rv. 238.560; Sez. III 13 maggio 2008, Mazza).

9. In secondo luogo, quand'anche si ritenesse che dovrebbe sempre trattarsi di mera delocalizzazione, è evidente come il Tribunale del riesame abbia compiuto una inammissibile inversione dell'onere della prova, ritenendo presunto il *fumus* del reato e che sia l'indagato a dover dimostrare l'insussistenza dell'accusa, ossia che la produzione all'estero è avvenuta sotto le sue direttive e con materiali, progetti, *standard*, ecc. italiani.

Al contrario, anche ammesso che sia necessario che l'imprenditore curi personalmente la produzione, graverebbe sempre sull'accusa l'onere di provare che questa direzione produttiva non vi sia mai stata e che l'imprenditore abbia agito come mero importatore (Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar, rv. 234.468; Sez. III 28 settembre 2007, n. 166/08, Parentini, rv. 238.560).

10. L'ordinanza impugnata ha poi ritenuto che la società Ausonia dovrebbe qualificarsi mero importatore e non fabbricante perché, ai sensi del d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 46, art. 1, lett. f), per fabbricante deve intendersi «la persona fisica o giuridica responsabile della progettazione, della fabbricazione, dell'imballaggio e dell'etichettatura di un dispositivo in vista dell'immissione in commercio a proprio nome, indipendentemente dal fatto che queste operazioni siano eseguite da questa stessa persona o da un terzo per suo conto». L'assunto è chiaramente erraneo perché il d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 46, art. 1 (Attuazione della direttiva 93/42/CEE, concernente i dispositivi medici) specifica espressamente che le definizioni date valgono ai fini del decreto stesso e che il decreto «si applica ai dispositivi medici ed ai relativi accessori».

Nella specie, invece, non si trattava di dispositivi medici o dei relativi accessori, bensì di utensili per la campagna ed il giardino.

11. La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro specificato che il reato è astrattamente configurabile solo quando, oltre al proprio marchio o alla indicazione della località in cui ha sede la sua ditta, l'imprenditore apponga anche una dicitura con cui attesti espressamente

che il prodotto è stato fabbricato in Italia o comunque in un Paese diverso da quello di effettiva fabbricazione (Paese da individuare secondo le disposizioni del Codice doganale europeo). In questi casi, invero, la falsa apposizione del marchio «Made in Italy» o «Prodotto in Italia» sarà punita ai sensi della l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, mentre la falsa attestazione che il prodotto è stato fabbricato in un altro Paese sarà comunque punita ai sensi dell'art. 517 c.p. In questi casi, infatti, non ha più rilievo la provenienza da un dato imprenditore che assicura la qualità del prodotto, ma il fatto che la falsa specifica attestazione che il prodotto è stato fabbricato in un determinato Paese è comunque idonea ad ingannare il consumatore e ad incidere sulle sue scelte (egli potrebbe indursi, per i più diversi motivi, ad acquistare o non acquistare un prodotto proprio perché fabbricato o non fabbricato in un determinato luogo).

È bene però precisare - anche perché sovente si riscontrano scorrette applicazioni di questo principio - che ciò può verificarsi solo quando sul prodotto sia apposta la specifica indicazione del suo luogo di produzione, e questo sia falso alla stregua dei criteri indicati dal Codice doganale europeo. Non è invece sufficiente l'indicazione di un marchio, o del nome della ditta o dell'impresa, o anche della località in cui ha sede questa impresa, o simili indicazioni, quando non sia specificato che il prodotto è fabbricato in Italia o in un altro determinato Paese. Né sono sufficienti indicazioni pubblicitarie che si riferiscono all'impresa e non al luogo di produzione.

È per queste ragioni che la giurisprudenza di questa Corte ha, ad esempio, ritenuto non configurabile il reato nel caso di:

- elettrodi per saldatura fabbricati in Romania che riportavano sulle confezioni la dicitura «*omissis*» (Sez. III 21 ottobre 2004, n. 3352/05, Scarpa, rv. 231.110);
- prodotti tessili fabbricati in (*omissis*) e recanti un'etichetta con la dicitura della ditta produttrice «Legea-Italy» o un cartellino con la scritta «Legea» e con una striscia sottostante recante i colori della bandiera italiana e un riquadro con la dicitura «ITALY» (Sez. III 17 febbraio 2005, n. 13712, Acanfora, rv. 231.831);
- oggetti di vasellame prodotti in (*omissis*) su cui era stata apposta la dicitura «Griffe Montenapoleone Milano» (Sez. III 28 settembre 2007, n. 166/08, Parentini, rv. 238.560);
- capi di abbigliamento prodotti in (*omissis*) al cui interno vi erano etichette con gli estremi della ditta italiana e con la dicitura «prodotto da C.C.I.A.A. n.... REA...» e in piccolo la frase «prodotto importato» (Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar, rv. 234.468);
- occhiali da sole con la dicitura «conceived by» (concepito o immaginato da) con l'indicazione della ditta italiana (Sez. III 12 maggio 2006, n. 21797, Danzi, rv. 235.525);
- valigie in poliestere prodotte dalla (*omissis*) e commercializzate da una ditta importatrice con la dicitura «Margherita Italia» ed una etichetta con la scritta «Made in P.R.C.» (Sez. III 13 maggio 2008, Mazza);
- orologi da polso fabbricati ad (*omissis*) e recanti incisa sulla cassa la dicitura «Officina del Tempo - Italy», nonché sulla parte inferiore del quadrante la dicitura «Italian design» (Sez. III 24 gennaio 2007, n. 8684, Emili, rv. 236.087);
- pantaloni tagliati ed assemblati in Tunisia e con etichetta con l'indicazione «Carlo Colucci, my Private Italy» ed il logo della bandiera italiana (Sez. III 13 maggio 2008, Faresin).

Nel caso in esame non è stato apposto il marchio «Made in Italy» né la specifica indicazione del Paese nel quale gli oggetti erano stati fabbricati. I segni e le diciture apposte non collegavano poi in modo certo la fabbricazione del prodotto ad uno specifico Paese. Al contrario, gli oggetti contenevano solo l'indicazione veritiera dell'impresa che ne garantiva la qualità. Non era quindi nemmeno in astratto configurabile il reato contestato.

12. In realtà, l'orientamento seguito dal Tribunale del riesame si fonda implicitamente, ma chiaramente, sulla tesi che le disposizioni in esame (ossia la l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, come modificato dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, art. 1, comma 9, convertito dalla l. 14 maggio 2005, n. 80) avrebbero imposto agli imprenditori italiani, che commercializzano in Italia beni da essi o per essi prodotti all'estero, un obbligo di positiva indicazione del luogo in cui i beni importati sono materialmente prodotti. Tanto è vero che all'indagato era stato espressamente contestato di avere importato gli oggetti con il nome della propria ditta, ma senza riportare alcuna indicazione circa la provenienza (*omissis*) degli stessi.

Si tratta però di una tesi erronea perché, almeno sulla base delle disposizioni di legge dianzi ricordate, non esisteva alcun obbligo per l'imprenditore di indicare il luogo di fabbricazione del prodotto commercializzato con il suo marchio.

E difatti, secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte, la induzione in inganno di cui all'art. 517 c.p. riguarda l'origine, la prove-

nienza o qualità dell'opera o del prodotto; ma i primi due elementi sono funzionali al terzo che in realtà è il solo fondamentale, posto che, normalmente, il luogo o lo stabilimento in cui il prodotto è confezionato è indifferente alla qualità del prodotto stesso (a parte le diverse considerazioni che devono farsi in ordine ai prodotti agroalimentari). Inoltre, la disciplina generale del marchio non esige che venga pure indicato il luogo di produzione del prodotto ed il marchio rappresenta solo il collegamento tra un determinato prodotto e l'impresa, non nel senso della materialità della fabbricazione, ma della responsabilità del produttore il quale ne garantisce la qualità nel senso che è il solo responsabile verso l'acquirente (Sez. III 21 ottobre 2004, n. 3352/05, Scarpa, rv. 231.110; Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar, rv. 234.468; Sez. III 28 settembre 2007, n. 166/08, Parentini, rv. 238.560).

13. Tale tesi, del resto, come è già stato altre volte osservato (Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar, rv. 234.468), non solo non trova fondamento nella lettera e nella *ratio* delle disposizioni in questione, ma deve essere disattesa anche per la necessità di dare alle disposizioni stesse una interpretazione adeguatrice, che non rischi di porle in contrasto con i principi dell'Unione europea e con quelli costituzionali.

Ed invero, qualora un siffatto obbligo fosse posto unilateralmente soltanto dal legislatore nazionale e non anche dagli altri Paesi della Comunità, potrebbe prospettarsi un pericolo di non conformità con i principi comunitari relativi alla libera circolazione dei beni e servizi ed alle misure di effetto equivalente. Un obbligo del genere potrebbe infatti avere l'effetto di scoraggiare i rapporti tra imprese situate in Stati membri diversi, potendo indurre l'impresa che deve far realizzare da altri i propri prodotti apponendovi il suo marchio, a rivolgersi all'industria nazionale invece che ad imprese situate in altri Stati membri. Del resto, proprio in applicazione di tali principi, gli organi dell'Unione europea e la Corte di giustizia si sono più volte espressi con disfavore in ordine alla marcatura di origine dei prodotti.

Un obbligo del genere, inoltre, potrebbe, in contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., portare ad una ingiustificata disparità di trattamento tra gli imprenditori nazionali e ad una compressione della libertà di iniziativa nei confronti di alcuni imprenditori nazionali. Ed invero, sarebbe consentito solo agli imprenditori nazionali che si rivolgono, per la realizzazione dei propri prodotti, ad altri produttori nazionali, di omettere la indicazione della origine e provenienza, mentre tale indicazione sarebbe obbligatoria - a prescindere da ogni incidenza sulla qualità del prodotto - qualora i prodotti fossero realizzati, a parità di condizioni qualitative, all'estero. Inoltre, poiché in ambito comunitario vige il principio che il prodotto legalmente commercializzato in uno Stato membro deve poter essere commercializzato negli altri Stati membri (a meno che non ricorrano esigenze imperative quali la tutela della salute, la lealtà dei rapporti commerciali, i diritti di privativa industriale, nella specie non configurabili) e poiché non risulta l'esistenza di norme comunitarie che impongano l'indicazione della origine e provenienza del prodotto in casi come quello in esame, potrebbe ipotizzarsi un caso di discriminazione alla rovescia. Invero, l'operatore nazionale potrebbe trovarsi discriminato a favore dell'operatore di altro Stato membro, perché ad esso sarebbe imposto l'obbligo di indicazione della origine della merce prodotta all'estero, mentre all'operatore di altro Stato membro (ovviamente libero di commercializzare sul mercato italiano) tale obbligo non sarebbe imposto. Ulteriori profili di irrazionale disparità di trattamento potrebbero ravvisarsi nell'ipotesi che l'obbligo di indicazione della fabbricazione all'estero sussista solo per i prodotti cui sono apposti marchi o diciture italiane o che li facciano apparire come prodotti in Italia e non anche quando siano apposti marchi o diciture di altri Stati dell'Unione.

14. Questa interpretazione è altresì confermata dalle modifiche apportate alla l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, con la l. 23 luglio 2009, n. 99, art. 17, comma 4, lett. a). È infatti solo con quest'ultima disposizione - avente chiaramente natura innovativa e non interpretativa - che è stata introdotta nel suddetto comma 49 una disposizione che prevede che qualora su oggetti fabbricati all'estero siano apposti marchi di aziende italiane debba anche essere apposta «l'indicazione precisa, in caratteri evidenti, del loro Paese o del loro luogo di fabbricazione o di produzione, o altra indicazione sufficiente ad evitare qualsiasi errore sulla loro effettiva origine estera». L'introduzione di questo nuovo obbligo, invero, conferma che in precedenza non vi era alcun obbligo di indicare il luogo di fabbricazione per gli oggetti prodotti all'estero, quand'anche sugli stessi fossero apposti marchi di aziende italiane, che potevano quindi essere liberamente usati anche su oggetti prodotti all'estero senza alcuna altra specificazione.

Sennonché la suddetta l. 23 luglio 2009, n. 99, art. 17, comma 4 (con la disposizione da esso inserita nella l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49) dopo due mesi dalla sua entrata in vigore è stato espressamente abrogato dal d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 16,

comma 8, convertito con l. 20 novembre 2009, n. 166.

Il d.l. 25 settembre 2009, n. 135, art. 16, comma 6, peraltro, ha inserito nella l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49 *bis*, il quale ora prevede che «costituisce fallace indicazione l'uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto, ovvero senza essere accompagnati da attestazione, resa da parte del titolare o del licenziatario del marchio, circa le informazioni che, a sua cura, verranno rese in fase di commercializzazione sulla effettiva origine estera del prodotto».

Il contravventore è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 10.000 ad Euro 250.000».

Pertanto, attualmente, un obbligo di indicazione della origine estera del prodotto sussiste soltanto nell'ipotesi di uso del marchio con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana. Peraltro, anche in questo caso, non è indispensabile l'indicazione del Paese di fabbricazione, essendo sufficienti altre indicazioni che evitino fraintendimenti del consumatore sull'effettiva origine del prodotto ovvero una attestazione sulle informazioni che verranno in seguito rese in fase di commercializzazione sulla effettiva origine estera del prodotto.

Il mancato adempimento di tale obbligo, peraltro, non è previsto come reato e costituisce solo un illecito amministrativo.

15. Nel caso di specie è pacifico che l'indagato ha utilizzato il marchio di cui era titolare. Pertanto, anche qualora fosse stata esatta la contestazione, ossia anche qualora la mera apposizione del marchio Ausonia e la scritta pubblicitaria avessero potuto indurre il consumatore a ritenere che gli oggetti erano stati fabbricati in Italia, la fattispecie in esame rientrerebbe comunque nella previsione dell'art. 4 cit., comma 49 *bis*, ossia costituirebbe solo un illecito amministrativo.

Anche per questa ragione deve escludersi l'astratta configurabilità del contestato reato e la possibilità di sottoporre gli oggetti a sequestro penale, probatorio o preventivo.

I diziari rilevati profili di non conformità ai principi comunitari o costituzionali restano nella specie irrilevanti, perché in questa sede non deve farsi applicazione dell'art. 4 cit., comma 49 *bis*, e perché questa disposizione ha introdotto un obbligo che in precedenza non esisteva nell'ordinamento (sicché non vi è alcun reato che potrebbe rivivere a seguito di un eventuale annullamento della disposizione stessa).

(Omissis)

(1) SUL DIVORZIO TRA INTERPRETAZIONE GIURIDICA E REALTÀ SOCIO-ECONOMICA NELLA TUTELA DEL «MADE IN ITALY».

La sentenza in epigrafe torna a sollevare delicati problemi interpretativi in relazione alla commercializzazione, nel territorio nazionale, di prodotti non originari dell'Italia, in quanto risultato di molteplici contributi di progettazione, fabbricazione, assemblaggio, materia prima, *styling*, con modalità tali da indurre in inganno il consumatore sull'effettiva origine.

La compiuta ricostruzione della vicenda ed il rinvio ai numerosi precedenti consente al giudice di concludere, senza alcuna esitazione, nel senso che il marchio indica la provenienza imprenditoriale del prodotto e, dunque, la responsabilità del produttore senza che sussista un dovere *positivo* di indicare il luogo di fabbricazione, ma solo quello *negativo* di non comunicare una indicazione di provenienza falsa o fallace.

Nella specie, l'indicazione del marchio apposto su una serie di coltelli fabbricati in Cina corrispondente al nome dell'imprenditore – che si era assunto la responsabilità verso i consumatori della corrispondente qualità – risulta, pertanto, sufficiente a garantire l'esatta indicazione della provenienza

(imprenditoriale) anche a prescindere dalla circostanza che l'operatore abbia semplicemente importato ovvero contribuito – come previsto attraverso le informazioni rese disponibili ai consumatori – a caratterizzare i prodotti, evocando una «secolare esperienza nella lavorazione dell'acciaio».

Del resto, per puntellare la menzionata ricostruzione, il giudice opera il rinvio all'art. 517 c.p., che vieta la vendita di prodotti industriali con nomi, marchi o segni distintivi atti ad indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità, riallacciandosi alla più tradizionale opinione secondo cui «i primi due elementi sono funzionali al terzo che in realtà è il solo fondamentale, posto che, normalmente, il luogo o lo stabilimento in cui il prodotto è confezionato è indifferente alla qualità del prodotto stesso».

In ragione delle argomentazioni e del consolidato orientamento della giurisprudenza il tema potrebbe essere, allora, facilmente archiviato in base ad una sistemazione definitiva, se non fosse un'aspettativa, del tutto inappagata, di ridurre lo scarto tra l'ancoraggio della tutela del *Made in Italy* ad un contesto radicalmente mutato e la presa di coscienza della necessaria selezione degli interessi in competizione, a interrogarci sull'esigenza di procedere a ricerche diverse.

L'attuale sviluppo competitivo e l'organizzazione delle relazioni economiche hanno provocato la caduta progressiva di barriere e la dilatazione dei mercati oltre ogni confine politico (1), mentre le imprese sfruttano la vocazione dei diritti nazionali quali modelli fruibili per un *lex shopping*, delocalizzando i processi produttivi.

L'allargamento quantitativo dei prodotti standardizzati indipendente dal contesto dei luoghi dove l'impresa stabilisce la sede e crea e diffonde un patrimonio valoriale intorno ad essi non può rimanere, tuttavia, senza conseguenza sulla funzione del marchio come strumento di comunicazione e di informazione del pubblico dei consumatori.

Infatti, se può escludersi che il marchio sia di per sé uno strumento sufficiente a comunicare informazioni, non si deve sottovalutare come, combinandosi con informazioni desumibili da altre fonti (pubblicità, indicazioni apposte sul prodotto, pratiche commerciali) finisca per perfezionare un processo di significazione e comunicare un messaggio (2).

È ovvio, seguendo la tesi su riferita, che la scorrettezza dell'informazione trasferita attraverso il marchio non discende direttamente dal segno in sé, ma dalle informazioni comunicate per mezzo dell'etichettatura – idonee a far credere che i prodotti fossero stati realizzati nella rinomata zona di Maniago – sì che l'esame della decettività debba spostarsi al *contesto* in cui il marchio è usato.

Si può, al contrario, osservare come il giudice resti fermo ad un'analisi del marchio disciplinato in sé e come lo stesso rinvio ai casi in precedenza risolti valga ad escludere ogni rilevanza alla serie di informazioni, diciture, simboli, colori che concorrono, invece, a comunicare, nel *dialogo* instaurato tra impresa e consumatori, la reale origine geografica dei prodotti di volta in volta considerati.

In altri termini, di violazione del *Made in Italy* potrebbe parlarsi solo quando sul prodotto venga apposta la specifica indicazione del luogo di produzione e questo sia falso; mentre tutte le altre indicazioni altrimenti utilizzate – che assegnano al marchio una funzione, per così dire, di *accumulatore* (3) – non acquisterebbero alcun significato equivoco o decettivo.

Sembra, in realtà, che il giudice proceda all'analisi del dato testuale in modo del tutto insensibile non solo alle trasformazioni economiche ed ai mutamenti sociali, ma anche al rapporto tra stabilità e contingenza dei procedimenti legislativi che hanno introdotto, nel corpo del sistema di tutela del *Made in Italy*, nuovi orientamenti.

(1) Si veda GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, 7 e ss.

(2) Il rinvio è a SENA, *Il diritto dei marchi. Marchio nazionale e mar-*

chio comunitario, Milano, 2007, 51.

(3) Si veda, ancora, SENA, *Il diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, cit., 52.

Al di là delle questioni poste dalle continue ridefinizioni, è certo che il legislatore, a partire dall'art. 4, comma 49 della l. 24 dicembre 2003, n. 350 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)* ha disposto e, mano a mano, rafforzato un quadro disciplinare, affatto innovativo, per tener conto delle interferenze tra processi di integrazione giuridica dei mercati e riconoscimento di maggiori *chances* di scelta e di capacità critica dei consumatori.

Lungo questo processo, pur nella sommarietà e incomplettezza del quadro delineato di garanzia della correttezza delle attività economiche rispetto alla *trasparenza* delle informazioni attinenti ai luoghi, il giudice sembra, non di meno, abdicare al suo insostituibile ruolo di spiccata iniziativa nella sistemazione dei dati osservati e nella ricerca della *ratio* interna dei testi (4).

Non coglie cioè il senso della sfida di ricomporre, di fronte alla erosione costante e irreversibile dei confini territoriali dell'arena degli scambi, l'interesse culturale del consumatore di protezione da effetti omologativi attraverso il rafforzamento degli elementi di significazione dei prodotti.

È vero che la successiva modifica, ad opera dell'art. 17, comma 4, della l. 23 luglio 2009, n. 99 *Disposizioni per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese nonché in materia di energia*, della formula relativa all'uso di marchi di aziende italiane su prodotti non originari dell'Italia senza l'indicazione precisa, in caratteri evidenti, del relativo Paese o del luogo di fabbricazione o di produzione ovvero di altra indicazione sufficiente ad evitare qualsiasi errore sulla effettiva origine estera, nell'ambito della disciplina sulle fallaci indicazioni, ha aperto qualche dubbio nel ragionamento di certezza del giudice, ma l'esito pratico che intende raggiungere risulta, poi, fatto salvo dal rilievo dell'immediata abrogazione disposta dall'art. 16, comma 8, 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 20 novembre 2009, n. 166).

La soluzione (per ora) finale ricerca per altra via – quella della comminatoria di una sanzione amministrativa – la tutela del *Made in Italy*, ravvisando una fallace indicazione nell'uso del marchio con modalità tale da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana. Viene, peraltro, eliminato il riferimento al Paese o al luogo di fabbricazione o di produzione e prevista, diversamente, l'inserzione di una *appendice informativa* circa l'effettiva origine, in modo da evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore, o l'*attestazione* che le informazioni pertinenti vengano rese nella fase di commercializzazione.

La ricostruzione del giudice documenta la connessione logica e concettuale tra le diverse disposizioni ma rinuncia, ancora una volta, a dedicare sufficiente attenzione agli interessi implicati, mettendo assieme, secondo un'idea sistematica il materiale esistente: come configurare, infatti, l'uso fallace o fuorviante del marchio aziendale ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette? Entro uno schema abbastanza elastico, ma da poter riempire con considerazioni socio-economiche corrispondenti ad una prassi largamente diffusa, occorre ammettere che l'uso del marchio possa generare equivoci e sconfinare nell'illecito avente rilevanza penale (*ex art. 4, comma 49, legge n. 350 cit.*)

In altra circostanza, riguardante l'importazione dall'estero di capi d'abbigliamento di cui era taciuta l'effettiva origine – e segnalata, invece, l'indicazione *veritiera* dell'impresa – il giudice di legittimità ha avvertito, almeno, che «la materia è indubbiamente in movimento alla ricerca di un punto di equilibrio fra fenomeni diversi e virtualmente contrastanti quali la globalizzazione, la necessità di sostenere la capacità concorrenziale delle imprese nazionali ricorrendo alla delocalizzazione della produzione ma anche quella di apprestare una efficace tutela di un consumatore sempre più esigente» (5).

La mancanza di stimolo ad adeguare la funzione effettivamente assolta dall'indicazione dell'origine (geografica) nella realtà dei traffici mostra, in vero, l'inadeguatezza dei modelli culturali tradizionali rispetto al ruolo che può avere la *fantasia* del giurista (6) nello scardinare sistemi tradizionali sulla base delle vicende del momento, alle quali non può risultare estraneo.

Un ultimo punto va, però, segnalato ed è legato al fatto che ogni incertezza sul valore decettivo dell'omessa indicazione del luogo effettivo di produzione viene rimossa con riguardo ai prodotti agricoli o alimentari «che sono identificabili in base all'origine geografica, la cui qualità dipende dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati, trasformati e prodotti».

Sembra, così, finalmente risolto nel senso della rassicurazione del bisogno del consumatore di fondare le proprie scelte sulla effettiva provenienza geografica delle materie prime impiegate il tema, più volte proposto (7), di una chiara distinzione che attribuisca all'origine l'indicazione di un legame di causalità fra la qualità di taluni prodotti e la relativa localizzazione territoriale.

Con la conseguenza – rilevata in un'altra circostanza (8) – che, «se così fosse, anche un tipico prodotto del *Made in Italy* come la pasta di semola, non potrebbe più legittimamente fregiarsi di tale marchio, essendo noto, da un lato, che una delle principali caratteristiche della pasta italiana è quella di venir prodotta esclusivamente con l'impiego di grano duro, come, del resto, è legislativamente prescritto e, dall'altro lato, che l'Italia non produce grano duro in quantità sufficiente a coprire il fabbisogno dell'industria pastaia e che quindi una buona percentuale di grano duro utilizzato in Italia è di provenienza estera».

In contrasto con la tendenza ad uniformare l'indirizzo giurisprudenziale nell'esame di analoghe questioni, la *ratio decidendi* della pronuncia appena segnalata muove, tuttavia, nella direzione opposta di privilegiare il canone doganale dell'ultima trasformazione sostanziale per determinare l'origine.

È facile, dunque, prevedere che, tra ulteriore stabilimento di precise norme e non rimossi contrasti interpretativi, l'indagine sull'origine sia destinata ancora a procedere attraverso un faticoso apprezzamento, fino a quando non riuscirà più indifferente oltre che al legislatore – già consapevole della necessità di riequilibrare il confronto nella scelta dei prodotti – anche all'interprete la considerazione della effettiva portata della sua espressa dicitura nella realtà sociale degli scambi, di fronte alla caduta dei diaframmi spaziali ed alla messa a nudo dei rapporti ineguali tra produttori e consumatori.

Stefano Masini

(4) Spesso, ha sottolineato ASCARELLI, *Funzioni economiche e istituti giuridici nella tecnica dell'interpretazione*, in *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, 1952, 55, «il giurista corre il rischio di venir meno al suo compito che è poi quello dell'applicazione di un *corpus iuris* costituito a una realtà continuamente mutevole e perciò necessariamente suppone non solo la conoscenza di detta realtà, ma la conoscenza del modo come in essa operano, di fatto, le varie norme, della funzione effettivamente assolta dai vari istituti».

(5) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 2006, n. 2648, Giordani, in *Dir. e*

giust., 2006, 13, 52.

(6) In argomento, si legga PANUCCIO, *La fantasia nel diritto*, Milano, 1984.

(7) Si veda, per tutti, ALBISINNI, *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, Padova, 2003, 639.

(8) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 2007, n. 27250, Contarini, in questa *Riv.*, 2007, 459, con una mia nota *L'origine (geografica) della frutta non è quella (doganale) della macedonia*.

Cass. Sez. III Pen. - 11-1-2010, n. 755 - Onorato, pres.; Gentile, est.; Siniscalchi, P.M. (conf.) - Ciaroni, ric. (*Conferma Trib. Urbino 7 novembre 2008*)

Ambiente - Danno ambientale - Risarcimento del danno ambientale - Forma specifica e per equivalente patrimoniale - Rapporti tra d.lgs. 152/2006 e art. 2043 c.c. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; c.c., art. 2043)

Sanità pubblica - Rifiuti - Attività abusiva di gestione di rifiuti speciali - Sito produttivo adiacente ad aree non autorizzate - Violazione delle prescrizioni. (D.m. 5 febbraio 1998, all. 5)

La disciplina normativa di cui all'art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152/06, secondo cui «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del d.lgs. n. 152/06» non esclude e comunque non è incompatibile con la disciplina generale prevista dall'art. 2043 c.c., in virtù della quale qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno (1).

L'effettuazione di una attività abusiva di gestione di rifiuti speciali (nella specie messa in riserva, lavorazione e frantumazione di pneumatici usati), mediante l'utilizzo di tre aree adiacenti al sito produttivo ma non autorizzate per detta attività, in violazione delle prescrizioni previste dall'allegato 5 del d.m. 5 febbraio 1998, comporta ai sensi delle normative vigenti anche il risarcimento del danno ambientale (2).

(Omissis)

Il ricorso è infondato.

Il Tribunale di Urbino ha congruamente motivato in ordine ai punti fondamentali della decisione.

In particolare il giudice del merito, mediante un esame analitico, puntuale ed esaustivo delle risultanze processuali, ha accertato che Ciaroni A.R., quale rappresentante legale della «Ecopfu s.r.l.» - nelle condizioni di tempo e di luogo come individuate in atti - aveva effettuato una abusiva attività di gestione di rifiuti speciali (nella specie messa in riserva, lavorazione e frantumazione di pneumatici usati), mediante l'utilizzo di tre aree adiacenti al sito produttivo, aree non autorizzate per detta attività. Ancora, la predetta società «Ecopfu s.r.l.», aveva effettuato l'attività in esame in violazione delle prescrizioni previste dall'allegato 5 del d.m. 5 febbraio 1998; il tutto come individuato analiticamente in atti.

Ricorrevano, pertanto, gli elementi costitutivi del reato come contestato in atti.

Per contro le censure dedotte nel ricorso sono infondate, perché in contrasto quanto accertato e congruamente motivato dal giudice di merito.

Dette doglianze, peraltro - quantunque siano state prospettate come violazione di legge e/o vizio di motivazione, ex art. 606 lett. b) ed e) c.p.p. - costituiscono nella sostanza eccezioni in punto di fatto, poiché non inerenti ad errori di diritto o vizi logici della decisione impugnata, ma alle valutazioni operate dai giudici di merito. Si chiede, in realtà, al giudice di legittimità una rilettura degli atti probatori, per pervenire ad una diversa interpretazione degli stessi, più favorevole alla tesi difensiva del ricorrente. Trattasi di censura non consentita in sede di legittimità perché in violazione della disciplina di cui all'art. 606 c.p.p. (Giurisprudenza consolidata: Cass. Sez. Un. 2 luglio 1997, n. 6402, rv. 207.944; Cass. Sez. Un. 29 gennaio 1996, n. 930, rv. 203.428; Cass. Sez. I 6 maggio 1998, rv. 210.543; Cass. Sez. V 31 gennaio 2000, rv. 215.745; Cass. Sez. V ord. 14 aprile 2006, n. 13648, rv. 233.381).

Parimenti va disattesa la censura attinente alla costituzione della parte civile della Provincia di Pesaro ed Urbino.

Al riguardo va precisato che la disciplina normativa di cui all'art. 311, comma 1, d.lgs. 152/06, secondo cui «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto» non esclude e comunque non è incompatibile con la disciplina generale prevista dall'art. 2043 c.c., in virtù della quale qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno. Conseguente che nella fattispecie *de qua* sussiste la legittimazione della Provincia di Pesaro ed Urbino a costituirsi parte civile, avendo detto Ente chiesto (ed ottenuto) il risarcimento del danno patrimoniale derivante dalla condotta illecita come contestata ed accertata nei confronti dell'imputato (attuale ricorrente) Ciaroni A.R.

Va respinto, pertanto, il ricorso proposto da Ciaroni A.R. (*omissis*).

(1-2) DANNO AMBIENTALE: AZIONE RISARCITORIA A DOPPIO BINARIO TRA RESPONSABILITÀ EXTRA CONTRATTALE E TUTELA PUBBLICISTICA RIPRISTINATORIA.

Una delle emergenze nazionali più prossime, se non si porrà rimedio in tempo, sarà senza dubbio quella dei rifiuti speciali, cioè di quei rifiuti che non sono assimilabili ai rifiuti urbani in quanto riguardano gli scarti delle attività produttive.

Il Rapporto rifiuti 2008 dell'ISPRA, Istituto (*ex* APAT-ICRAM-INFS) che analizza la produzione e la gestione dei rifiuti urbani e speciali, evidenzia un *trend* di crescita dei rifiuti speciali superiore a quello urbano attestandosi su un totale di 134 milioni di tonnellate così suddivise: 73,4 milioni di rifiuti non pericolosi; 9,2 milioni di rifiuti pericolosi; 52 milioni di rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione (1).

I pneumatici, dopo l'entrata in vigore della l. 31 luglio 2002, n. 179, sono considerati rifiuti speciali solo se si tratta di pneumatici «fuori uso», rimanendo esclusi dalla nozione di rifiuti i c.d. pneumatici ricostruibili. L'art. 23 della legge 179/2002 citata ha disposto che «all'allegato A (del d.lgs. 22/1997) le parole «CER 16.01.03 pneumatici usati» sono sostituite dalle seguenti: «CER 16.01.03 pneumatici fuori uso» e, attualmente, sia l'art. 228 che l'allegato A - voce CER 16.01.03 - del d.lgs. contemplano anch'essi nella categoria dei rifiuti unicamente i «pneumatici fuori uso» (2).

È orientamento costante della S.C. non ritenere il reato di attività di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione, previsto dall'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, un reato proprio integrabile soltanto da soggetti che esercitano professionalmente una attività di gestione di rifiuti, ma un reato comune che può essere pertanto commesso anche da chi esercita attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa, atteso l'utilizzo della espressione «chiunque» nel primo comma dell'articolo citato (3). Le considerazioni di cui sopra conservano la loro valenza anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 256 del d.lgs. 152/2006 che non fa altro che riproporre nella sostanza la formulazione della norma precedente.

In tema di rifiuti quando il deposito non presenta i requisiti richiesti per quello temporaneo, esso può integrare alternativamente: a) gli estremi del *deposito incontrollato o abbandono*, sanzionato come illecito amministrativo ai sensi dell'art. 50,

(1) Fonte: *XI Rapporto rifiuti* pubblicato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

(2) L. RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2008, 162 e ss.

Sull'argomento: Cass. Sez. III Pen. 23 gennaio 2007, n. 8679, V.D. e L.S., in *Ambiente & sviluppo*, 2007, 11, 1033: «In tema di gestione di rifiuti, dopo l'entrata in vigore della l. 31 luglio 2002, n. 179, la qualifica di rifiuto va attribuita ai soli pneumatici fuori uso, come confermato dall'allegato A, voce 16.01.03, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e non anche ai pneumatici usati ma ancora ricostruibili»; Cass. Sez. III Pen. 29 novembre 2006, n.

41623, P.M. in proc. Imberti, in *Riv. pen.*, 2007, 10, 1057: «Integra il reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art. 51, d.lgs. n. 22 del 1997) l'accumulo di «beni destinati alla rottamazione» elencati nel catalogo europeo dei rifiuti (CER), quali i veicoli e i pneumatici fuori uso, le batterie e gli accumulatori, in quanto «beni» destinati allo smaltimento o al recupero delle sostanze per i quali anche il deposito preliminare è soggetto ad autorizzazione».

(3) *Ex plurimis*, Cass. Sez. III Pen. 11 febbraio 2004, n. 16698, Bersanti, in *Riv. Pol.*, 2005, 207.

d.lgs. 22/1997 (ora art. 255, d.lgs. 152/2006) se l'abbandono/deposito è stato operato da un privato o come reato contravvenzionale, ai sensi dell'art. 51, comma 2, d.lgs. 22/1997 (ora art. 256, comma 2, d.lgs. 152/2006), se è stato operato da un responsabile di impresa o ente (4); b) gli estremi del *deposito preliminare* (o stoccaggio), che, essendo una forma di gestione dei rifiuti, in assenza della prescritta autorizzazione o comunicazione in procedura semplificata, è sanzionato come contravvenzione dall'art. 51, comma 1, d.lgs. 22/1997 (ora art. 256, comma 1, d.lgs. 152/2006); c) una *messa in riserva* (o stoccaggio) in attesa di recupero, che è sempre soggetta ad autorizzazione, in quanto configura una ulteriore forma di gestione dei rifiuti (punto R.13, allegato C del d.lgs. 22/1997 e del d.lgs. 152/2006) (5).

Per le ultime due ipotesi la mancanza di autorizzazione è sanzionata dal d.lgs. 22/1997, ex art. 51, comma 1 (ora d.lgs. 152/2006, art. 256, comma 1).

La scelta tra le varie opzioni dipende soltanto dagli elementi specifici della fattispecie concreta, per cui se non vi sono le condizioni perché possa ravvisarsi un deposito temporaneo, si configurerà un deposito preliminare se esso è destinato a successive operazioni di smaltimento, ovvero una messa in riserva se è realizzato in vista di successive operazioni di recupero; mentre si realizzerà un deposito incontrollato o abbandono quando la tendenziale stabilità dell'area non prelude ad alcuna operazione di smaltimento o di recupero (6).

Nel caso che ci occupa, Ciaroni A.R. quale rappresentante legale della «Ecopfu s.r.l.» (7) aveva effettuato una abusiva attività di gestione di rifiuti speciali consistente nella messa in riserva di rifiuti di gomma e nella loro riduzione volumetrica tramite frantumazione-granulazione, su tre aree adiacenti al sito produttivo, senza le prescritte autorizzazioni per lo svolgimento di detta attività. Inoltre, la società «Ecopfu s.r.l.» aveva svolto l'attività in esame, come accertato e motivato dal giudice di merito, in violazione di alcune prescrizioni contenute nell'autorizzazione (mancata copertura e protezione dei rifiuti stoccati nell'impianto) e sprovvista di autorizzazioni amministrative (emissioni in atmosfera, scarichi domestici, costruzione di impianti industriali), necessarie per poter esercitare l'attività di recupero: prescrizioni tutte previste dall'allegato 5 del d.m. 5 febbraio 1998.

Nella sentenza in commento la Suprema Corte, sempre in ordine alle censure dedotte in ricorso e afferenti alla violazione di legge e/o vizio di motivazione ex art. 606 c.p.p., lett. b) ed e), rileva che esse costituiscono nella sostanza eccezioni in punto di fatto, poiché non inerenti ad errori di diritto o vizi logici della decisione impugnata ma alle valutazioni operate dai giudici di merito. Al giudice di legittimità viene richiesta una rilettura degli atti probatori per pervenire ad una interpretazione più

favorevole all'impianto difensivo del ricorrente. Siamo in presenza di censura non consentita in sede di legittimità perché in violazione della disciplina di cui all'art. 606 c.p.p.

Anche dopo la riforma attuata con la legge 44/2006 la Cassazione ha ribadito che «non è mutata la natura del giudizio di legittimità che non è estesa al controllo della correttezza della motivazione in rapporto ai dati processuali» (8). Recentemente poi si è statuito che «in tema di ricorso per cassazione, con la previsione della censurabilità della sentenza per vizio di motivazione risultante dagli atti processuali, il legislatore, con la riforma dell'art. 606 c.p.p., non ha istituito un terzo grado di giudizio di merito, tale cioè che al giudice di legittimità possa essere sottoposto il materiale probatorio già utilizzato dal giudice di merito, affinché la Corte di cassazione rinnovi la valutazione degli elementi di prova fornendone una diversa da quella del giudice di merito» (9).

Il testo dell'art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p. stabilisce che il ricorso per cassazione può essere proposto per «mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato ovvero da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame».

A seguito della novella del 2006, il sindacato del giudice di legittimità sul discorso giustificativo del provvedimento impugnato deve verificare che la motivazione della pronuncia sia: a) «effettiva» e non meramente apparente, cioè idonea a rappresentare le ragioni poste a base della decisione adottata; b) «non manifestamente illogica», in quanto sorretta da argomentazioni non viziate da evidenti errori sulle regole della logica; c) «non contraddittoria», cioè esente da incongruenze tra le sue diverse parti o da inconciliabilità logiche tra le affermazioni in essa contenute; d) «non incompatibile» con «altri atti del processo» da risultare vanificata o inficiata sotto il profilo logico.

La manifesta illogicità della motivazione non essendo sanzionata da «una pronuncia di nullità» può essere dedotta nel giudizio di legittimità soltanto tramite lo specifico motivo di ricorso di cui alla lett. e) dell'art. 606 c.p.p., che riconosce rilevanza al vizio allorché esso risulti dal testo del provvedimento impugnato. Invece la mancanza di motivazione, pur ricompresa nella citata lett. e), non perde la sua connotazione di vizio di violazione di legge, che lo rende affine al motivo di ricorso enunciato nella lett. c) del medesimo art. 606 c.p.p., in quanto l'ipotesi di motivazione omessa, cui è equiparata quella di motivazione meramente apparente, è sempre correlata alla inosservanza di precise norme processuali che, specificando il precetto di cui all'art. 111, comma 6, della Costituzione, stabiliscono l'obbligo della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali,

(4) Il legislatore ha inteso diversificare lo stesso comportamento a livello di responsabilità soggettiva, prevedendo sanzioni diverse a seconda che il comportamento anti giuridico sia posto in essere dal privato cittadino o da titolari di imprese o enti, non con riferimento alla persona che materialmente compie l'atto ma alla imputabilità della stessa. Quindi se il privato abbandona rifiuti prodotti nell'esercizio di attività di impresa non risponderà con la sanzione prevista per il reato di abbandono commesso dal privato (sanzione amministrativa), ma di concorso con il responsabile dell'impresa che ha prodotto rifiuti (sanzione penale).

(5) Cass. Sez. III Pen. 11 aprile 2002, n. 20780, Brustia, in *Riv. pen.*, 2003, 169; Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2003, n. 9057, C.M., in questa Riv., 2004, 194; Cass. Sez. III Pen. 21 marzo 2000, n. 7140, Alcamo, in *Cass. pen.*, 2001, 2784; Cass. Sez. III Pen. 5 marzo 2002, n. 14762, Amadori e a., in questa Riv., 2003, 60.

(6) Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2009, n. 19883, F.S., in *www.ambiente-diritto.it*. Inoltre *ex multis* Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 2006, n. 39544, Tresolat e a., in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 6, 500, con nota di PAONE; Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2008, n. 2477, Marcianò, in questa Riv., 2008, 628, con nota di S. BATTISTINI: «La giurisprudenza di questa Corte Suprema ha evidenziato che: a) la realizzazione di una discarica può effettuarsi attraverso diverse attività: anzitutto il vero e proprio allestimento a discarica di un'area, con il compimento delle opere occorrenti a tal fine: spianamento del terreno, apertura dei relativi accessi, recinzione, etc. - ma anche il ripetitivo accumulo nello stesso luogo di sostanze oggettivamente desti-

nate all'abbandono con trasformazione, sia pure tendenziale, del sito, degradato dalla presenza dei rifiuti». Secondo un'interpretazione giurisprudenziale, potrebbe integrare il reato di discarica abusiva anche un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio; «b) la gestione di una discarica si identifica in una attività autonoma, successiva alla realizzazione, che può essere compiuta dallo stesso autore di quest'ultima o da altri soggetti, e che consiste nell'attivazione di un'organizzazione, articolata o rudimentale, di persone e cose diretta al funzionamento della discarica medesima».

(7) Si tratta di una società, esclusa dall'applicazione del d.lgs. 334/1999 in materia di attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, iscritta nell'apposito registro provinciale, che svolge un'attività di recupero pneumatici fuori uso in regime semplificato. L'attività della ditta, svolta in zona industriale, consiste nella messa in riserva di rifiuti di gomma e nella loro riduzione volumetrica tramite frantumazione-granulazione. In questa fase si producono granuli di gomma e scarti di tela e acciaio, presenti nel pneumatico integro. La gomma viene imballata in *big bags* ed inviata ad altre ditte per il recupero finale della stessa nelle varie forme consentite, mentre l'acciaio e la tela vengono destinati al recupero o allo smaltimento in impianti autorizzati.

(8) Cass. Sez. V Pen. 14 aprile 2006, n. 13648 (ord.), Leotta, rv. 233.381.

(9) Cass. Sez. VI Pen. 13 marzo 2009, n. 28149, G. e a., in *Guida al dir.*, 2009, 31, 86.

facendo derivare dall'inosservanza di esso la nullità dell'atto (10).

In ordine poi alla censura che la Provincia di Pesaro ed Urbino non fosse legittimata a costituirsi parte civile, questa va disattesa come correttamente ha argomentato la S.C.

La figura giuridica del danno ambientale (11), come è noto, è stata riscritta nella parte VI del d.lgs. 152/2006 «Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente» che ha dato attuazione alla direttiva 2004/35/CE (12) ed ha abrogato l'art. 18 della legge 349/1986, ad eccezione del comma 5 di detto articolo che riguarda la facoltà di intervento nei giudizi per danno ambientale e di ricorso in sede di giurisdizione amministrativa delle associazioni ambientaliste (13).

Il terzo dei titoli in cui si articola la parte VI del T.U. ambientale, riguarda la disciplina del risarcimento, in forma specifica o per equivalente patrimoniale, del danno ambientale. Ci troviamo di fronte, quindi, a una tutela a doppio binario: da un lato l'adozione di misure finalizzate alla prevenzione ed al ripristino del danno ambientale, dall'altro l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale (14). Infatti l'art. 311 del d.lgs. 152/2006, nei primi due commi, dispone che: «1) Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto. 2) Chiunque, realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggen-

dolo, in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato».

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio può disporre, quindi, di due strumenti legislativi per procedere al recupero del danno ambientale: può agire in via giudiziaria ovvero procedere al recupero in via amministrativa attraverso la procedura regolata dagli artt. 312 e seguenti del d.lgs. 152/2006 (15).

Nella sentenza che si annota, la S.C. nel respingere il ricorso e condannare il ricorrente alle spese processuali conferma la compatibilità tra le due disposizioni affermando che «la disciplina normativa di cui all'art. 311, comma 1, d.lgs. 152/2006 secondo cui «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto» non esclude e comunque non è incompatibile con la disciplina generale prevista dall'art. 2043 c.c., in virtù della quale qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

Consegue che nel caso di specie la Provincia di Pesaro ed Urbino è legittimata a costituirsi parte civile, avendo chiesto ed ottenuto il risarcimento del danno patrimoniale, derivante dalla condotta illecita come contestata ed accertata nei confronti dell'imputato.

Giuseppe Seccia - Benedetto Ronchi

(10) Cass. Sez. Un. Pen. 13 febbraio 2004, n. 5876, F.M., in *Riv. Pol.*, 2004, 540; Cass. Sez. III Pen. 29 dicembre 2005, n. 47269, Zuffellato, in *Riv. pen.*, 2006, 12, 1355. Sul tema cfr. G. SECCIA - B. RONCHI, in questa Riv., 2009, 7-8, 477 e ss.

(11) Danno ambientale, così come definito dall'art. 300, comma 1, d.lgs. 152/2006, è qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Tale definizione ricalca in termini puntuali la nozione comunitaria di «danno ambientale» posta dalla direttiva 2004/35/CE, sostituendo l'espressione «mutamento negativo misurabile» con quella di «deterioramento significativo e misurabile, diretto e indiretto».

(12) AA.VV., *La responsabilità per danno all'ambiente. Attuazione della direttiva 2004/35/CE*, F. GIAMPIETRO (a cura di), Milano, 2006.

(13) L'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente) diede attuazione in Italia al principio comunitario «chi inquina paga» secondo il quale i costi dell'inquinamento devono essere sopportati dal responsabile attraverso l'introduzione dell'obbligo di risarcire il danno cagionato all'ambiente. L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, era promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo. Si era in presenza di una responsabilità di tipo extracontrattuale (aquiliana) connessa a fatti, dolosi o colposi, causativi di un danno «ingiusto» all'ambiente. Quanto poi al contenuto del risarcimento, sul quale il giudice era chiamato a pronunciarsi, assumeva una posizione dominante il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile (art. 18, comma 8) da disporsi «ove possibile», e cioè nel caso che sussistesse la possibilità economica del risarcimento in forma specifica. Qualora il ripristino dello stato dei luoghi non fosse stato possibile a causa della eccessiva onerosità per il debitore, doveva optarsi per il risarcimento per esatto equivalente. Nel caso in cui non si potesse pervenire alla quantificazione del danno, il giudice avrebbe dovuto determinare l'importo in via equitativa. In giurisprudenza cfr., Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2009, n. 19883, Fabris, rv. 243.720, in *www.ambienteditratto.it*: «Anche dopo il d.lgs. n. 152 del 2006, le associazioni ambientaliste sono legittimate alla costituzione di parte civile *iure proprio* nel processo per reati ambientali, dal momento che l'espressa previsione legislativa della possibilità di costituzione di parte civile per lo Stato e per gli Enti pubblici territoriali non esclude l'applicabilità delle regole generali in materia di risarcimento del danno e di costituzione di parte civile. In ogni caso le nuove regole sulla costituzione di parte civile per danni ambientali, avendo natura processuale, si applicano solo alle costituzioni effettuate dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, ma restano salve quelle già ammesse in base alla precedente disciplina. Sullo stesso argomento, cfr., Cass. Sez. III Pen. 2 maggio 2007, n. 16575, Antonioni e a., in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 12, 1051: «Il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana - art. 2 Cost.); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con

specifiche competenze ambientali). In questo contesto persone, associazioni ed anche gli enti territoriali non fanno valere un generico interesse diffuso, ma dei diritti, ed agiscono in forza di una autonoma legittimazione». «Ai sensi dell'art. 310 del d.lgs. 152/2006, pure i soggetti di cui all'art. 309, comma 1 (le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse alla partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino) sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, anche per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, avanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva».

(14) P. FIMIANI, *La tutela risarcitoria a seguito del danno ambientale*, in *Giur. it.*, 2008, 2711: «Il principio di prevalenza del risarcimento in forma specifica rispetto al risarcimento per equivalente è sancito anche dall'art. 311 del d.lgs. 152/2006 che esplicitamente obbliga il responsabile «al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato». In dottrina si è osservato che sia nel vecchio, sia nel nuovo sistema (cfr. art. 311, comma 2), esiste un ordine progressivo logico-giuridico tra il ripristino dello stato dei luoghi ed il risarcimento in forma pecuniaria «per equivalente»».

(15) G. TADDEI, *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, 5, 417 e ss.: «La classica e fondamentale distinzione tra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente - posta dall'art. 2058 c.c. - si traduce, nel campo della tutela ambientale, nella distinzione tra bonifica e risarcimento del danno ambientale. In linea generale, la bonifica costituisce il mezzo di ripristino delle matrici ambientali contaminate, allorché vi sia rischio di effetti nocivi per la salute umana; il risarcimento del danno ambientale è il ristoro del danno arrecato alla risorsa ambientale in sé. Il criterio interpretativo di fondo delle norme sul danno ambientale appare dunque da individuare nella «bipartizione» tra riparazione in forma specifica - sotto forma di messa in sicurezza o di bonifica del sito inquinato - e riparazione per equivalente - sotto forma di risarcimento del danno ambientale che eventualmente residua una volta effettuata la bonifica. Da un lato sta la tutela risarcitoria, di stampo prettamente civilistico; dall'altro sta la tutela ripristinatoria, di natura viceversa eminentemente pubblicistica. La tutela ambientale poggia quindi su due pilastri: da un lato il rimedio della responsabilità extracontrattuale speciale, dall'altro quello della tutela pubblicistica ripristinatoria. Sulla stessa Riv.: F. GIAMPIETRO - A. QUARANTA, *Gli orientamenti del giudice amministrativo sulla bonifica nel passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime*, 2008, 3, 205 e ss. In dottrina: G. BOCCONE, *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale*, Rimini, 2006; F. ANILE, *Danno ambientale: le nuove norme*, Milano, 2007; U. SALANTRO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 939. Sulla tutela dell'ambiente vedi, per tutti, S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, Milano, 2007.

Cass. Sez. III Pen. - 18-2-2009, n. 6900 (c.c.) - De Maio, pres.; Franco, est.; Passacantando, P.M. (diff.) - Castroni, ric. (Annulla con rinvio Trib. Roma 25 gennaio 2008)

Produzione, commercio e consumo - Reato ex art. 2, lett. f), legge n. 150 del 1992 - Nozione di documentazione - Attenenza alla tutela delle specie protette - Necessità - Fattispecie. [L. 7 febbraio 1992, n. 150, art. 2, lett. f)]

La documentazione, la cui mancanza è elemento del reato di cui all'art. 2 della legge n. 150 del 1992 (detenzione per fini commerciali di esemplari di specie protette in assenza della prescritta documentazione), è quella diretta a dimostrare la conformità del prodotto alle prescrizioni della normativa a tutela delle specie animali e vegetali protette, e non anche quella con altre possibili indicazioni dirette a tutelare finalità di natura diversa, ad esempio relative alla scadenza o alle caratteristiche alimentari. (Fattispecie di sequestro di confezioni di caviale con etichettatura ritenuta irregolare; la Corte ha annullato con rinvio demandando al Tribunale del riesame la verifica della rispondenza delle etichette alle finalità suddette) (1).

(Omissis)

Venendo al merito, il reato previsto dalla l. 7 febbraio 1992, n. 150, art. 2, lett. f), come modificato dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275, art. 2 punisce il fatto di chi, in violazione di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, e successive attuazioni e modificazioni, per gli esemplari appartenenti alle specie elencate negli allegati B e C del regolamento medesimo e successive modificazioni, «detiene, utilizza per scopi di lucro, acquista, vende, espone o detiene per la vendita o per fini commerciali, offre in vendita o comunque cede esemplari senza la prescritta documentazione, limitatamente alle specie di cui all'allegato B del regolamento».

Orbene è di tutta evidenza, come facilmente si ricava dalla lettera e dalla *ratio* delle disposizioni in esame, che la documentazione in questione è quella diretta a dimostrare la conformità del prodotto alle prescrizioni della normativa a tutela delle specie animali e vegetali protette [di cui alla Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 ed al regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996, e successive attuazioni e modificazioni], ossia in particolare i certificati o licenze di importazione o esportazione ed i relativi provvedimenti autorizzativi o certificativi previsti dal regolamento, e più in generale tutta la documentazione diretta alla identificazione del prodotto stesso, sotto il profilo della sua provenienza, della sua commerciabilità, della sua legittima detenzione. Esulano invece dall'ambito della disposizione penale in esame le altre indicazioni che pure devono accompagnare il prodotto (o essere apposte sulla confezione) ma che sono prescritte da altre disposizioni e sono dirette a finalità diverse da quelle appena indicate, come ad esempio alla indicazione della scadenza o delle caratteristiche alimentari, che potrebbero pure aver rilievo ai fini penali, ma semmai con riferimento a norme e discipline diverse da quella in esame.

Il Tribunale del riesame ha ritenuto sussistente il *fumus* del reato contestato esclusivamente con riferimento alla ritenuta irregolarità della etichettatura. Il ricorrente contesta che il concetto di documentazione cui fa riferimento la disposizione in esame, possa essere esteso anche alla etichettatura, la quale è diretta ad altre finalità, come permettere l'immediata identificazione del prodotto da parte del consumatore e l'indicazione dei suoi ingredienti, della sua qualità, delle modalità di conservazione e della scadenza. Ritiene il Collegio che effettivamente in via generale la mancanza, incompletezza o irregolarità della etichettatura non integra il reato in esame qualora riguardi elementi diversi da quelli finalizzati alla protezione e tutela delle specie animali e vegetali protette e specificati dalla relativa normativa. Così, ad esempio, non potrà configurare il reato in esame (salvo eventualmente configurare altro tipo di illecito, penale o amministrativo) la mancata o irregolare indicazione sulla etichetta della data di scadenza, o delle modalità di conservazione, o delle proprietà alimentari, e così via. È tuttavia ben possibile che l'etichettatura debba contenere anche indicazioni rilevanti sotto il profilo della tutela delle specie protette e

che tali indicazioni siano richieste dalla relativa normativa nazionale o dai regolamenti CE, come le indicazioni relative alla identificazione degli animali da cui deriva l'alimento, alla sua provenienza, alla sua commerciabilità, alla legittimità della detenzione. In questo caso non vi sono ragioni per escludere che anche l'etichettatura, limitatamente a tali profili, rientri nell'ambito della documentazione cui si riferisce la legge n. 150 del 1992 cit., art. 2, lett. f), e che quindi anche la mancanza o l'irregolarità della etichettatura in ordine a tali elementi ed indicazioni possa integrare il reato ivi previsto.

In altre parole, così come per integrare il reato in questione non è sufficiente la mancanza o l'irregolarità di ogni e qualsiasi tipo di documentazione relativa al prodotto ma occorre che si tratti della documentazione specificamente prevista dal regolamento CE 338/97 e successive attuazioni e modificazioni, allo stesso modo occorre che l'eventuale mancanza o incompletezza della etichettatura riguardi anch'essa elementi ed indicazioni rilevanti ai fini della tutela delle specie protette ed espressamente e specificamente indicati dal regolamento CE o da norme nazionali aventi forza di legge o richiamate da atti aventi forza di legge.

Nella specie l'ordinanza impugnata manca totalmente di motivazione sul punto, in quanto si è limitata ad affermare che l'etichettatura era irregolare perché rimovibile e perché non conforme alla sequenza dei codici ISO, facendo poi, sempre immotivatamente, discendere da tale irregolarità la mancanza della documentazione prescritta.

Il giudice del riesame avrebbe invece dovuto quanto meno specificare quali elementi ed indicazioni prescritti dal regolamento CE e finalizzati alla tutela delle specie protette non erano invece contenuti nelle etichette e quindi specificare i motivi per i quali tale difetto comportava la mancanza della documentazione prescritta. Sembrerebbe peraltro che il Tribunale del riesame, nel fare espresso riferimento alla notizia di reato del corpo forestale, abbia implicitamente ritenuto che la etichettatura era irregolare perché non conforme alla circolare CITES n. 16/2002. Il Tribunale però non si è posto il problema se la disposizione penale di cui alla legge n. 150 del 1992, art. 2 (come modificato dal d.lgs. n. 275 del 2001, art. 2), la quale fa esplicito richiamo solo alle prescrizioni del regolamento CE n. 338/97 del 9 dicembre 1996 e successive attuazioni e modificazioni, possa interpretarsi estensivamente nel senso di comprendere anche tutte le indicazioni e prescrizioni contenute in atti normativi diversi, come le circolari CITES. Tuttavia nel caso di specie la questione è irrilevante perché sul punto che qui interessa la circolare CITES n. 16/2002 è meramente riproduttiva del contenuto dell'art. 34, comma 2, del regolamento CE n. 1808/01, il quale dispone che le licenze d'importazione sono rilasciate solo quando sia stata fornita la prova che siano stati regolarmente marcati gli esemplari ivi indicati, ed in particolare «tutti i contenitori primari (barattoli, vasi o scatole in cui il caviale sia direttamente imballato) il cui contenuto superi i 249 grammi di caviale, come indicato da etichette non riutilizzabili applicate su ciascun contenitore primario importato nella Comunità dal Paese di origine» [lett. g)], e «i contenitori primari di contenuto inferiore a 250 grammi di caviale, come indicato da etichette non riutilizzabili applicate sui contenitori secondari, comprendenti una descrizione del contenuto importato nella Comunità dal Paese di origine» [lett. b)]. In altre parole, se i contenitori primari (barattoli, vasi o scatole in cui il caviale sia direttamente imballato) hanno un contenuto superiore a 249 grammi di caviale, le etichette non riutilizzabili vanno applicate su ciascuno dei medesimi contenitori primari, mentre se i contenitori primari hanno un contenuto di caviale inferiore a 250 grammi, le etichette vanno applicate sui contenitori secondari che li contengono, riportando anche una descrizione del contenuto. Per contenitori secondari si intendono i contenitori o gli imballaggi in cui sono impacchettati uno o più contenitori primari. Ora, nel caso di specie, risulta dalla ordinanza impugnata che furono sequestrate 184 confezioni di caviale, ossia sembrerebbe contenitori primari, cioè barattoli o scatole in cui il caviale era direttamente imballato. Era quindi indispensabile stabilire se tali confezioni avevano un contenuto di caviale superiore a 249 grammi o inferiore a 250 grammi, perché, in questo secondo caso, ai sensi del richiamato art. 34, comma 2, del regolamento CE n. 1808/01 (e della richiamata circolare CITES n. 16/2002), le etichette con l'indicazione del contenuto

dovevano essere apposte solo sui contenitori secondari ed imballaggi in cui erano impacchettate le confezioni di caviale e non anche sulle singole confezioni. Sul punto nella ordinanza impugnata manca qualsiasi motivazione.

Inoltre, l'art. 34 del regolamento CE n. 1808/01, cit., stabilisce che le marcature ivi previste devono sussistere ai fini del rilascio della licenza di importazione, sicché era necessario anche accertare se la licenza di importazione era stata o meno rilasciata e se per ipotesi le etichettature esistenti all'atto della richiesta della licenza fossero state sostituite da altre, ed in caso contrario indicare le ragioni per le quali erano state ritenute mancanti o incomplete o irregolari etichettature che erano state ritenute invece conformi dall'organo competente al momento del rilascio della licenza di importazione. Anche su questo punto manca qualsiasi motivazione. Infine, l'art. 34, comma 2, cit. (e la circolare CITES 16/2002) stabiliscono che le etichette devono indicare il contenuto del contenitore e non devono essere riutilizzabili. Nella ordinanza impugnata non è in alcun modo specificato che le etichette apposte sulle confezioni (sempre che dovessero essere apposte anche sui contenitori primari) non indicassero il contenuto della confezione stessa. In secondo luogo, il Tribunale del riesame ha ritenuto le etichette irregolari perché erano rimovibili mentre le norme citate prescrivono solo che le stesse non devono essere riutilizzabili. La motivazione della ordinanza impugnata, quindi, è in realtà meramente apparente perché il solo fatto che le etichette fossero rimovibili non comporta necessariamente che le stesse fossero anche riutilizzabili, dal momento che tutte le etichette sono per loro natura rimovibili con un qualche accorgimento o sistema, mentre è ben possibile che le etichette adottino sistemi tali per cui la loro rimozione comporta anche il loro danneggiamento e quindi la loro non riutilizzabilità. Manca quindi la motivazione sulla non riutilizzabilità delle etichette.

La motivazione è infine meramente apparente anche nella parte in cui ritiene le etichette irregolari perché non conformi alla sequenza dei codici ISO, senza spiegare le ragioni per le quali la ritenuta non conformità alla sequenza dei codici ISO (anche sulla quale peraltro manca qualsiasi motivazione) comporterebbe addirittura la mancanza della documentazione prescritta, quando i citati regolamenti CE richiedono solo che le etichette indichino il contenuto delle confezioni.

(*Omissis*)

(1) SEQUESTRO DI CONFEZIONI DI CAVIALE ED ETICHETTATURA DELLE CONFEZIONI.

La l. 7 febbraio 1992, n. 150, con le modifiche introdotte dapprima dalla l. 13 marzo 1993, n. 59 di conversione del d.l. 12 gennaio 1993, n. 2, poi dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426 ed infine dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275, intende dare applicazione alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 di cui alla l. 19 dicembre 1975, n. 874, ed al regolamento CE 3 dicembre 1982, n. 3626 (successivamente abrogato dal regolamento CE n. 338/97 e poi modificato

dal regolamento CE n. 938/97, che hanno notevolmente ampliato la sfera di tutela delle specie protette) (1).

L'art. 2, comma 1 di tale legge descrive diverse condotte vietate, tutte sanzionate con la pena alternativa dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da euro 10.329,00 ad euro 103.291,00 (2); in particolare, alla sua lett. f) punisce chiunque detiene, utilizza per scopi di lucro, acquista, vende, espone o detiene per la vendita o per fini commerciali, offre in vendita o comunque cede esemplari senza la prescritta documentazione con riferimento alle specie indicate nell'allegato B del regolamento CE n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996 e successive attuazioni e modificazioni.

Si è così in presenza di una disposizione formulata con una tecnica normativa più volte stigmatizzata per la sua superficialità ed approssimazione, che pone all'attenzione dell'interprete il problema delle leggi penali miste (*Mischgesetze*), nelle quali in una sola disposizione sono state mescolate diverse fattispecie legali. Le ragioni per cui si opta verso la cennata tecnica sono le più disparate e basta talora, perché vi si faccia ricorso, la comune tendenza delle condotte verso il raggiungimento di una determinata finalità, l'abitudine a menzionarle insieme nella vita di ogni giorno, la loro commissione da parte della stessa persona e non di rado l'indifferenza per la circostanza che una soltanto o più tra i comportamenti minacciati da sanzione siano commessi.

È stato in proposito osservato che il legislatore si orienta nel coniare tali fattispecie per propensione alla brevità, sacrificando con leggerezza il compito più importante di munire ogni violazione della norma con l'equivalente penale che le si addice (3). Affiora, quindi, il problema di ravvisare il tipo di reazione dell'ordinamento alla plurima realizzazione delle previsioni contenute nella norma, e cioè se ad ogni realizzazione deve conseguire la pena o l'aumento o la riduzione di essa, ed allora si è in presenza di «disposizioni a più norme»; viceversa ove emerga un intervento alternativo, di irrilevanza alla plurima loro realizzazione, si verserebbe in ipotesi di «norme a più fattispecie» (4).

In questa sede è sufficiente soltanto osservare che non si può stabilire di trovarsi di fronte all'uno od all'altro tipo di leggi se non con l'ausilio degli ordinari canoni e strumenti propri dell'interpretazione; sulla scorta di tale indirizzo di pensiero si sostiene che il criterio di una separata numerazione, spesso seguita con numeri o con lettere nel corpo dello stesso articolo, costituisca un forte indizio nel senso della cumulatività, laddove la concentrazione nel corpo della stessa linea o lettera o numero, senza alcuna separazione esteriore, fa propendere verso l'equivalenza delle fattispecie. A siffatti indizi di per sé non determinanti se ne devono aggiungere altri, come ad esempio l'individuazione dell'interesse leso o la diversità del soggetto passivo, la delimitazione dell'elemento soggettivo, l'esame dei lavori preparatori, l'intitolazione o rubrica della disposizione, la compara-

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

(2) Le medesime condotte sono punite nel precedente art. 1 con riferimento agli esemplari appartenenti alle specie indicate nell'allegato A del regolamento CE n. 338/97 con la sanzione cumulativa dell'arresto e dell'ammenda (questa soltanto in misura meno elevata rispetto alla previsione di cui all'art. 2), con ciò precludendosi la possibilità di usufruire della oblazione, ammissibile invece ex art. 162 bis c.p. per tutte le condotte di reato delineate dall'art. 2 (in proposito cfr. MAZZA L., *Oblazione volontaria*, in *Enc. dir.*, *Agg.*, vol. II, Milano, 1995, 629 e ss.). Il riferito quadro sanzionatorio pare avere assolto agli impegni assunti in sede internazionale di adot-

tare una linea di fermezza e di rigore, ma il diverso regime punitivo tra i due articoli non sembra essere sempre sorretto da ragionevolezza, stante la maggiore pesantezza dell'ammenda nel citato art. 2 a fronte di una risposta ivi complessivamente più tenue in relazione ad una supposta esigenza di una tutela penale minore per le specie elencate negli allegati B e C del suddetto regolamento.

(3) Cfr. BINDING, *Die Normen und ihre Übertretung. Eine Untersuchung über die Rechtmassige Handlung und die Arten des Delikts*, I. *Normen und Strafgesetze*, Leipzig, 1922, 205.

(4) Cfr. VASSALLI, *Le norme penali a più fattispecie e l'interpretazione della «legge Merlin»*, in *Conferenze dell'Istituto di applicazione forense*, Modena, 1964, 207 e ss.

zione della norma con i suoi immediati precedenti, la *ratio* e gli obiettivi dell'intervento punitivo, nonché il significato sociale della aggressione ad un certo valore nell'intenzione del legislatore perché solo in questo modo si potrà cogliere l'offesa tipica del reato.

Alla luce delle pregresse considerazioni di carattere generale sembra di poter concludere sul punto con riferimento all'art. 2, comma 1, lett. *f*) della l. 7 febbraio 1992, n. 150 che le varie condotte ivi descritte integrano una ipotesi di irrilevanza alla loro plurima realizzazione e che pertanto sono fra loro alternative: in altri termini, alla pluralità dei modelli contemplati dalla citata lettera dell'art. 2, comma 1 non fa riscontro una effettiva pluralità di norme incriminatrici e di autonomi titoli di reato, anche se le diverse ipotesi ora menzionate non risultano essere sempre accomunate dal raggiungimento di una medesima finalità. Si può, infatti, constatare che accanto alla espressa indicazione dello scopo di lucro per alcune di esse, per altre, come ad esempio per la mera detenzione di esemplari protetti, risulta del tutto estranea la logica del profitto; e ciò nonostante, un significato assolutamente preminente, giusta le pregresse osservazioni, va ascritto al significato sociale dell'aggressione, che ha sempre ad oggetto le specie (di animali e piante) indicate nell'allegato B del regolamento CE n. 338/97.

Non può inoltre sfuggire ad una attenta esegesi del tipo di reato descritto nella citata lett. *f*) dell'art. 2, comma 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150 che il perno della rilevanza penale dei fatti ivi puniti è rappresentato dalla circostanza che la condotta illecita venga spesa in assenza della prescritta documentazione.

Il previgente art. 2 della menzionata normativa del 1992 puniva direttamente le condotte delineate come tipiche indipendentemente dalla clausola espressa che esse fossero realizzate senza l'anzidetta documentazione. L'interprete non può non cogliere, quindi, il senso della innovazione da individuarsi nella considerazione che, sancito come regola il divieto di compiere le attività incriminate, in attuazione di quanto previsto dall'art. 8, comma 1 del regolamento CE n. 338/97, il successivo comma 3 del medesimo regolamento significativamente ammette una esenzione da quel divieto generale. Tale esenzione presuppone il rilascio di un apposito certificato da parte dell'organo di gestione dello Stato membro in cui si trovano gli esemplari appartenenti alle specie indicate negli allegati al regolamento CE n. 338/97. Pertanto, tutte le condotte contemplate nella lett. *f*) del comma 1 dell'art. 2 della l. 7 febbraio 1992, n. 150 ricadono sotto il menzionato rigore punitivo qualora esse siano realizzate senza il suddetto certificato di esenzione dal divieto.

Assai opportunamente la sentenza in rassegna puntualizza che nella documentazione prescritta rientra la licenza di importazione comunitaria, minuziosamente disciplinata dal citato regolamento comunitario con i relativi provvedimenti autorizzatori o certificativi previsti dal regolamento stesso e diretti in sostanza a dimostrare la conformità del prodotto alla normativa posta a salvaguardia delle specie animali e vegetali protette, sia sotto

il profilo della provenienza che della commerciabilità e della sua legittima detenzione. Esulano, pertanto, dall'ambito di tutela le altre indicazioni da apporre sulla confezione e volte a finalità diverse quali l'indicazione della scadenza di commercializzazione del prodotto (5) e delle caratteristiche alimentari che possono avere rilievo anche a fini penali, ai sensi della l. 30 aprile 1962, n. 283, la quale intende garantire il consumatore sulla genuinità di alimenti e bevande a salvaguardia della sua salute (6).

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che la mancanza, incompletezza o irregolarità dell'etichettatura non integri mai la contravvenzione di cui all'art. 2, comma 1, lett. *f*) della l. 7 febbraio 1992, n. 150 qualora la condotta spesa dall'agente riguardi elementi diversi da quelli finalizzati alla tutela delle specie animali e vegetali protette e specificati dalla relativa normativa. Con espresso riferimento alla etichettatura si rileva che le indicazioni concernenti la identificazione degli animali da cui deriva l'alimento, la provenienza del prodotto, la sua commerciabilità, e la legittimità della detenzione, limitatamente a tali profili, riguardano l'ambito della documentazione richiesta dal predetto articolo; pertanto, la mancanza o l'irregolarità della etichettatura in ordine a quegli elementi concretano sempre la contravvenzione prevista nella citata norma.

L'etichettatura, presa in considerazione dalla Suprema Corte, è stata ritenuta irregolare dai giudici del merito perché rimovibile e non conforme alla sequenza dei codici ISO, elementi ritenuti però del tutto insufficienti per affermarne la non conformità alle prescrizioni di legge, in quanto si sarebbero dovuti individuare gli elementi contemplati dal regolamento CE n. 338/97 e dalla circolare CITES n. 16/2006, finalizzati alla tutela delle specie protette e non contenuti in quell'etichettatura per ritenere che fosse mancante la documentazione prescritta (7). Peraltro, il più volte citato art. 2, comma 1, nel testo vigente, fa esplicito richiamo alle prescrizioni contenute nel regolamento CE n. 338/97, e quindi, sotto tale aspetto, risulta del tutto ininfluenza il richiamo al contenuto della circolare CITES sopra menzionata, atteso che è integralmente riprodotto nell'art. 34, comma 2 del regolamento della Commissione n. 1808/2001 del 30 agosto 2001 (8), il quale dispone che le licenze di importazione per gli esemplari specificamente ivi indicati sono rilasciate soltanto quando il richiedente abbia fornito all'organo nazionale competente la prova che essi sono stati marcati in conformità alle previsioni di cui al successivo art. 36, par. 4, vale a dire seguendo il metodo approvato o raccomandato dalla Conferenza delle parti della Convenzione CITES (9) per gli esemplari interessati.

In particolare, per ciò che rileva in questa sede, la lett. *g*) del comma 2 del menzionato art. 34 stabilisce che tutti i contenitori primari (barattoli, vasi o scatole ove il caviale sia direttamente imballato), il cui contenuto superi i 249 grammi, devono essere contrassegnati da etichette non riutilizzabili, applicate su ciascun conteni-

(5) Cfr. MAZZA P., *Data di scadenza e vendita dei prodotti alimentari*, in questa Riv., 1997, 266-267, in nota a Cass. Sez. III Pen. 26 novembre 1996, n. 10102, D'Amore.

(6) Cfr. CORRERA, *Tutela igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande*, Milano, 1991, 28 e ss.; MAZZA P., *Sul cattivo stato di conservazione del latte fresco pastorizzato*, in questa Riv., 1999, 365, in nota a Cass. Sez. III Pen. 12 maggio 1998, n. 5528, De Matteis; MADEO, *La tutela penale della salute dei consumatori*, Torino, 2006, 148 e ss.

(7) Sulla Convenzione CITES, ratificata con l. 19 dicembre 1975, n. 874,

e sugli organi di tale Convenzione aventi anche lo scopo di fornire impulso per la conservazione delle specie minacciate di estinzione attraverso interventi e risoluzioni, cfr. MAZZA P., *Detenzione di esemplari di mammiferi in via di estinzione*, in questa Riv., 2009, 613, in nota a Corte di giustizia CE 19 giugno 2008, in causa C-219/07.

(8) Ha ad oggetto le modalità di applicazione del regolamento CE n. 338/97 del Consiglio, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

(9) Cfr. Rocco, *La Cites*, in *Riv. amb.*, 2002, 473 e ss., nonché *retro* nota 7.

tore primario importato nella Comunità dal Paese di origine; la successiva lett. b) prevede che i contenitori primari di contenuto inferiore a 250 grammi di caviale devono essere contrassegnati da etichette non riutilizzabili applicate sui contenitori secondari (cioè quelli in cui sono impaccati uno o più contenitori primari), comprendenti una descrizione del contenuto importato nella Comunità dal Paese di origine.

Dal combinato disposto di queste complesse previsioni normative si ricava che se i contenitori primari hanno un contenuto superiore a 249 grammi di caviale le etichette non riutilizzabili devono essere applicate su ciascuno dei contenitori primari, mentre se questi ultimi hanno un contenuto inferiore a 250 grammi di caviale le etichette non riutilizzabili vanno applicate sui contenitori secondari riportando anche una descrizione del contenuto importato nella Comunità dal Paese di origine.

Alla luce di tale quadro normativo appariva, ad avviso della Suprema Corte, indispensabile accertare, nel caso di specie, il contenuto di caviale delle confezioni che se inferiori a 250 grammi, in base al richiamato art. 34, comma 2 del regolamento CE n. 1080/01, dovevano essere munite di etichette, con l'indicazione del contenuto, apposte unicamente sui contenitori secondari ed imballaggi in cui erano impaccate le confezioni e non anche sulle singole confezioni.

Infine, osserva la Suprema Corte che in base alla citata normativa comunitaria le etichette devono indicare il contenuto del contenitore e non devono essere riutilizzabili, sicché la mera rimovibilità non comporta necessariamente una loro riutilizzabilità dal momento che tutte le etichette sono per loro natura rimovibili con qualche accorgimento, mentre è ben possibile che l'adottato sistema di etichettamento possa determinare il loro danneggiamento e quindi la loro non riutilizzabilità.

Il sistema ora brevemente descritto con riferimento alle confezioni di caviale si rivela quanto mai farraginoso: le diverse funzioni cui assolvono le etichette da apporre sul prodotto determinano una polverizzazione degli interventi repressivi in rapporto alla singola omessa o insufficiente indicazione, volta a tutelare ora la specie (animale o vegetale) in via di estinzione, ora la salute del consumatore. Vi sono, però, zone d'ombra nelle quali è assai difficile ravvisare quale è il bene che la previsione normativa sanzionatoria intende tutelare: si pensi, proprio in relazione al campo di materia in esame, alla commerciabilità del prodotto, riferibile sia al primo che al secondo dei cennati profili. Sicché, affiora come indispensabile un intervento del legislatore volto a far chiarezza e a delineare un nuovo quadro normativo, anche per orientare correttamente i comportamenti dei consociati, i quali possono spesso trovare facili sotterfugi per eludere il rigore punitivo tratteggiato dalle disposizioni contenute nella l. 30 aprile 1962, n. 283 e nella successiva l. 7 febbraio 1992, n. 150, pur se non sempre risulta agevole razionalizzare l'ordinamento giuridico nazionale, anche dal profilo sanzionatorio con la relativa scala penale (10), per porlo in sintonia, in una armonica visione di sintesi, con i principi del diritto dell'Unione europea (11).

Patrizia Mazza

(10) Cfr. PALIERO, *La riforma del sistema sanzionatorio tra utopia e realtà, in Verso una riforma del sistema sanzionatorio?*, Atti del Convegno in ricordo di Laura Fioravanti, Genova 15 novembre 2006, Torino, 2008, 273 e ss.

(11) Cfr. RIONDATO, *Per una introduzione ai rapporti tra diritto penale dell'ambiente, diritto comunitario, diritto dell'Unione europea*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 35 e ss.

Cass. Sez. III Pen. - 19-1-2009, n. 1824 - Grassi, pres.; Onorato, est.; Montagna, P.M. (diff.) - Cavalli, ric. (*Conferma Trib. Lecco 31 gennaio 2007*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di cui all'art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 - Presupposti formali - Configurabilità - Gerarchia delle fonti normative - Legge regionale fonte subordinata alla legge dello Stato in materia di autorizzazione alla gestione di rifiuti - Competenza esclusiva dello Stato ex art. 117 Cost. nella tutela dell'ambiente. (Cost., art. 117; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 3)

Una legislazione regionale, e a maggior ragione una circolare o qualsiasi atto amministrativo generale della Regione, non possono derogare alla disciplina legislativa dello Stato in materia di autorizzazione per la gestione dei rifiuti, giacché lo Stato ai sensi dell'art. 117 Cost. ha competenza esclusiva nella tutela dell'ambiente (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. - Con sentenza del 21 gennaio 2008 la Corte d'appello di Milano, confermando sul punto quella resa il 31 gennaio 2007 dal Tribunale di Lecco, ha condannato Pierantonio Cavalli alla pena (condizionalmente sospesa) di otto mesi di arresto ed euro 4.000 di ammenda, avendolo giudicato colpevole del reato di cui all'art. 51, comma 3, d.lgs. 22/1997, perché - nella sua qualità di sindaco del Comune di Varenna dal maggio 2001 - aveva gestito due discariche in mancanza della prescritta autorizzazione (in Varenna sino al 1° marzo 2004, data del decreto dispositivo del giudizio).

La Corte territoriale, inoltre, ha dichiarato non doversi procedere in ordine allo stesso reato contro Carlo Molteni, sindaco dello stesso Comune dal 2000 sino al maggio 2001, perché il reato era estinto per prescrizione.

Prendendo in considerazione i motivi di appello, la Corte milanese ha sostanzialmente osservato e ritenuto che:

- integra il reato di abusiva realizzazione di discarica di rifiuti la condotta del sindaco che, per risolvere la ordinaria esigenza di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, consente l'installazione di una discarica in assenza della prescritta autorizzazione da parte della Regione o della Provincia delegata, senza che possa configurare una discriminante l'emaneazione di ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 13, d.lgs. 22/1997;

- nel caso di specie i sindaci del Comune di Varenna avevano realizzato e gestito due discariche non autorizzate; e non potevano invocare la buona fede, sia perché dal 1997 la Provincia di Lecco aveva inviato ripetuti solleciti per attivare e completare la procedura di autorizzazione, sia perché la circostanza che avevano emanato ordinanze contingibili ed urgenti nella soggetta materia dimostrava che avevano perfetta conoscenza della situazione di fatto e di diritto e intendevano aggirare le proprie responsabilità proprio attraverso l'emaneazione delle ordinanze;

- le discariche realizzate non avevano neppure i requisiti minimi per potersi qualificare come piazzole ecologiche, assestamente sottratte al regime autorizzatorio.

2. - Il difensore del Cavalli ha presentato ricorso per cassazione denunciando due motivi originari di annullamento e uno aggiunto.

In particolare, deduce:

2.1. - Violazione dell'art. 2 c.p. e dell'art. 51, comma 3, d.lgs. 22/1997.

Sostiene che il principio della retroattività della legge penale più favorevole si applica anche alle norme integratrici delle norme incriminatrici e che in forza di questo principio le aree ecologiche istituite nel Comune di Varenna non configuravano il reato contestato. Infatti, la Provincia di Lecco, con missiva del 9 gennaio 2006, aveva comunicato al Comune l'archiviazione della domanda di autorizzazione all'esercizio dell'area attrezzata per la raccolta differenziata dei rifiuti ubicata in loc. Pino, considerato che: a) per effetto della circolare della Regione Lombardia del 1° giugno 2005 e del Programma regionale di gestione rifiuti, approvato dalla Giunta regionale il 27 giugno 2005, le aree attrezzate per la raccolta di rifiuti dif-

ferenziati sono riclassificate come «centri di raccolta e piattaforme per la raccolta differenziata»; b) i predetti centri di raccolta non sono soggetti all'autorizzazione prevista dagli artt. 27 e 28, d.lgs. 22/1997, ma sono soltanto disciplinati dai regolamenti comunali ai sensi dell'art. 21, comma 2, dello stesso decreto legislativo;

2.2. - mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità di motivazione in ordine all'elemento psicologico del reato; (*omissis*).

3 - I ricorso è inammissibile.

Col primo motivo di ricorso (n. 2.1.) il difensore deduce una circostanza di fatto nuova, ovvero l'archiviazione della istanza di autorizzazione avanzata dal Comune di Varenna, non valutata dai giudici di merito e, come tale, sottratta alla cognizione del giudice di legittimità. Quanto alla disciplina regionale successivamente intervenuta in materia di centri di raccolta, come tali sottratti al regime autorizzatorio, basta osservare che - con motivazione incensurabile in questa sede - i giudici di merito hanno accertato che le discariche *de quibus* non avevano i requisiti minimi richiesti per essere qualificati come centri di raccolta, e per conseguenza non potevano sottrarsi alla necessità della preventiva autorizzazione.

È peraltro opportuno aggiungere che, comunque, una legislazione regionale, e a maggior ragione una circolare o qualsiasi atto amministrativo generale della Regione, non possono derogare alla disciplina legislativa dello Stato in materia di autorizzazione per la gestione dei rifiuti, giacché lo Stato ai sensi dell'art. 117 Cost. ha competenza esclusiva nella tutela dell'ambiente.

Manifestamente infondata è la seconda censura (n. 2.2.), giacché i giudici di merito hanno ravvisato l'elemento psicologico del reato con motivazione logica e congrua, valorizzando la circostanza che il sindaco Cavalli, in seguito ai ripetuti solleciti inviati dalla Provincia di Lecco, era consapevole della necessità di richiedere l'autorizzazione preventiva.

(*Omissis*)

(1) GESTIONE DEI RIFIUTI E GERARCHIA DELLE FONTI NORMATIVE

Con l'annotata decisione la Suprema Corte ha statuito che integra il reato di abusiva realizzazione di discarica di rifiuti - oggi punito ai sensi dell'art. 256, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) - la condotta del sindaco che consente l'installazione di una discarica in assenza della prescritta autorizzazione da parte della Regione o della Provincia delegata, senza che possa assumere valenza scriminante l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti *ex art.* 191, d.lgs. n. 152/2006.

In fatto era accaduto che, i sindaci del Comune di Varenna, per risolvere l'ordinaria esigenza di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, avevano realizzato e gestito due discariche, senza la prescritta autorizzazione, emanando ordinanze contingibili ed urgenti in materia. Sia il giudice di prime cure, che quello di appello, avevano ritenuto integrato il reato di abusiva realizzazione di discariche di rifiuti, in quanto queste non avevano i requisiti minimi richiesti per poter essere qualificate come piazzole ecologiche, in virtù della disciplina regionale successivamente intervenuta in materia di centri di raccolta, come tali sottratti al regime autorizzatorio previsto dall'allora vigente d.lgs. n. 22/1997. La circostanza, poi, che i sindaci avessero emanato ordinanze contingibili ed urgenti, escludeva la buona fede degli stessi,

dimostrando, al contrario, la piena consapevolezza, sotto il profilo dell'elemento psicologico, della situazione di fatto e di diritto in cui versavano, che imponeva loro di richiedere l'autorizzazione preventiva. Come vedremo, la eccezionalità del provvedimento sindacale, che va inquadrato nel *genus* dei provvedimenti contingibili ed urgenti, disciplinati dall'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) adottabile «al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini», rende configurabile a carico del sindaco il reato di cui all'art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997, che contempla l'ipotesi di gestione di rifiuti non autorizzata, ipotesi ora traslata nell'art. 256 del d.lgs. n. 152/2006, qualora con il ripetuto uso del potere di ordinanza in mancanza dei rigorosi requisiti prescritti dalla disciplina in esame, venga in definitiva istituita e tenuta permanentemente in esercizio una discarica comunale non autorizzata e quindi abusiva.

La Corte di cassazione, infatti, nel rigettare il ricorso proposto da uno degli imputati e confermare così la condanna decisa dai giudici di merito, ha specificato che, comunque, una legislazione regionale, o una circolare o qualsiasi atto amministrativo generale della Regione, non possono derogare alla disciplina legislativa dello Stato in materia di autorizzazione per la gestione dei rifiuti, giacché lo Stato, ai sensi dell'art. 117 Cost., ha competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Va precisato, al riguardo, però, che non solo la «definizione» di ambiente non è indicata esplicitamente in alcuna disposizione normativa, ma nemmeno la sua «tutela» è espressamente sancita nella nostra Costituzione, ove sono contenute due norme, l'art. 9 e l'art. 32, che solo ad una superficiale lettura riguarderebbero direttamente la tutela dell'ambiente. Ad esse si deve aggiungere l'art. 117, che è stato recentemente modificato nel suo testo attuale solo nel 2001, ma che al proprio interno contiene solo un richiamo alle competenze statali «in tema» di tutela dell'ambiente, senza comunque definirne la nozione né tantomeno inserire la medesima tra i principi costituzionalmente garantiti (1). Pur tuttavia, il precetto costituzionale, ancorché nella sua indeterminata natura comprovata dalla necessaria trasversalità in ordine a cui si esplica il riparto di competenze tra gli organi costituzionali diversi, e non solo statali ma anche regionali, si pone in un rapporto di continuità con il d.lgs. n. 152/2006, che nella sua unitarietà, cerca di assicurare l'effettività del valore ambiente.

Con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 che ha riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione, infatti, la materia ambientale è divenuta oggetto di specifica disciplina, non nel senso di attribuire al valore ambiente il rango costituzionale di un diritto primario, quanto nel senso di definirne l'assetto organizzativo ed ordinamentale alla luce del processo federalista disegnato con la riforma in parola. Nel novellato art. 117 il legislatore costituzionale fa riferimento, al comma 2, lett. s), *alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* come materia espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato; mentre al comma 3 riserva alla legislazione concorrente delle Regioni le materie della *tutela della salute, del governo del territorio, della protezione civile, della produzione, trasporto e distribuzio-*

(1) Sul significato dell'inserimento dell'espressione «ambiente» nel nuovo art. 117 Cost., v. MASERA, *Il valore costituzionale dell'ambiente nella nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione*. Commento a Corte

cost. 28 marzo 2003, n. 96, in *Urbanistica e app.*, 2003, 1153, nonché AA.VV., *La costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. e gest. ambiente*, 2002, 2.

ne dell'energia, della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi cornice dello Stato.

La legislazione ordinaria dello Stato nelle materie di cui all'art. 117 deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. È evidente, dunque, come limiti fondamentali siano quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 Cost., da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 Cost., ed infine dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.

Posto, dunque, che anche le discariche comunali devono, di regola, essere autorizzate dalla Regione e che l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti per lo smaltimento temporaneo dei rifiuti, in assenza di detta autorizzazione, è subordinato ad una serie di precisi presupposti che ne condizionano la legittimità e dei quali l'autorità giudiziaria può verificarne la sussistenza, si rende configurabile il reato di realizzazione e gestione di discarica non previamente autorizzata, sanzionata dal comma 3 dell'art. 256 del d.lgs. n. 152/2006, in perfetta continuità normativa con quanto previsto dalla precedente disciplina (art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997).

Il citato art. 256, in generale, si presenta come norma penale mista, prevedendo in un'unica proposizione più condotte tipiche tutte suscettibili di integrare un autonomo illecito ma con il comune denominatore dell'esercizio delle stesse in assenza di presupposti suscettibili di renderle lecite e con la caratteristica di essere riconducibili alla tipologia dei reati di pericolo astratto, operativi indipendentemente dall'effettiva lesione o concreta messa in pericolo del bene ambiente. Anche il sindaco, pur essendo obbligato per legge allo smaltimento dei rifiuti urbani (2), per la gestione di una discarica deve chiedere l'autorizzazione alla Regione, spettando solo a questa, nella sua posizione sovraordinata, assumere le opportune decisioni in merito al rilascio dell'autorizzazione, valutate la quantità dei rifiuti da smaltire, le strutture, l'idoneità delle discariche all'interno del territorio regionale, sulla base della comparazione fra interessi pubblici e privati. Tale principio, già affermato sotto il vigore del d.p.r. n. 915/1982 (3), è stato ribadito a seguito del d.lgs. n. 22/1997 (e poi dal T.U. del 2006) con il punire la «realizzazione o gestione di discarica non autorizzata», da «chiunque» posta in essere (4). La Suprema Corte ha chiarito che «l'esercizio di discariche comunali di rifiuti senza autorizzazione regionale» non costituisce solo «un reato in senso formale», ma un «reale pericolo per la salute e l'ambiente», beni primari che il sindaco ha il dovere di tutelare in concreto con tutte le iniziative pratiche necessarie, stabilendo con la Regione un rapporto di reciproca e leale

collaborazione e che ogni incertezza deve essere evitata in ordine all'eventuale esercizio dei poteri contingibili ed urgenti (5).

Sin dall'entrata in vigore del d.p.r. n. 915/1982, la giurisprudenza si era occupata diffusamente dell'apertura di discariche pubbliche in assenza di autorizzazione regionale, ricorrendo, da parte dei pubblici amministratori, allo speciale potere *extra ordinem* di emanare ordinanze contingibili ed urgenti. L'orientamento prevalente valutava con estremo rigore la legittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente *ex art.* 12 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, condizionandola ad alcuni presupposti: *a)* una «necessità» di tutela della salute pubblica o dell'ambiente; *b)* una situazione sopravvenuta e distinta dall'ordinario e fisiologico smaltimento dei rifiuti, che presenti il carattere della «eccezionalità», come un evento naturale straordinario (terremoto, inondazione, incendio, disastro, epidemia, ecc.); *c)* una situazione di «urgenza», non correlata all'ordinario smaltimento dei rifiuti, ma all'evento straordinario sopravvenuto; *d)* l'assoluta «temporaneità», limitata cioè alla persistenza della situazione eccezionale verificatasi; *e)* le necessità di utilizzo pur sempre di «speciali forme di smaltimento di rifiuti» ossia di tipologie anche diverse da quelle ordinarie, ma mai di abbandono brutale dei rifiuti nell'ambiente, sempre vietato per tutti, compreso il sindaco, che deve addirittura attivarsi in senso contrario; *f)* una motivazione specifica e dettagliata delle ragioni di pubblico interesse e delle concrete misure adottate per salvaguardare comunque salute e ambiente, valori assolutamente prioritari e non disponibili neppure dai soggetti pubblici (6).

Per la verità, se su alcuni elementi quali l'assoluta necessità di intervenire a tutela dell'ambiente (7), la temporaneità del provvedimento e l'impossibilità di reiterazione indiscriminata (8), la necessità di rigorosa motivazione (9), non erano sorti contrasti interpretativi, non altrettanto poteva dirsi per il concetto di speciali forme di smaltimento. L'impostazione più rigorosa era nel senso che le stesse dovevano essere limitate a modalità speciali di smaltimento dei rifiuti, diverse da quelle ordinarie, con esclusione, quindi, della discarica (10). Altre pronunce, invece, collegavano il concetto di specialità alla particolarità della situazione, sì che speciale non era tanto la natura dell'attività, ma la modalità di esercizio di questa in ragione della sua caratteristica di urgenza e di imprevedibilità, con conseguente possibilità di apertura della discarica (11).

Le ordinanze in questione sono state poi disciplinate, sia pure con importanti novità, dall'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997, successivamente riproposto dall'art. 191 T.U. Si pensi all'individuazione di tempi e regole del procedimento di emanazione dell'ordinanza ed alla precisazione che le scelte adottate devono garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. In particola-

(2) Tanto che «risponde del reato di cui all'art. 328 c.p. il sindaco che non dispone l'immediato intervento per la eliminazione dei rifiuti e per il ripristino dello stato dei luoghi, secondo quanto prescrive l'art. 14 della l. 5 febbraio 1997, n. 22, non avendo alcuna efficacia scriminante l'attesa dovuta alla preliminare individuazione da parte dell'ufficio tecnico dei nominativi dei proprietari dei terreni inquinati o il rispetto dei tempi necessari per la procedura d'appalto dei lavori di rimozione dei rifiuti» (Cass. Sez. VI 10 giugno 2005, n. 33034, Esposito, rv. 231.926).

(3) Cass. Sez. Un. 21 aprile 1989, n. 6169, Porto, rv. 181.125; Cass. Sez. Un. 8 maggio 1989, n. 6883, Liberati, rv. 181.284.

(4) Circa la necessità che l'autorizzazione per la realizzazione di una discarica deve essere chiesta alla Regione anche dal sindaco, pur essendo questi obbligato per legge allo smaltimento dei rifiuti urbani, si vedano: Cass. Sez. III 29 maggio 1998, n. 6292, Cuda, rv. 210.964, in

questa Riv., 2000, 206, con nota di PRONE; Cass. Sez. III 16 giugno 1999, n. 7748, Sodano, rv. 214.163, *ivi*, 2000, 543, con nota di NAPOLILLO; Cass. Sez. III 14 ottobre 2002, n. 34298, Buscaro ed a., rv. 222.505; Cass. Sez. III 23 ottobre 2002, n. 35551, Certomà, rv. 222.509; Cass. Sez. III 2 dicembre 2004, n. 46735, Di Girolami, rv. 230.805, in TUFARIELLO, *I delitti ambientali*, Milano, 2008, 355; Cass. Sez. III 30 giugno 1995, n. 7392, Alfieri, rv. 202.054.

(5) Cass. Sez. III 30 giugno 1995, n. 7392, cit.

(6) Cass. Sez. III 2 luglio 1994, n. 7537, Marra, rv. 198.375.

(7) Cass. Sez. III 21 gennaio 1994, n. 2180, Baffoni, rv. 197.053.

(8) Cass. Sez. III 13 novembre 1991, n. 11385, Di Paola, rv. 188.634.

(9) Cass. Sez. III 24 ottobre 1994, n. 1468, Meraglia, rv. 199.335.

(10) Cass. Sez. III 2 dicembre 1993, n. 11041, Serafini, rv. 196.597.

(11) Cass. Sez. VI 20 ottobre 1992, n. 3109, D'Ottavi, rv. 192.280.

re, si fa riferimento alla necessità «eccezionale ed urgente» di tutelare la salute pubblica e l'ambiente, non circoscrivibile soltanto all'ipotesi di calamità naturali né altrimenti fronteggiabile, nonché alla limitazione nel tempo della efficacia del menzionato provvedimento amministrativo (non superiore a sei mesi con possibilità di due reiterazioni), ed ancora alla inevitabilità del ricorso a forme di smaltimento straordinario dei rifiuti.

In più occasioni, anche dopo l'entrata in vigore del decreto Ronchi, i giudici di legittimità hanno stigmatizzato l'operato degli amministratori che abusavano del potere di emettere ordinanze contingibili ed urgenti. Così, si è affermato che il sindaco, per risolvere l'ordinaria esigenza di smaltimento dei rifiuti, non può addurre l'esimente dello stato di necessità di cui all'art. 54 c.p., in quanto il pericolo non può considerarsi inevitabile quando può essere superato con rimedi finanziari anche se costosi (12), né è possibile fare ricorso al potere di emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti per ragioni finanziarie, atteso che non esiste un principio di giustificazione di tipo economico, in quanto l'ente locale ha il dovere di dare priorità alle spese necessarie per un corretto smaltimento dei rifiuti urbani (13). Si sono posti, così, specifici limiti all'operato dei pubblici amministratori e, in particolare, dei sindaci nel giustificare, come contingibili ed urgenti, situazioni di fatto di regolare andamento della vita quotidiana.

Si è ribadito il principio che spetta solo al giudice il sindacato di legittimità di tali ordinanze, che non devono essere considerate come sostitutive dei titoli abilitativi ed autorizzativi, la cui emanazione è di stretta pertinenza regionale.

Quanto ai poteri del giudice penale sul sindacato dell'atto amministrativo ci si è chiesti se tale sindacato possa esperirsi solo per vizi di incompetenza e di violazione di legge o possa anche essere esteso all'eccesso di potere, in virtù della non chiara ed equivoca accezione di «conformità alle leggi». Va precisato che, prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi l'orientamento maggioritario era nel senso che il giudice penale avesse il compito di controllare tanto la sussistenza dei presupposti dell'esercizio del potere di ordinanza, quanto la legittimità del provvedimento, con possibilità, quindi, di sindacarlo per quanto riguardava eventuali vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere (14). Questo orientamento era stato ripreso da alcune pronunce rese con riferimento all'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 in cui si ribadiva che «sussiste per il giudice penale il dovere di controllo sul rispetto dei limiti e dei vincoli al potere di emanazione dell'ordinanza, cioè sulla legittimità della stessa, al fine di garantire i diritti alla salute ed all'ambiente che costituiscono i beni tutelati dalle norme penali in materia di rifiuti» (15).

Un diverso orientamento riteneva, di contro, che il giudice penale potesse sindacare l'atto amministrativo

soltanto nell'ipotesi di carenza di potere, e cioè di assenza dei presupposti e limiti che ineriscono all'esistenza stessa del potere, ma non per quanto concerne l'esercizio scorretto del potere sotto il profilo della competenza, della forma e del contenuto (16). In relazione, poi, alla disciplina dettata dall'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 e al nuovo art. 191 T.U. (17), si è giunti ad affermare che: «(...) La valutazione affidata al giudice penale sulle condizioni legittimanti l'emanazione dell'ordinanza contingibile ed urgente di cui all'art. 13, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, non può riguardare le scelte di natura tecnica operate dal sindaco, atteso che il sindacato del giudice deve avere quali parametri le norme che giustificano l'esercizio del potere straordinario previsto per l'organo amministrativo, ma non può riferirsi alla correttezza sotto il profilo tecnico-discrezionale nell'esercizio del potere stesso (...)» (18). Pare, dunque, che il giudice penale non possa operare alcun sindacato di merito sull'esercizio dei poteri spettanti alla pubblica amministrazione (19), e che anche nell'esercizio delle funzioni ed in situazioni di urgenza e necessità il sindaco debba essere autorizzato per avviare una forma di smaltimento di rifiuti.

Occorre domandarsi se in presenza dei presupposti e delle condizioni per l'attivazione del potere *extra ordinem* vada esclusa la colpa dell'agente.

In materia contravvenzionale è configurabile la c.d. buona fede ove la mancata coscienza della illiceità derivi non dall'ignoranza della legge, ma da un elemento positivo e cioè da una circostanza che induce nella convinzione della liceità del comportamento, come un provvedimento dell'autorità amministrativa, una precedente giurisprudenza assolutoria o contraddittoria, una equivoca formulazione del testo della norma (20). Nel caso di specie, sostiene la Corte, chi ha agito era pienamente convinto della mancanza della necessaria autorizzazione regionale e, ciò nonostante, si era determinato all'apertura ed alla gestione della discarica mediante ordinanza ritenendo di non avere altra soluzione. Il fatto illecito consiste, infatti, nell'aver effettuato attività di gestione di rifiuti senza autorizzazione, per cui sotto il profilo oggettivo la fattispecie si è pienamente realizzata. L'ordinanza non costituisce un titolo autonomo di legittimazione all'esercizio della discarica, né sostituisce l'autorizzazione, ma rappresenta una causa speciale di giustificazione per quelle attività di smaltimento di rifiuti non autorizzati che, diversamente, integrerebbero un'ipotesi di reato (21).

Alessandra Coviello

(12) Cass. Sez. III 2 dicembre 2004, n. 46735, cit.

(13) V. Cass. Sez. III 9 maggio 2005, n. 17414, Manzoni, in questa Riv., 2007, 264, con nota di F. MAZZA.

(14) Cass. Sez. III 2 luglio 1994, n. 7537, cit. Alcune pronunce si spingevano addirittura fino al punto di verificare tutte le possibili soluzioni alternative rispetto all'ordinanza, con ciò entrando nel merito di valutazioni tipiche della P.A.: Cass. Sez. III 21 gennaio 1994, n. 2180, cit.

(15) Cass. Sez. III 15 aprile 1998, n. 377, Rizzi, rv. 210.511, in questa Riv., 1999, 179, con nota di LAMANTEA; Cass. Sez. III 29 maggio 1998, n. 6292, cit.

(16) Tale orientamento è stato espresso per la prima volta da Cass. Sez. III 22 gennaio 1993, n. 2235, Orlandi, rv. 192.749.

(17) Cfr. ATZORI - FRAGALE - GUERRIERI - MARTELLI - ZENARO, *Il Testo Unico*

ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale, Napoli, 2006, 185 e ss.

(18) Cass. Sez. III 4 ottobre 2005, n. 35640, Di Marco, rv. 232.201, in TUFARIELLO, *op. cit.*, 356.

(19) Cfr. M. MAZZA, *Sindacato del giudice penale ordinario sugli atti amministrativi*, in *Giur. compl. cass. pen.*, 1952, II, 90 e ss.; ALIBRANDI, *La sindacabilità del provvedimento amministrativo nel processo penale*, Napoli, 1969, 10 e ss.; G. PIOLETTI, *Sindacato del giudice sull'atto amministrativo e riserva di legge nelle norme penali in bianco*, in *Scritti in memoria di Ugo Violetti*, Milano, 1982, 542 e ss.

(20) In tal senso Cass. Sez. III 21 aprile 1989, n. 6160, Greco, rv. 181.118.

(21) V. Cass. 9 maggio 2005, n. 17414, cit.

Trib. Rieti - 23-1-2010, n. 31 - Cacace, giud. mon. - Vannimartini (avv. Santoni) c. Aloisi (avv. Agostini) e Granelli (avv. Cimatti).

Prelazione e riscatto - Condizioni - Coltivazione biennale del fondo rustico confinante - Onere della prova - A carico del riscattante - Ammissibilità di ogni mezzo di prova - Sussistenza. (L. 14 agosto 1971, n. 871, art. 7; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Ai fini della prelazione e del riscatto agrari, attribuiti dall'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817 al proprietario coltivatore diretto del fondo, è necessario che egli coltivi questo da almeno due anni e non anche che la qualità di proprietario dello stesso sia stata da lui acquistata da almeno un biennio (1).

(Omissis)

Invero risulta che il terreno in Leonessa censito al NCT foglio 68 part. 9 - confinante con il terreno foglio 68 part. 420 - e i terreni censiti al foglio 98 part. 84 e 85 - confinanti con i terreni foglio 98 part. 285 e 86 - sono stati acquistati dall'attrice con atto a rogito notaio Carlo Bellini in data 7 febbraio 2003 (rep. 42809 racc. 11451) e che, come si legge a pag. 5 del medesimo atto, l'immissione dell'attrice nel possesso di detti terreni è avvenuto solo il 1° gennaio 2003: da ciò discende che l'attrice ha coltivato i terreni confinanti con quelli oggetto del riscatto per un periodo di tempo inferiore a quello prescritto dall'art. 7 della legge n. 817/71. La disposizione in parola ha infatti ridotto a due anni il termine di quattro anni previsto dal primo comma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, per l'esercizio del diritto di prelazione estendendolo con le modifiche previste anche al mezzadro o al colono il cui contratto sia stato stipulato dopo l'entrata in vigore della l. 15 settembre 1964, n. 756 e al coltivatore diretto, proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non

siano insediati mezzadri, coloni, affittuari o compartecipanti ed enfiteuti coltivatori diretti.

Orbene, deve al riguardo osservarsi che se per un verso è vero che l'atto pubblico gode dell'efficacia privilegiata e fidefaciente fino a querela di falso con riferimento esclusivo alle dichiarazioni che il notaio ha attestato essergli state fatte dalle parti riproducendole nell'atto e non anche con riferimento alla loro veridicità intrinseca la quale resta affidata alla libera valutazione del giudice anche quando le dichiarazioni concretino, per il loro contenuto, una confessione stragiudiziale (ai sensi dell'art. 2735 c.c.) per altro verso è anche vero che nella specie non appaiono esservi presenti elementi per ritenere che quella dichiarazione non fosse conforme al vero pure in considerazione del fatto che l'attrice non ha mai neppure allegato il presunto errore materiale contenuto nell'atto pubblico (limitandosi a farlo solo dopo l'ordinanza istruttoria).

L'attrice, d'altro canto, ha articolato - in positivo - un solo capitolo di prova tendente a provare il fatto storico della coltivazione dei fondi per il biennio e con le modalità richieste dalla legge (il n. 3): tale capitolo si presenta formulato in modo assolutamente generico, sia con riferimento ai terreni oggetto della presunta attività di coltivazione (di cui non si indicano neppure gli estremi catastali, di cui non viene fornita neppure una sommaria descrizione e che vengono addirittura definiti al singolare, sebbene non siano confinanti tra loro come un unico fondo), sia dal punto di vista del periodo temporale e senza il benché minimo riferimento al titolo in forza del quale li avrebbe coltivati nel periodo precedente alla vendita del 2003. Se, infatti, è vero che l'art. 7, legge n. 817/71 non richiede a favore del proprietario confinante un periodo minimo di titolarità del diritto domenicale è anche vero che esso postula la durata almeno biennale della coltivazione diretta del terreno, la quale a propria volta deve avvenire secondo uno dei titoli legittimanti il riscatto di cui allo stesso art. 7 e con connotazioni atte a configurare da parte dell'attrice la coltivazione diretta proprio dei fondi confinanti.

(Omissis)

(1) Il principio di diritto ritraibile dalla decisione in annotazione è sicuramente corretto. Ed invero, ai fini della prelazione e del riscatto agrario attribuiti dall'art. 7, legge n. 817/71, il riscatto del proprietario confinante non richiede un periodo minimo di titolarità del diritto domenicale (cfr., Cass. 12 febbraio 2002, n. 1971, in questa Riv., 2003, 24; Cass. 12 maggio 1990, n. 4105, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 5), essendo sufficiente che il coltivatore confinante risulti proprietario da un qualsiasi momento anteriore alla messa in essere degli altrui negozi i quali danno adito al meccanismo della prelazione. Nel senso che il confinante, per poter esercitare validamente il diritto di riscatto del fondo finitimo, illegalmente compravenduto, deve dimostrare semplicemente di coltivare il fondo limitrofo a quello posto in vendita da almeno due anni e non anche che la sua qualifica di proprietario sia stata acquistata pur essa da almeno un biennio. In tal senso, depone il significato letterale della norma *de qua*. Sia l'elemento letterale che quello logico-sistematico, invero, convergono a dimostrare senza alcuna possibilità di dubbio l'esattezza del principio giurisprudenziale in questione nonché la sua conformità alla *ratio* della legge, quale risulta da una corretta interpretazione del sistema normativo, nonché l'evidente infondatezza degli argomenti adottati dal ricorrente. Il comma 2 dell'art. 7, legge n. 817/71, con l'espressione richiamata dal ricorrente [«detto diritto (...) spetta anche»] non fa che estendere il diritto di prelazione al proprietario del fondo confinante con le modifiche «previste nella presente legge», mediante il rinvio alla legge istitutiva del beneficio. E la modifica del termine per l'esercizio del diritto di prelazione contenuta nel comma 1 consiste nella riduzione a due anni del termine di quattro anni «previsto dal primo comma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, riguardante il periodo di coltivazione del fondo». Il proprietario confinante o più esattamente «il coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti» viene pertanto, nell'art. 7, comma 2, n. 2, della legge n.

817/71, individuato come tale e cioè come quel soggetto al quale è esteso lo stesso diritto di prelazione di cui all'art. 8, legge n. 590/65. La condizione della durata di almeno un biennio si riferisce quindi in maniera incontrovertibile solo all'attività di coltivazione diretta del fondo e non anche alla titolarità del diritto di proprietà. E ciò risponde a una ben precisa ragione. Dalla formulazione del comma 2 dell'art. 7, legge n. 817/71, e del n. 2 dello stesso comma risulta infatti che al coltivatore proprietario confinante è attribuito il diritto di prelazione-riscatto in presenza delle stesse condizioni richieste a tal fine nei soggetti considerati dall'art. 8, legge n. 590/65 con riferimento alla sua qualità di coltivatore diretto e purché sul fondo «non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti ed enfiteuti coltivatori diretti». Dal che si deduce che la *ratio* dell'estensione del diritto di prelazione-riscatto stabilita dall'art. 7, legge n. 817/71, è volta pur essa alla formazione di una piccola proprietà diretto-coltivatrice al pari della legge n. 590/65 e nei limiti considerati congrui a tal fine dall'anzidetta legge (terreni che non superino il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della famiglia del soggetto considerato). E l'identità delle finalità perseguite dalle due leggi con riferimento alla qualità di coltivatore diretto dei soggetti destinatari del medesimo beneficio spiega l'identità delle condizioni richieste e giustifica l'eguale limitazione della libertà di disposizione del diritto di proprietà. Ora, nel caso di specie, è occorso che, stando alla raffigurazione dei fatti di cui alla motivazione, il ritraente non avesse tempestivamente dimostrato (e provato) la coltivazione del fondo anteriormente all'acquisto dello stesso. E quindi, avendo comprato il terreno in questione, da meno di due anni rispetto all'alienazione del fondo per il quale esercitava il riscatto agrario, correttamente, il Tribunale reatino ha opinato che, nel caso di specie, facesse difetto il requisito, in capo all'agente, della coltivazione del fondo finitimo da almeno due anni. (*Red.*)

Cons. Stato, Sez. VI - 22-2-2010, n. 1020 - Ruoppolo, pres.; De Nicolis, est. - Essebiesse Power s.r.l. (avv. Abbamonte ed a.) c. Associazione Italia Nostra (avv. Medugno).

Ambiente - Impianti di energia eolica - Autorizzazione - VIA - Nulla-osta paesaggistico - Autorizzazione unica. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387)

L'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 (adottato dal legislatore nazionale in attuazione di direttiva comunitaria e ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, segnatamente, da fonte eolica), ha previsto una 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 alla esistenza di vincoli di carattere storico-artistico, tramite il meccanismo della Conferenza di servizi. Pertanto, l'organo competente al rilascio dell'autorizzazione unica compie la valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, tenendo conto delle posizioni di dissenso espresse dai partecipanti alla Conferenza di servizi (1).

(Omissis)

7.1. Ciò premesso con il primo e il secondo motivo di appello (*omissis*) si contestano i capi di sentenza che accolgono il primo e quarto motivo del ricorso di primo grado.

Contrariamente a quanto statuito dal T.A.R., il Commissario *ad acta*, nel rilasciare l'autorizzazione unica, e il competente organo regionale, nell'effettuare la verifica positiva di impatto ambientale, hanno tenuto conto della posizione del Direttore regionale quanto al pregio paesaggistico dell'area, hanno tenuto conto della posizione espressa da Italia Nostra nel corso del procedimento amministrativo, hanno valutato comparativamente tutti gli interessi coinvolti, e hanno motivatamente ritenuto prevalente l'interesse energetico, considerato anche che l'area non è gravata da vincolo paesaggistico.

Si contestano con analoghi argomenti le statuizioni del T.A.R. in ordine al provvedimento del comitato tecnico V.I.A., che non ha rilevato un particolare interesse paesaggistico, in assenza di vincolo puntuale, e ha ritenuto preminente l'interesse energetico e ambientale.

8. Il primo e secondo motivo di appello sono fondati.

8.1. In diritto va premessa una considerazione di carattere generale.

In ossequio a impegni internazionali e comunitari, finalizzati alla riduzione dell'inquinamento, anche mediante lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, il legislatore statale, in attuazione di direttiva comunitaria, ha varato il d.lgs. n. 387/2003, ispirato a principi di semplificazione e accelerazione delle procedure finalizzate alla realizzazione e gestione degli impianti di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili e, segnatamente, da fonte eolica.

In particolare, l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ha previsto una 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 alla esistenza di vincoli di carattere storico-artistico, tramite il meccanismo della Conferenza di servizi.

La Corte cost. (tra l'altro anche in relazione alla legislazione della Regione Molise, v. Corte cost. n. 282/2009) ha riconosciuto al citato art. 12 valore di principio fondamentale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 3, Cost., vincolante per le Regioni nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui è da ascrivere la realizzazione e gestione degli impianti di energia da fonte eolica (Corte cost. n. 342/2008 e n. 364/2006).

Pertanto l'organo competente al rilascio dell'autorizzazione unica compie la valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, tenendo conto delle posizioni di dissenso espresse dai partecipanti alla Conferenza di servizi.

Stante il rinvio operato dall'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, alla legge n. 241/1990 in tema di Conferenza di servizi, ne consegue che, ai sensi dell'art. 14-*quater*, citata legge n. 241/1990, le amministrazioni convocate devono esprimere il proprio even-

tuale dissenso, a pena di inammissibilità, motivatamente e all'interno della Conferenza di servizi. Ove poi il dissenso sia espresso, tra l'altro, da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, sono dettate specifiche norme procedurali per il superamento del dissenso.

8.2. Tanto premesso in diritto, giova osservare, in fatto, che non è contestata l'assenza di vincolo paesaggistico alla data di adozione del provvedimento di autorizzazione unica.

È vero che vi erano stati tentativi di imposizione del vincolo, ma il vincolo non esisteva.

Il provvedimento commissariale ha tenuto conto di tutte le vicende relative al tentativo di imposizione del vincolo, e ha altresì tenuto conto delle posizioni volte ad evidenziare il pregio paesaggistico dell'area a prescindere da un formale vincolo (Direttore generale, Associazione Italia Nostra).

Va però osservato che l'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio non ha formalizzato alcun dissenso espresso e motivato in sede di Conferenza di servizi.

Sicché, correttamente il Commissario ha compiuto una valutazione comparativa degli interessi pubblici coinvolti, e ha ritenuto che l'opera non avesse un impatto paesistico negativo, e che per converso la stessa avesse un impatto ambientale positivo, atteso che l'impianto consente la produzione di energia da fonte rinnovabile, con effetto riduttivo dell'inquinamento.

Sotto tale profilo, il provvedimento è adeguatamente e correttamente motivato, immune da vizi logici o di travisamento dei fatti, immune da censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria o inadeguata valutazione degli interessi in gioco.

Lo stesso è a dirsi quanto al presupposto provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Vanno pertanto accolti il primo e secondo motivo di appello.

9. Con il terzo mezzo (*omissis*) si contesta il capo di sentenza che ha accolto il secondo motivo di primo grado ritenendo non adeguatamente valutato il vincolo archeologico.

Il capo di sentenza sarebbe affetto da vizio di ultrapetizione, e sarebbe comunque erroneo.

L'area interessata dal progetto non sarebbe gravata dal vincolo archeologico, che insiste solo sul Tratturo.

Neppure vi sarebbe stata indebita estromissione dal procedimento del Direttore regionale, in quanto è proprio il provvedimento n. 10/2006, impositivo del vincolo archeologico, ad attribuire al Soprintendente la competenza a dare il parere in relazione a qualsiasi movimento di terreno o scavo che interessi l'area vincolata. Andrebbe poi considerata l'esistenza dei provvedimenti soprintendentizi autorizzatori n. 9501/2007 e n. 1577/2008, mai impugnati.

9.1. Il mezzo è fondato.

Il vincolo archeologico imposto con il decreto n. 10/2006 riguarda solo il Tratturo.

Il Commissario *ad acta* ha accertato che l'opera è localizzata in area non gravata da vincolo archeologico.

Inoltre l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo archeologico non ha esternato in sede di Conferenza di servizi alcun dissenso espresso e motivato.

È bensì vero che i mezzi necessari per la realizzazione dell'opera transitano sul Tratturo sicché occorre autorizzazione soprintendentizia per il transito.

Ma si tratta di autorizzazione che non riguarda la localizzazione dell'opera, bensì la fase esecutiva della stessa.

Sicché, tale profilo non era condizionante del rilascio dell'autorizzazione unica.

Inoltre il provvedimento commissariale fa salve le competenze della Soprintendenza sotto tale profilo.

Va poi rilevato che sono in atti i provvedimenti autorizzatori soprintendentizi n. 9501/2007 e n. 1577/2008, mai impugnati, sicché anche le modalità esecutive dell'opera mediante utilizzo del Tratturo debbono ritenersi autorizzate.

Neppure sussiste il vizio procedimentale per mancato coinvolgimento del Direttore generale.

Infatti il decreto n. 10/2006 delega le competenze al Soprintendente, per cui era quest'ultimo il soggetto che andava coinvolto nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica.

(Omissis)

(1) INSTALLAZIONE DI IMPIANTI EOLICI TRA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO SECONDO I PRINCIPI COSTITUZIONALI E LE COMPETENZE STATO-REGIONI.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del Consiglio di Stato in esame, chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una società operante nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili nei confronti di vari organismi ed enti (Associazione Italia Nostra, Ministero per i beni e le attività culturali, Provincia di Campobasso, Federazione Coldiretti del Molise), è la tutela dell'ambiente (1) e l'autorizzazione alla realizzazione ed installazione di impianti eolici ed, in particolare, la distinzione delle competenze tra Stato e Regioni secondo le norme della Carta costituzionale.

La vicenda riguarda la realizzazione di un impianto di energia elettrica di fonte eolica da 32 MW da ubicarsi in tre Comuni della Regione Molise.

La Regione Molise assoggettava il progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale e la società istante inviava a tutte le autorità statali, regionali e comunali competente richiesta di rilascio dei pareri di rispettiva competenza (2).

La Soprintendenza per i beni archeologici del Molise esprimeva, ai sensi dell'art. 21, d.lgs. n. 42/2004, il proprio assenso sul presupposto dell'assenza di vincolo e di presenze archeologiche ed anche la Regione rilasciava null osta ai sensi dell'art. 146, d.lgs. n. 42/2004. Con successiva nota, il Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise invitava la Regione Molise a sottoporre l'intera area interessata dal progetto a vincolo paesaggistico. Il Comitato tecnico V.I.A., intanto, esprimeva parere favorevole alla realizzazione del progetto e, quindi, la società chiedeva alla Regione Molise il rilascio dell'autorizzazione unica. Con successivo decreto, il Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise apponeva vincolo archeologico su una fascia dell'area interessata dal progetto. Rimanendo inerte la Regione Molise nel rilascio dell'autorizzazione unica, la società proponeva, innanzi al T.A.R. Molise, azione volta ad acclarare l'illegittimità del silenzio-inadempimento ed il Tribunale amministrativo nominava, perciò, un Commissario *ad acta*. Tuttavia, il Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Molise diffidava la società dall'esecuzione del progetto sull'assunto che esso interessasse il percorso di interesse storico come tracciato di servizio dei nuovi impianti. Invece, il Soprintendente per i beni archeologici del Molise affermava che l'area oggetto dell'intervento non fosse interessata da vincolo archeologico, prescrivendo apposite modalità per l'esecuzione dei lavori.

(1) La legislazione in materia ambientale, in evoluzione continua, deve perseguire e rispondere al postulato necessario dell'obbligatorietà e necessità della tutela dell'ambiente (l'insieme delle condizioni esterne in cui vivono gli esseri) e della natura (l'insieme degli esseri viventi che compongono il creato) per la salvaguardia del Pianeta, dei sistemi ecologici, degli esseri viventi e dell'uomo. La dottrina di ciascuna legge emanata su temi di valenza ambientale non deve, quindi, porsi in contrasto con la dottrina del diritto e, possibilmente, dell'etica: in tal senso, una siffatta norma giusta deve sempre avere spazio nel panorama giuridico mentre una norma non conforme ai principi essenziali dell'ordinamento sarebbe da ritenersi fuori del diritto.

(2) A livello istituzionale, i Dicasteri cointeressati, per legge, a redigere relazioni sugli obiettivi indicativi nazionali e misure di prevenzione sono, principalmente, il Ministero delle attività produttive e, di concerto, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Il Ministero per i beni e le attività culturali diventa parte interessata in tutti quei casi in cui l'opera da realizzare venga a trovarsi in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico, storico-artistico (d.lgs. n. 42/2004, «codice dei beni culturali e del paesaggio», ai sensi dell'art. 10, l. 6 luglio 2002, n. 137).

(3) Per approfondimenti, F. LUCARELLI, *Solidarietà e autonomia privata*, Napoli, 1970.

(4) In materia, necessita una cultura politica e giuridica di carattere

ri. Contro la successiva autorizzazione unica rilasciata dal Commissario *ad acta* e contro la valutazione di compatibilità ambientale l'Associazione Italia Nostra proponeva ricorso al T.A.R. Durante la fase del giudizio di merito, il Soprintendente attestava che le opere progettate si collocavano al di fuori e non contrastavano con le prescrizioni relative al vincolo di cui al decreto del Direttore regionale.

La materia è presidiata da vari principi e valori fondamentali derivanti dall'ordinamento nazionale e dalle normative europee ed internazionali.

Le principali fonti di diritto interno rilevanti in tema ambientale, costituenti patrimonio normativo acquisito e consolidato, sono quelle di cui agli artt. 2, 9, 32, 41, 42, 44 e 117 Cost. ed inerenti obblighi di condotta soggettiva e di solidarietà (3), sia pur sul piano del rispetto delle competenze istituzionali (leale cooperazione Stato-Regioni e rispetto linee-guida statali) e delle norme generali (4).

Vi sono, poi, le fonti speciali, formate da leggi e provvedimenti *ad hoc* operanti in materia di uso razionale dell'energia, risparmio energetico, promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili e finalizzate all'attuazione di politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra (l. 9 gennaio 1991, nn. 9 e 10; direttiva 96/92/CE; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79; l. 13 maggio 1999, n. 133; delib. CIPE 6 agosto 1999, n. 126; direttiva 2001/77/CE; l. 31 luglio 2002, n. 179; delib. CIPE 19 dicembre 2002, n. 123; direttiva 2003/30/CE; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; l. 23 agosto 2004, n. 239; d.m. attività produttive 28 luglio 2005; direttiva 2009/28/CE).

Il concetto di legalità in materia ambientale è necessariamente ampio ma stringente e, quindi, legato alle situazioni giuridiche di liceità e legittimità, tra diritti ed interessi legittimi, potendo una condotta produrre, pertanto, rilevanza ed effetti di natura civile, penale ed amministrativa ma anche deontologica e disciplinare (5).

Non soltanto la non adozione di un'iniziativa o la non realizzazione di un'opera ma anche la sua concretizzazione può ben rispondere a finalità di tutela ambientale, sempreché l'iniziativa o l'opera si ponga in adempimento dei principi e dei valori di tutela dei beni costituzionali e giuridici e con l'obiettivo presente rivolto anche alla difesa delle future generazioni e dei loro diritti (6).

Segnatamente, infatti, una mal gestione può determinare problemi di degrado ambientale (tra cui degradazione della struttura, diminuzione di sostanza organica e degli elementi nutritivi, erosione del terreno, influenza sui parametri che regolano la durata delle fasi agro-ambientali) (7).

L'ambiente è un bene rilevante per l'ordinamento, è cioè un bene giuridico ed andrebbe inteso nel senso più ampio,

scientifico che, al fine di salvaguardare l'ambiente a partire dal profilo delle relative potenzialità ed anche a mezzo di nuove tecnologie ed approcci strategici, si ponga costantemente, e senza contraddizioni, nell'ottica della sostenibilità e compatibilità ovvero della prevenzione e della precauzione del rischio e del danno, del controllo dell'antropismo e delle relazioni con gli *habitat*, mediante l'analisi «impatto-reazione», avendo altresì cura delle dinamiche giuridiche e delle possibili interpretazioni generate da ogni nuova fattispecie legale.

(5) A ciascun individuo spetterebbe il preciso obbligo di adottare, contemporaneamente, comportamenti attivi negativi (evitare di fare qualcosa di pregiudizievole) e positivi (fare ciò che è utile per migliorare) nei confronti dell'ambiente naturale ed umano. Non vi può essere, quindi, spazio per condotte anche soltanto episodiche perché esse costituirebbero una sorta di eventualità così diffusa e potenziale da assumere caratteri di elevata probabilità e sistematicità. Per approfondimenti, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 2006.

(6) Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.

(7) Per approfondimenti, F. BONCIARELLI - U. BONCIARELLI, *Agronomia*, Bologna, 2001 e A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio - Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2006.

unitario e generale (8), cioè come assetto del territorio, ricchezza di risorse naturali, paesaggio nel suo valore estetico e culturale e condizione di vita salubre e, quindi, diritto all'ambiente (9). Eppure, l'ambiente, non costituendo autonoma categoria giuridica bensì pluralità di beni giuridici distinti, è oggetto di distinte tutele (10) e materie finalizzate alla realizzazione di uno scopo piuttosto che semplicemente volte a circoscrivere un dato settore della legislazione (11). È stato, persino, affermato che l'ambiente, sul piano terminologico, non includa ogni bene che abbia valenza naturalistica o sociale, poiché si identifica in una realtà priva di consistenza materiale ma espressiva di un autonomo valore collettivo (12).

Nella fattispecie, le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione ed all'esercizio degli stessi impianti sono giuridicamente qualificate di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti. Il progetto, sotto il profilo istruttorio e procedimentale, va assoggettato dalla Regione, con propria determinazione, alla procedura di valutazione di impatto ambientale (d.p.r. 12 aprile 1996; d.p.c.m. 3 settembre 1999) ovvero al concreto apprezzamento della compatibilità dell'opera con il contesto paesaggistico interessato dalla localizzazione e l'eventuale vincolo.

Le opere, salvo rientrano tra le attività ad inquinamento atmosferico poco significativo (d.p.r. 25 luglio 1991), sono, altresì, soggette ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato, previo svolgimento della Conferenza dei servizi (13). L'autorizzazione deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto.

In altri termini, la compatibilità dell'installazione degli impianti eolici con la tutela dei valori ambientali e culturali del territorio richiede che venga esperita con esito positivo la V.I.A. ovvero che l'opera non abbia un impatto negativo, a prescindere dalla successiva e ulteriore valutazione, comparazione e bilanciamento di tale compatibilità con altri interessi pubblici e privati, potenzialmente confliggenti, in seno al procedimento di autorizzazione unica (14).

Sul punto, va precisato che, sotto il profilo logico-giuridico, il procedimento di compatibilità ambientale e quello volto al rilascio dell'autorizzazione unica sono fra di loro collegati ma sono distinte le norme che individuano le autorità coinvolte e le rispettive modalità e termini di azione.

Il possibile conflitto tra valori costituzionali, es. tra iniziativa economica, territorio, paesaggio, ambiente e salute, deve necessariamente condurre ad una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, non potendosi configurare alcuna preminenza né in un senso né nell'altro (15).

L'operazione esecutiva va, quindi, svolta su vari ele-

menti di diritto: struttura dell'ordinamento e del dettato della singola disposizione di legge, lettera, finalità, sistema, principio costituzionale, titolo, lavori preparatori ed, infine, precedenti giurisprudenziali.

Varie le osservazioni da effettuare.

La prima in merito alla fase di V.I.A. riguardo all'ipotesi dell'eventuale esistenza, o meno, del piano energetico regionale (ovvero del piano regolatore per l'installazione di impianti eolici): nel primo caso, non verrebbe meno l'obbligo di concludere il procedimento di V.I.A. con un provvedimento espresso; nel secondo, l'eventuale inesistenza del piano non consentirebbe alla Regione di disporre la sospensione delle procedure autorizzative poiché ciò renderebbe impossibile il rispetto del termine legale statale, violando in *re ipsa* la normativa internazionale, comunitaria e nazionale, ed ostacolerebbe la diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (16).

Una seconda osservazione va svolta sulla fase di autorizzazione paesaggistica in riferimento ai termini di conclusione e di legittimazione processuale.

Sul primo punto, il procedimento è soggetto ai termini di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241 (17). Il termine massimo del procedimento deve qualificarsi come principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (Corte cost. 364/2006 cit.) ed ha un'evidente funzione acceleratoria-perentoria nell'ottica di favorire le iniziative volte alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (18), con la conseguenza che il suo inutile decorso configura silenzio impugnabile e conseguente ordine di provvedere a mezzo nomina di Commissario *ad acta* (19).

In ordine al secondo aspetto, va ricordato che l'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, *ex art.* 146, comma 11, d.lgs. n. 42/2004, dalle associazioni ambientaliste portatrici di interessi diffusi (ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349) e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse.

L'acquisizione delle valutazioni di compatibilità ambientale e di compatibilità paesaggistica, badando agli elementi inerenti la localizzazione dell'opera (profilo condizionante il rilascio dell'autorizzazione), piuttosto che la fase esecutiva della stessa, è dovuta alla prescrizione, *ex art.* 12, d.lgs. n. 387/2003, dell'obbligo di svolgimento del procedimento di autorizzazione unica nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico e dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge n. 241/1990. Viene, pertanto, convocata dalla Regione la Conferenza dei servizi: al suo interno vanno espresse le manifestazioni di volontà (20) così come l'eventuale dissenso, motivatamente ed a pena d'inammissibilità (art. 14-*quater*; legge n. 241/1990). Anche il Comune può far valere il pro-

(8) Per approfondimenti, A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985; M.S. GIANNINI, *Ambiente, saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, *ivi*, 1973, 15; S. PATTI, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in G. ALPA - M. ALMERIGHI, *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, I, Padova, 1984, 107.

(9) Cass. Sez. Un. Civ. 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro it.*, 1979, I, 2909; Cass. Sez. Un. Civ. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Resp. civ. e prev.*, 1979, 715; Trib. Napoli 22 febbraio 1983, in *Dir. giur.*, 1983, 354.

(10) Cons. Stato 11 aprile 1991, n. 257, in *Giust. civ.*, 1991, I, 2512. Per approfondimenti, L. PRATI, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati*, Assago, 2008.

(11) L. PRATI, *op. cit.*, 7.

(12) Cass. Sez. I Civ. 9 aprile 1992, n. 4362, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, 588. Per approfondimenti, B. POZZO, *Danno ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, 778.

(13) T.A.R. Campania 3 aprile 2009, n. 1733 e Cons. Stato, Sez. V 26 febbraio 2010, n. 1139 reperibili sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(14) T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. III 8 luglio 2009, n. 1209, in questa Riv., 2009, 711; Cons. giust. amm. 11 aprile 2008, n. 295, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 1159.

(15) T.A.R. Molise 8 aprile 2009, n. 115, in questa Riv., 2009, 711.

(16) Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 304; T.A.R. Campania 3 aprile 2009, n. 1733, cit. e Cons. Stato, Sez. V 26 febbraio 2010, n. 1139, cit.

(17) Ai sensi dell'art. 2, comma 5, legge n. 241/1990 (l. 14 maggio 2005, n. 80), decorsi i termini fissati per la conclusione dei procedimenti, il ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione può essere proposto anche senza necessità di diffida, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini entro cui i procedimenti devono concludersi: è, comunque, fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti (T.A.R. Campania, Sez. IV 6 giugno 2006, n. 6747, in *Foro amm. T.A.R.*, 2006, 2154).

(18) T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. III 22 ottobre 2008, n. 1277, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 2890.

(19) T.A.R. Molise 29 settembre 2006, n. 749, reperibile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>; cfr. T.A.R. Molise 8 aprile 2009, n. 115, cit.

(20) T.A.R. Umbria - Perugia, Sez. I 4 marzo 2009, n. 71, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 701.

prio interesse ad una corretta localizzazione urbanistica degli impianti eolici, ed alla sua conformità edilizia, sempre nell'ambito della Conferenza di servizi (21).

In linea generale, in materia di tutela dell'ambiente si configura, ex legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la competenza esclusiva dello Stato (22): vanno, pertanto, considerate illegittime tutte le norme regionali (come la l.r. Molise 21 maggio 2008, n. 15) che, pur dettate in ambiti di competenza legale (es. governo del territorio), giungano, come nel caso in esame, all'autonoma determinazione di criteri per l'inserimento degli impianti di energia alternativa con l'effetto di produrre limitazioni specifiche o divieti inderogabili non previsti dalla legge statale ovvero individuare aree inidonee (23).

La realizzazione e gestione degli impianti di energia da fonte eolica, pur ascrivibile nella materia di legislazione concorrente (e di cornice) (24), ex art. 117, comma 3, Cost., della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (25), è, infatti, soggetta al preminente interesse di tutela ambientale statale ed all'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, avente valore di principio fondamentale e vincolante (26): in tal senso, quindi, risulta circoscritto l'ambito di competenza legale, potendo le Regioni procedere all'indicazione di aree e siti non idonei soltanto in attuazione di apposite linee-guida adottate dai Ministeri competenti in sede di Conferenza unificata (come affermato nella sentenza in epigrafe).

L'utilità delle energie rinnovabili (27), in contrasto con quelle tradizionalmente inquinanti, è intesa con favore dalla normativa e ciò produce, prevedibilmente, l'effetto di prevalenza quasi-assoluta, anche in termini di competenza, su ogni altra materia costituzionale (salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali), sempreché non lesiva dell'utilità delle risorse e dei beni naturali ed ambientali (d.lgs. n. 152/2006) e fatta salva ogni conseguente azione a tutela.

Tale effetto di ampliamento dell'area di competenza e di intervento statale, rispetto ai poteri regionali, appare, infine, voluto anche dalla legge finanziaria 2008 (28).

In sintesi, nel caso di installazione di impianti eolici, emergono vari dati: in assenza di un vincolo puntuale, non è rilevabile alcun particolare interesse paesaggistico o pregio ambientale; la tutela dell'ambiente, nella sua componente paesaggistica, può ben entrare in conflitto con l'esigenza di tutela della salute dell'uomo; il sacrificio di un bene costituzionale è consentito se, in un'ottica di equilibrio ed equità legale, conduce ad un beneficio per la collettività; si può ritenere preminente, per il *favor* normativo e la gerarchia dei valori costituzionali sul piano strutturale e sostanziale, l'interesse energetico ed ambientale.

Alessandro M. Basso

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

(22) È stata sostenuta la tesi della trasversalità della materia ambientale (Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in questa Riv., 2002, 495), in M. SCIARRA, *La trasversalità della tutela dell'ambiente: un confine mobile delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*. Per approfondimenti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 11, 1249; CORSO - LOPILATO, *Diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, II, Milano, 2006; N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2004.

(23) Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, reperibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>

(24) Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 293.

(25) Corte cost. 23 ottobre 2008, n. 342, reperibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it> e Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, cit.

(26) Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, reperibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>

(27) Per approfondimenti E. GRIPPO - F. MANCA, *Manuale breve di diritto dell'energia*, Padova, 2008.

(28) Corte cost. 27 marzo 2009, n. 88, reperibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>

T.A.R. Umbria, Sez. I - 18-1-2010, n. 8 - Lignani, pres.; Cardoni, est. - Beccari (avv. Baldassari ed a.) c. Ministero beni e attività culturali, Soprintendenza beni architettonici per l'Umbria (avv. distr. Stato).

Ambiente - Vincolo paesaggistico - Zona vincolata - Costruzioni edilizie - Nulla-osta paesaggistico - Necessità - Potere di annullamento dell'autorità statale - Sussiste - Limiti.

Ambiente - Vincolo paesaggistico - Zona vincolata - Zona boschiva - Divieto di edificazione - Deroga - Aree già classificate dai piani regolatori come zone B - Esenzione del divieto - Applicabilità.

In tema di nulla-osta paesaggistico, il potere di annullamento dell'autorità statale è circoscritto a valutazioni di legittimità e non di merito (1).

In tema di tutela paesaggistica, il divieto di edificazione nelle zone boschive non si applica alle zone precedentemente classificate dai piani regolatori come zone B (2).

(Omissis)

4. Il Collegio, in primo luogo, rileva come il provvedimento impugnato sia in parte analogo a quelli già annullati con le sentenze n. 664/2007, n. 792/2008, n. 101/2009 (alle quali per brevità si rinvia) ed in parte innovativo, come meglio si vedrà.

5. Per la parte analoga ai precedenti, si rileva, in primo luogo come il motivo principale dell'avversato provvedimento sia costituito dalla considerazione che il progetto approvato dal Comune sarebbe incompatibile con le esigenze di tutela e conservazione dei valori paesaggistici dell'area ritenuta boscata «di fatto». Orbene si conferma che, come già rilevato nelle sentenze sopra citate, una simile valutazione sia squisitamente di merito per cui, sotto questo profilo, il provvedimento è illegittimo per violazione dell'art. 159 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

6. Al riguardo, si rammenta, per completezza, come le considerazioni che precedono non siano inficiate dalla travagliata serie di modifiche apportate al testo del ripetuto art. 159 (nella formulazione ex d.lgs. n. 157/2006) (*omissis*). In proposito è altresì proficuo sottolineare come l'interpretazione ora ricordata, già esposta nella rammentate sentenze di questo Tribunale, sia conforme alla lettura della Corte costituzionale (sentenza n. 367/2007) e del Consiglio di Stato (Sez. VI n. 1050/2009 e n. 40630/2009 di conferma della sentenza di questo Tribunale n. 664/2007, cit.).

7. Ciò posto, il Collegio ritiene illegittime anche le ragioni d'annullamento, approssimativamente formulate nel provvedimento impugnato, con le quali questo sembra giudicare insufficientemente ed erroneamente immotivato il nulla-osta comunale. Infatti, si assume (almeno così parrebbe) che l'atto del Comune, pur impartendo disposizioni di dettaglio per l'edificazione, non valerebbe adeguatamente l'incidenza dell'opera, nel suo insieme, sul bosco tutelato. Invece, ove si legga attentamente il provvedimento comunale, si può ritenere che esso sia sorretto da una motivazione adeguata (*omissis*).

8. Difatti, si afferma che l'intervento: - sarà realizzato «(...) con materiali e rifiniture tradizionali che si mimetizzano correttamente nel contesto in cui la vegetazione arborea anche di tipo forestale nelle aree immediatamente contermini è ampiamente presente»; - è stato modificato con varianti volte ad evitare alterazioni pregiudizievoli «(...) per l'assetto morfologico e vegetazionale (*sic!*) (...)»; - è stato concepito così da «(...) evitare da un lato una qualsiasi modificazione pregiudizievole dell'assetto morfologico e vegetazionale consolidato e dall'altro di proporre un'unità abitativa (...) in stretta correlazione e che armonizzi con le forme consolidate dell'ambiente circostante».

Si precisa, altresì, che l'opera «(...) si adegua correttamente nel contesto in questione senza peraltro produrre alterazioni tali da considerarsi lesive del contesto e da interporre quale elemento ostativo sulle visuali, ampiamente dominate da vegetazione arborea anche d'alto fusto (...)».

Va poi ulteriormente notato come anche le prescrizioni di dettaglio contenute a pag. 3 insistano particolarmente sulla mimetizzazione arborea tant'è che si prescrive una «integrazione

ne della vegetazione presente (...)» ed il «(...) miglioramento del soprassuolo forestale qualora la densità delle essenze arboree risultasse inferiore a quella delle zone boschive circostanti mediante la messa a dimora nelle zone scoperte (...) di nuove essenze arbustive (ginestra, corbezzolo, ecc.) ed arboree di specie autoctone, con pane di terra, di altezza non inferiore a m. 2 (roverella, cerro, leccio, carpino, acero), ad integrazione della vegetazione presente in modo che la densità vegetativa della massa arborea delle parti a verde sia pari a quella delle zone boschive circostanti».

9. Ordunque, son queste tutte considerazioni di merito, sottratte, in quanto tali, al sindacato della Soprintendenza, che inducono a ritenere sufficiente e logica la valutazione dell'incidenza della ripetuta opera sul bosco nel suo insieme e, dunque, errata sul punto, la motivazione del provvedimento impugnato.

10. Osservato quanto precede, occorre ora valutare la parte sostanzialmente innovativa (rispetto ai precedenti atti annullati con le ricordate sentenze) del provvedimento qui avverso.

In questo, per vero, si precisa che l'intervento autorizzato dal Comune sarebbe inibito giacché ricadente in un'area «boscata» non solo «di fatto» (al riguardo vedi sopra), ma anche «di diritto».

Ove si voglia attribuire un senso compiuto a tale sintetica espressione, si deve ritenere, tenendo conto del contesto lessicale, che con questa si voglia affermare che l'area di cui trattasi, essendo pacificamente compresa fra le zone boschive individuate dal PTCP cit., sarebbe sottratta all'edificazione, ai sensi dell'art. 39, comma 7, lett. *k*), del PTCP stesso.

11. Ebbene, una simile considerazione non è condivisibile. Invero, il comma 12 del medesimo art. 39 esenta dal divieto, mediante il riferimento, fra l'altro, al comma 2 dell'art. 146, d.lgs. n. 490/1999 (ora art. 142, d.lgs. n. 42/2004), le aree già classificate dai piani regolatori come zone B, alla data del 6 settembre 1985. Orbene, non è controverso che l'area in questione fosse così classificata fin dal 1974 (autorizzazione paesaggistica comunale, pag. 2, «premesse»), per cui la disposizione inibitoria, cui parrebbe riferirsi l'opaco testo del provvedimento impugnato, non è applicabile al caso di specie.

12. Del pari, ad analoghe conclusioni conduce il riferimento operato dal citato art. 39, comma 7, 1° cpv., PTCP, alla l.r. n. 27/2000 (approvazione PUT) e alla l.r. n. 28/2001. Infatti, il divieto di nuove edificazioni nelle zone boschive contenuto nella l.r. n. 27/2000 (art. 15, comma 1 nel testo introdotto proprio dalla l.r. n. 28/2001), va letto alla luce dell'art. 5, comma 3 della medesima l.r. n. 28/2001, il quale precisa come non si considerino bosco (ovviamente anche ai fini degli inerenti divieti di edificazione) «i boschi ricadenti nelle aree indicate al comma 2 dell'art. 146, del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, nei termini ivi stabiliti». Sulla portata di tale rinvio, si rimanda al par. 11.

È poi proficuo precisare come sia da escludersi una «svista» legislativa del coordinamento fra le due leggi regionali in parola, proprio perché la seconda ha anche modificato, come già accennato, il testo della prima.

13. Da ultimo, non è inutile mettere in evidenza come, da un lato, il Collegio sia consapevole della preminenza dei valori ambientali e paesaggistici (sottolineata dalla Corte costituzionale fin dalle note sentenze n. 94/85, n. 359/85 e n. 151/86), ma come, dall'altro lato, la concreta tutela di quei valori spetti al legislatore, costituzionale ed ordinario (centrale e periferico); compete, invece, al giudice l'applicazione obiettiva delle leggi, sulla base della tecnica ermeneutica.

14. Per tutte le ragioni sin qui illustrate il ricorso deve

essere accolto, restando assorbito l'esame dei restanti profili di doglianza.

(*Omissis*)

(1-2) NULLA-OSTA PAESAGGISTICO, ESCLUSIONE DEL POTERE DELL'AUTORITÀ STATALE DI ANNULLAMENTO PER MOTIVI DI MERITO E CONSENTITA EDIFICAZIONE IN AREE GIÀ CLASSIFICATE COME ZONA B DAI PIANI REGOLATORI.

1. La sentenza del T.A.R. dell'Umbria in rassegna, rifacendosi a precedenti della stessa Sezione ed anche del Consiglio di Stato (1), ha ribadito che il potere di annullamento di autorizzazioni paesaggistiche va riconosciuto all'autorità statale solo per motivi di legittimità.

Il fondamento del riferito principio è avvalorato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Questa ha inequivocabilmente escluso che il comma 3 dell'art. 159 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dall'art. 25, comma 3, del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, attribuisca all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa Amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella che ha rilasciato il titolo autorizzativo; ha, invece, affermato che la menzionata disposizione riconosce ad essa un controllo di mera legittimità, esteso a tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere (2).

La disciplina sul punto non ha subito sostanziali modificazioni per effetto delle innovazioni introdotte dall'art. 2, lett. *bb*) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, che ha sostituito l'anzidetto art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché di quelle previste dall'art. 4 *quinquies* del d.l. 3 giugno 2008, n. 97, aggiunto dalla legge di conversione 2 agosto 2008, n. 129: il potere, invero, riconosciuto alle Soprintendenze di annullare il titolo autorizzativo ove «non conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio» non viene ritenuto idoneo a tramutarsi in un potere di riesame nel merito, essendo invece circoscritto, come costantemente riconosciuto, ai soli motivi di legittimità (3).

2. L'altro tema affrontato dalla sentenza in rassegna è quello della edificabilità della zona in questione, in quanto ritenuta dall'Amministrazione come *boscata*, non solo di fatto, ma anche di diritto.

Al riguardo, si deve osservare, sulla scorta delle considerazioni della stessa sentenza che fa richiamo all'art. 39, comma 12, del PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale) ed al riferimento, in esso contenuto, al comma 2 dell'art. 146, d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (ora art. 142, d.lgs. n. 42 del 2004, cit.), che alle aree, come quella di cui si tratta, già classificate dai piani regolatori come zona B, alla data del 6 settembre 1985 (l'area in questione era stata classificata come zona B fin dal 1974), non si applica il divieto di edificazione asserito dall'Amministrazione.

Vincenzo Perillo

(1) Cons. Stato, Sez. VI 23 luglio 2009, n. 4630, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 1810.

(2) Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *Giurisd. amm.*, 2007, III, 945.

(3) Cons. Stato, Sez. VI, 23 febbraio 2009, n. 1050, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 531; 25 novembre 2009, n. 5771 e 1° ottobre 2008, n. 4726, in questa Riv., 2009, rispettivamente 501 e 360.

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 2-11-2009, n. 1814 - Calderoni, pres; Bertagnolli, est. - Agazzi (avv. Carattoni ed a.) c. Comune di Solza.

Ambiente - Inquinamento acustico - Oggettivo superamento dei limiti di legge - Rischio per la salute pubblica - Susse.

Il Comune è tenuto ad adottare provvedimenti idonei ad eliminare la situazione di superamento dei limiti di inquinamento acustico fissati dalla norma; del resto, lo stesso superamento dei limiti di legge implica automaticamente la sussistenza di una situazione di rischio per la salute pubblica (1).

(Omissis)

Il protrarsi e reiterarsi nel tempo delle condizioni di disturbo, nonché l'accertata violazione dell'orario di chiusura ben possono rappresentare quella condizione eccezionale che legittima, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 447/1995, il censurato intervento del sindaco a tutela dell'interesse pubblico.

Interesse pubblico che ben può ritenersi perseguito anche quando la salute minacciata sia quella di un ristretto gruppo di persone e non anche dell'intera collettività. A tali conclusioni si è uniformata la giurisprudenza ormai costante, secondo cui l'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico - pur se non coinvolgente l'intera collettività - deve ritenersi sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica, con la conseguenza che l'ordinanza sindacale ben può essere adottata anche a seguito dell'esposto di una sola famiglia, non constando nella norma alcun parametro numerico o dimensionale (da ultimo, in tal senso T.A.R. Piemonte, Sez. I 2 marzo 2009, n. 199).

Pertanto sono numerose le pronunce in cui si mette in luce come l'art. 9 della legge n. 447/1995 rappresenti per così dire l'ordinario rimedio in materia di inquinamento acustico, non prevedendo la citata legge altri strumenti a disposizione delle Amministrazioni comunali (T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 8 giugno 2006, n. 3340 e Sez. I 24 gennaio 2006, n. 488; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 27 dicembre 2007, n. 6819).

Il Collegio ritiene, quindi, di poter condividere la posizione efficacemente espressa dalla giurisprudenza nella sentenza T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 aprile 2008, n. 715, nella quale si legge che: «il potere di ordinanza comunale in materia costituisce espressione della potestà regolatoria volta a conformare l'attività privata al rispetto dei limiti di emissione acustica nell'ambito del territorio comunale; tale potere conformativo può manifestarsi, (...), anche attraverso l'obbligo per il responsabile delle immissioni rumorose di ridurre o rimodulare l'orario della propria attività fonte delle suddette immissioni».

Anche il provvedimento adottato dal Sindaco nella presente fattispecie - con il quale è stata imposta l'adozione di adeguate misure di insonorizzazione, fermo restando, nelle more della loro realizzazione, la variazione dell'orario di apertura - appare, quindi, rientrare a pieno nel novero dei provvedimenti ammissibili ai fini di garantire la tutela della salute pubblica in ipotesi di inquinamento acustico.

Neppure potrebbe sostenersi, come vorrebbe il ricorrente, che il Comune avrebbe dovuto adeguatamente motivare il provvedimento, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione.

L'ordinanza censurata appare adeguatamente supportata dal richiamo al verbale dei rilievi fonometrici operati dall'USSL n. 11,

la relazione allegata al quale si conclude proprio invitando il Comune ad adottare provvedimenti idonei ad eliminare la situazione di superamento dei limiti di inquinamento acustico fissati dalla norma; del resto lo stesso superamento dei limiti di legge implica automaticamente la sussistenza di una situazione di rischio per la salute pubblica che i soggetti preposti al controllo sono tenuti a rimuovere attraverso l'unico mezzo a disposizione rappresentato, per l'appunto, dall'ordinanza ai sensi dell'art. 9 della legge n. 447/95.

La motivazione espressa *per relationem* appare, quindi, del tutto sufficiente ad integrare il rispetto dell'obbligo di legge, tanto più se si considera che, nel caso di specie, la riduzione dell'orario è tale da aver comportato, di fatto, l'anticipazione della chiusura solo di mezz'ora e non poteva che determinare, quindi, una limitata incidenza sull'attività del ricorrente.

(Omissis)

Il ricorso non merita, quindi, accoglimento.

(Omissis)

(1) INQUINAMENTO ACUSTICO: DALLA GIURISPRUDENZA UN NUOVO IMPLICITO DISTINGUO TRA LA DISCIPLINA AMMINISTRATIVA E LA TUTELA PENALE.

1. Si estende la tutela in materia di inquinamento acustico, almeno a giudicare dalla recentissima sentenza in commento nella quale si può leggere - a conferma di taluni precedenti (1) - che anche il disturbo provocato alla quiete di una sola unità familiare (o anche di una sola persona) può essere rilevante ai fini dell'applicazione delle previste «sanzioni» amministrative, potendo far scattare i provvedimenti inibitori e repressivi contemplati dalla normativa quadro di settore, vale a dire la l. 26 ottobre 1995, n. 447 (2), lasciando impregiudicati i connessi profili di ordine penale.

La pronuncia in esame richiama, all'operatore e all'interprete, il noto dibattito sorto in ordine al rapporto esistente tra la legislazione speciale - rappresentata, per l'appunto, dalla citata legge quadro 447/95 - che regola il settore dell'inquinamento acustico nei suoi profili amministrativi e la normativa penale posta a difesa dell'ordine e della tranquillità pubblica, riportata al libro terzo del codice penale e segnatamente all'art. 659, rubricato «Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone» (3).

Deve preliminarmente segnalarsi, al riguardo, come non sia mancato, infatti, chi, a seguito della entrata in vigore della legge 447/95 ed, in particolare, del richiamato art. 10, comma 2, abbia sostenuto - con un certo qual azzardo - l'assorbimento o, addirittura, la abrogazione della disposizione penale di cui all'art. 659, comma 1, in virtù del principio di specialità sancito dall'art. 9 della legge 689/81 (*Modifiche al sistema penale*).

La giurisprudenza prevalente, sul punto, però, ha inteso escludere che nel caso di specie possa operare il principio di specialità, atteso, da un lato, il diverso elemento oggettivo degli illeciti (avendo, quello penale, ad oggetto gli effetti nocivi della rumorosità, e quello amministrativo il mero

(1) Cfr., tra gli altri, T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 21 maggio 2009, n. 1189 e T.A.R. Toscana, Sez. II 17 aprile 2009, n. 670, in *www.ambientediritto.it*.

(2) L'art. 9 della legge quadro n. 447/1995 dispone in particolare che: «1) Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il Presidente della Provincia, il Presidente della Giunta regionale, il Prefetto, il Ministro dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'art. 8 della l. 3 marzo 1987, n. 59, e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività. Nel caso di servi-

zi pubblici essenziali, tale facoltà è riservata esclusivamente al Presidente del Consiglio dei ministri. 2) Restano salvi i poteri degli organi dello Stato preposti, in base alle leggi vigenti, alla tutela della sicurezza pubblica».

(3) L'art. 659 c.p. così recita: «1) Chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a euro 309. 2) Si applica l'ammenda da euro 103 a euro 516 a chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità».

superamento dei livelli tabellari di rumorosità) e, dall'altro, il diverso scopo sotteso alle disposizioni in commento (mirando la norma penale a tutelare la tranquillità pubblica, viceversa essendo, quella amministrativa, diretta a stabilire i limiti della rumorosità delle sorgenti sonore oltre i quali deve ritenersi sussistente l'inquinamento acustico) (4).

Le disposizioni in esame, come si vedrà nel prosieguo, devono ritenersi differenti anche sotto un altro aspetto prospettico, ovvero sotto il profilo «soggettivo» o, più precisamente, per ciò che attiene al parametro «dimensionale» dei soggetti passivi delle condotte sanzionate.

Infatti, mentre la norma penale non può non implicare il necessario coinvolgimento di un numero indeterminato di persone fisiche dal lato passivo della condotta (di chi, cioè, subisce la lesione o il nocumento dell'interesse tutelato), la disciplina amministrativa guarda essenzialmente al lato attivo della condotta e, per di più, con connotazioni meramente oggettive: il superamento dei limiti di rumorosità fissati dalla legge ha rilevanza a prescindere dal concreto nocumento arrecato ad una o più persone, e fa scattare i provvedimenti inibitori di cui è traccia anche là dove ne sia interessato un singolo individuo o un singolo nucleo familiare (5). Il fatto che, poi, da tale circostanza derivino pregiudizi alle persone, può condurre a conseguenze ulteriori (ad esempio di ordine risarcitorio), ma di per sé non rileva ai fini della applicazione delle sanzioni amministrative.

La disposizione penale, infatti, già dalla sua rubrica, parrebbe lasciar intendere che il precetto ivi contenuto pretenda, per l'applicazione della relativa sanzione, l'interessamento di molte più persone rispetto a quelle che compongono una semplice famiglia (pur nel senso più ampio ed allargato possibile). Questo perché, in effetti, leggendo il testo della norma penale, si coglie come essa sia posta a tutela di un numero indeterminato di soggetti, prevedendosi la punizione per «Chiunque (...) disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici». Tale disposizione, inoltre, coinvolge forme varie e diversificate di riunioni di persone (si parla, infatti, di spettacoli, ritrovi e trattenimenti), non viste (e tutelate) in quanto singole unità portatrici del diritto alla quiete, ma viste (e tutelate) come parte di un gruppo che necessita di silenzio o, comunque, di tranquillità (si pensi, ad esempio, alla platea di uno spettacolo ovvero al raduno di persone in occasione di particolari eventi sportivi o culturali).

Proprio nel solco di questo potenziale contrasto – per il quale la disciplina amministrativa, come interpretata dalla giurisprudenza che si esaminerà, si applica anche in caso di coinvolgimento di una sola persona (o di una sola famiglia), mentre la legge penale tutela solo un numero consistente ed indeterminato di persone – si pone la pronuncia del T.A.R. Lombardia in commento, secondo cui «L'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico – pur se non coinvolgente l'intera collettività – deve ritenersi sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica, con la conseguenza che l'ordinanza sindacale ben può essere adottata anche a seguito dell'esposto di una sola famiglia, non constando nella norma alcun parametro numerico o dimensionale».

Questo perché, dicono i giudici, la normativa da prendere a riferimento, cioè la legge 447/95, non impone «alcun parametro numerico o dimensionale» quale condizione per l'intervento pubblico attraverso l'emanazione delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti ex art. 9 della medesima legge quadro.

2. Per maggior chiarezza espositiva, appare utile richiamare in via sintetica i presupposti di fatto della vicenda in esame.

Un privato, titolare di un bar, subiva la riduzione dell'orario di apertura (fino alle 00.30) a seguito di provvedimento comunale conseguente a denunce di inquinamento acustico. A fronte di ulteriori segnalazioni, il Comune chiedeva un'indagine fonometrica alla competente azienda sanitaria locale, all'esito della quale il Comune imponeva, attraverso l'emanazione di un'ordinanza ex art. 9 della legge 445/1995, l'ulteriore riduzione dell'orario di apertura in notturna dell'esercizio commerciale, imponendo questa volta la chiusura alla mezzanotte.

L'ordinanza imponeva, altresì, al titolare del bar, di redigere una relazione di bonifica acustica del locale e/o delle sorgenti oggetto dell'indagine, contenente i tempi di realizzazione acustica e analisi strumentale del fonoisolamento della struttura muraria dell'esercizio pubblico, comprovante il rispetto degli indici previsti dal regolamento locale d'igiene.

L'esercente, quindi, proponeva ricorso avverso il provvedimento comunale, «deducendo l'illegittimità del medesimo per carenza dei requisiti richiesti dal legislatore per l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente».

Il ricorrente, in particolare, sosteneva che non vi fossero i presupposti per un simile atto inibitorio, il quale è espressione di un potere straordinario che, a sua volta, deve basarsi su avvenimenti straordinari, eccezionali e imprevedibili: rilevato, infatti, che la sua attività esisteva da oltre dieci anni (il ricorso è stato depositato nel 1997 ma il bar esisteva dal 1985), deduceva che questa circostanza automaticamente escludesse la configurabilità di quei presupposti.

Aggiungeva, inoltre, che la situazione di pericolo individuata riguardava una sola famiglia «e non anche la collettività e quindi non sarebbe ravvisabile l'interesse pubblico da tutelare». Con il ricorso, inoltre, censurava la mancanza di idonea motivazione nell'ordinanza, ritenuta non in grado di evidenziare la situazione grave e urgente sulla base della quale era stata emessa, oltre a basarsi su di un'indagine fonometrica condotta dall'ASL in modo ritenuto dal ricorrente non corretto «in quanto il rumore residuo è stato misurato all'1.30 e quindi in assenza di tutti quei rumori (vociare, calpestio dei condomini, traffico) che, invece, possono presumersi essere stati presenti dalle ore 23.30 alle ore 00.30, periodo in cui è avvenuta la rilevazione del rumore ambientale».

In pendenza di giudizio, il ricorrente provvedeva a far redigere il piano di bonifica impostogli con il provvedimento (non impugnato) che aveva disposto la prima chiusura anticipata del suo bar; ma tale elaborato non veniva giudicato idoneo dall'organo tecnico-sanitario dell'ASL, per cui veniva ancora una volta imposto al ricorrente di provvedere al piano di bonifica, e nel frattempo si manteneva l'orario di chiusura fissato per le ore 24.00.

Anche tale ulteriore provvedimento veniva impugnato, facendo riserva di agire per il risarcimento del danno, con un secondo ricorso nel quale venivano riproposte le medesime censure già introdotte con il primo, e per questo i due ricorsi venivano riuniti, stante l'evidente connessione oggettiva e soggettiva tra gli stessi».

Nonostante la duplice contestazione, i giudici del Tribunale amministrativo lombardo, con differenti argomentazioni, hanno rigettato entrambi i ricorsi e, sostanzialmente, respinto tutte le doglianze dell'esercente del bar.

(4) Si veda Cass. Sez. I Pen. 19 gennaio 2001, n. 443, Piccoli, rv. 217.814, in *Riv. pen.*, 2002, 488.

(5) Sul punto anche T.A.R. Veneto, Sez. III 20 ottobre 2009, n. 2617 in *www.ambienteditto.it*.

3. Tralasciando le ulteriori argomentazioni giuridiche che hanno portato alla decisione del T.A.R. Lombardia, si vuole concentrare l'attenzione sull'aspetto citato in apertura, vale a dire la legittimità dell'ordinanza sindacale disposta sulla base delle lamentele di una sola famiglia, aspetto da porre a confronto con la disposizione del codice penale, apparentemente diversa sotto il profilo «quantitativo» dei soggetti «infastiditi».

Ebbene, il nucleo essenziale per comprendere la vicenda appare essere proprio quello dei presupposti per l'emanazione dell'ordinanza sindacale *ex art. 9 legge 447/95*, che – lo si ricorda – conferisce al sindaco (così come al Presidente della Provincia e della Giunta regionale, al Prefetto e al Ministro dell'ambiente) il potere di ordinare, con provvedimento motivato, «il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività».

La sentenza in commento precisa che «il potere di ordinanza comunale in materia di inquinamento acustico (art. 9, legge n. 447/1995) costituisce espressione della potestà regolatoria volta a conformare l'attività privata al rispetto dei limiti di emissione acustica nell'ambito del territorio comunale; tale potere conformativo può manifestarsi, anche attraverso l'obbligo per il responsabile delle emissioni rumorose di ridurre o rimodulare l'orario della propria attività fonte delle suddette immissioni (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 aprile 2008, n. 715)», sicché esso «rappresenta l'ordinario rimedio in materia di inquinamento acustico, non prevedendo la citata legge altri strumenti a disposizione delle amministrazioni comunali (T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 8 giugno 2006, n. 3340 e Sez. I 24 gennaio 2006, n. 488; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 27 dicembre 2007, n. 6819)».

Il T.A.R. Lombardia, quindi, con la pronuncia in esame, ha ritenuto legittimo il provvedimento impugnato (in riferimento al quale, peraltro, «il protrarsi e reiterarsi nel tempo delle condizioni di disturbo, nonché l'accertata violazione dell'orario di chiusura ben possono rappresentare quella condizione eccezionale che legittima, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 447/1995, il censurato intervento del sindaco a tutela dell'interesse pubblico») anche se è scaturito dalla segnalazione di pochi individui; ciò perché l'interesse pubblico «ben può ritenersi perseguito anche quando la salute minacciata sia quella di un ristretto gruppo di persone e non anche l'intera collettività. A tali conclusioni si è uniformata la giurisprudenza ormai costante, secondo cui l'accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico – pur se non coinvolgente l'intera collettività – deve ritenersi sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica, con la conseguenza che l'ordinanza sindacale ben può essere adottata anche a seguito dell'esposto di una sola famiglia, non constando nella norma alcun parametro numerico o dimensionale».

Come a dire, in sostanza, che le differenti forme di tutela e sanzioni (amministrativa, da un lato, e penale, dall'altro) non devono necessariamente coesistere, né l'una (quella penale) contiene necessariamente l'altra (quella amministrativa) e viceversa.

Con la conseguenza che, nell'ottica qui considerata, una medesima condotta può integrare un illecito amministrativo ovvero anche un illecito penale, a seconda del numero dei soggetti «disturbati».

4. La questione posta, come anticipato, non è nuova e non è di poco conto. Il codice penale disciplina le immissioni moleste al già ricordato art. 659, il quale è inserito tra le contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica.

Come noto, per «ordine pubblico» si intende il buon assetto ed il regolare andamento della vita sociale. La tranquillità pubblica, invece, rappresenta l'aspetto soggettivo dell'ordine pubblico e consiste nella serenità d'animo che deriva al popolo dall'assenza di motivi di allarme, di commozione e di molestia.

L'illecito in esame viene qualificato come reato di pericolo per la cui sussistenza «(...) è necessario e sufficiente che i rumori prodotti abbiano una potenzialità diffusa verso un numero indeterminato di persone, ancorché non sia richiesto un turbamento della pubblica quiete e, una volta accertata l'idoneità della condotta, sia irrilevante la circostanza che il disturbo risulti avvertito da una o da più persone» (6).

Sul punto, appare particolarmente interessante quanto assunto da Cass. Sez. I Pen. 5 febbraio 1998, n. 1406, a mente della quale «(...) per essere penalmente sanzionabile *ex art. 659* del codice penale la condotta di chi produce rumori e schiamazzi deve incidere sulla tranquillità pubblica – essendo l'interesse specificatamente tutelato dal legislatore quello della pubblica tranquillità sotto l'aspetto della pubblica quiete, la quale implica l'assenza di cause di disturbo per la generalità dei consociati –, di guisa che gli stessi debbono avere la potenzialità di essere avvertiti da un numero indeterminato di persone pur se, poi, in concreto, soltanto alcune persone se ne possono lamentare. Conseguentemente, la contravvenzione non sussiste allorché i rumori arrechino disturbo ai soli occupanti di un appartamento, all'interno del quale sono percepiti, e non da altri abitanti del condominio in cui è inserita detta abitazione ovvero trovantisi nelle zone circostanti: infatti, in tale ipotesi, non si produce il disturbo, effettivo e potenziale, della tranquillità di un numero indeterminato di soggetti, ma soltanto quello di definite persone, sicché il fatto, se del caso, può costituire illecito civile, ma non assurgere a violazione penalmente sanzionabile» (7).

Come si vede, la giurisprudenza penale di legittimità è da tempo orientata nel senso di escludere la configurabilità del reato contravvenzionale in caso di molestia ad un numero ristretto di persone, ritenendosi viceversa elemento essenziale della fattispecie di reato l'idoneità del fatto ad arrecare disturbo ad un numero indeterminato di persone (8).

In conformità a tale orientamento, espressamente la sentenza da ultimo riportata esclude il reato per disturbo arrecato nei confronti degli «abitanti di un solo appartamento». Tale espressione, come evidente, viene senza dubbio a coincidere con il (solo) nucleo familiare preso in considerazione dalla sentenza del T.A.R. Lombardia in commento.

5. Per tutto quanto in precedenza esposto, può in conclusione affermarsi che la questione del rapporto intercorrente tra la norma penale esaminata e la legge quadro sull'inquinamento acustico, pur soggetta ancora alle inquietudini della dottrina, sembra aver trovato finalmente relativa pace in giurisprudenza.

Gabriella De Stefano - Paolo Costantino

(6) Cass. Sez. I Pen. 10 gennaio 1998, n. 238, Gemelli, inedita.

(7) Cass. Sez. I Pen. 5 febbraio 1998, n. 1406, P.C. e Costantini, in *Riv. giur. Polizia*, 2007, 4, 526.

(8) In tal senso, da ultimo, anche Trib. Bari, Sez. I 29 aprile 2009, n. 691, in *Guida al dir.*, 2009, 31, 90.

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I - 19-10-2009, n. 1633 - Maisano, pres.; Lento, est. - WWF (avv.ti Bonanno e Giudice) c. Presidenza della Regione siciliana e a. (Avv. gen. Stato).

Caccia e pesca - Associazioni e comitati - Associazioni ambientaliste - Articolazioni territoriali - Legittimazione ad agire in giudizio - Esclusione - Carattere nazionale dell'associazione - Presupposto e limite - Previsioni statutarie di conferimento della legittimazione alle articolazioni locali - Irrelevanza.

Le articolazioni territoriali di associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, che ripetono il loro titolo legittimante da quello conferito all'associazione nazionale di cui fanno parte, non sono dotate di autonoma legittimazione ad agire in giudizio nemmeno per l'impugnazione di provvedimenti ad efficacia territoriale circoscritta. Il carattere nazionale (o, comunque, ultraregionale) dell'associazione costituisce infatti, al contempo, presupposto del riconoscimento e limite della legittimazione speciale, che ha, pertanto, carattere ontologicamente unitario. Solo l'associazione nazionale in quanto tale è, pertanto, da considerare titolare ex lege, in virtù delle caratteristiche fondanti il riconoscimento, della legittimazione alla causa e solo questa è giusta parte anche nei giudizi aventi ad oggetto provvedimenti ad effetti ambientali circoscritti. Irrilevanti appaiono, conseguentemente, eventuali specifiche previsioni statutarie di conferimento della legittimazione processuale ai rappresentanti delle articolazioni territoriali, avendo le stesse capacità di produrre effetti solo relativamente all'ente e senza che ciò comporti una distribuzione della titolarità della situazione (1).

(Omissis)

2. Preliminarmente va esaminata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti sollevata dall'Avvocatura dello Stato.

Orbene, in materia di impugnazione di provvedimenti amministrativi lesivi dell'ambiente da parte delle associazioni protezionistiche, è minoritario l'orientamento, secondo il quale la stessa può essere riconosciuta solo a quelle espressamente individuate con decreto ministeriale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 18 della legge n. 349 del 1986, al fine di evitare il configurarsi di un'azione popolare (per tutte Cons. Stato, Sez. V 23 aprile 2007, n. 1380).

Si ritiene, infatti, prevalentemente, che il giudice amministrativo possa riconoscere, caso per caso, la legittimazione delle associazioni locali, avendo l'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349 creato un ulteriore criterio di legittimazione, che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. «interessi diffusi» in materia ambientale (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V 14 giugno 2007, n. 3192).

2.1. Fatta tale premessa di ordine generale, la legittimazione alla proposizione del gravame in esame va sicuramente riconosciuta all'«Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature (WWF)», stante la ricomprensione tra le associazioni di protezione ambientale individuate, ai sensi dell'art. 13 succ., dall'art. 1 del d.m. 20 febbraio 1987.

Trattandosi di associazione a carattere nazionale riconosciuta, è, infatti, incontestabile la legittimazione a ricorrere nelle controversie che (come quella in questione) hanno ad oggetto l'interesse alla tutela dell'ambiente (vedi, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI 20 maggio 2005, n. 2534).

2.2. Più complessa è la questione della sussistenza della legittimazione in capo all'altra associazione ricorrente (i.e. Legambiente), stante che il gravame è stato proposto non dalla associazione nazionale (sicuramente legittimata, poiché ricompresa nell'elenco di cui all'art. 1 del d.m. 20 febbraio 1987), ma da una sua articolazione territoriale (i.e. Comitato regionale siciliano).

In merito a tale problematica si registrano nella giurisprudenza amministrativa due orientamenti: uno di segno favorevole, di recente

seguito da questa Sezione con la sentenza n. 302 del 4 febbraio 2009 (in tal senso anche Cons. Stato, Sez. VI 17 marzo 2000, 1414; T.A.R. Umbria, Sez. I 3 febbraio 2009, n. 33; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 19 aprile 2004, n. 1860) ed uno di segno negativo.

Il Collegio, esaminati gli atti di causa, ritiene di seguire l'orientamento negativo, secondo il quale le articolazioni territoriali di associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, che ripetono il loro titolo legittimante da quello conferito all'associazione nazionale di cui fanno parte, non sono dotate di autonoma legittimazione ad agire in giudizio nemmeno per l'impugnazione di provvedimenti ad efficacia territoriale circoscritta.

A tale conclusione si è giunti in considerazione della circostanza che il carattere nazionale (o, comunque, ultraregionale) dell'associazione costituisce, al contempo, presupposto del riconoscimento e limite della legittimazione speciale, che ha, pertanto, carattere ontologicamente unitario. Solo l'associazione nazionale in quanto tale è, pertanto, da considerare titolare *ex lege*, in virtù delle caratteristiche fondanti il riconoscimento della legittimazione alla causa e solo questa è giusta parte anche nei giudizi aventi ad oggetto provvedimenti ad effetti ambientali circoscritti. Irrilevanti appaiono, conseguentemente, eventuali specifiche previsioni statutarie di conferimento della legittimazione processuale ai rappresentanti delle articolazioni territoriali, avendo le stesse capacità di produrre effetti solo relativamente all'ente e senza che ciò comporti una distribuzione della titolarità della situazione legittimante (in tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI 19 ottobre 2007, n. 5453; Cons. Stato, Sez. VI 3 ottobre 2007, n. 5111; Cons. Stato, Sez. IV 14 aprile 2006, n. 2151; Cons. Stato, Sez. V 17 luglio 2004, n. 5136; Cons. Stato, Sez. IV 11 luglio 2001, n. 3878; T.A.R. Liguria, Sez. II 17 marzo 2009, n. 323; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 15 dicembre 2008, n. 5786).

2.2. La legittimazione processuale va, per la stessa ragione, esclusa relativamente alla associazione «Unione Nazionale Enalcaccia p.t. - delegazione regionale», interveniente *ad opponendum*, trattandosi, anche in questo caso, della articolazione territoriale di una associazione nazionale.

(Omissis)

(1) INTERPRETAZIONI DISCUTIBILI IN TEMA DI LEGITTIMAZIONE PROCESSUALE DELLE ASSOCIAZIONI DI PROTEZIONE AMBIENTALE.

1. Nella sentenza del T.A.R. in epigrafe viene richiamato un orientamento giurisprudenziale restrittivo del Consiglio di Stato, che tenderebbe ad escludere la legittimazione processuale delle articolazioni territoriali delle associazioni ambientaliste ancora oggi riconosciute *ex art. 18, legge n. 349/1986* (1), in quanto queste, ripetendo il loro titolo legittimante da quello conferito all'associazione nazionale di cui fanno parte, non sarebbero, secondo questa interpretazione, dotate di autonoma legittimazione ad agire in giudizio nemmeno per l'impugnazione di provvedimenti ad efficacia territoriale circoscritta.

Irrilevanti appaiono eventuali specifiche previsioni statutarie di conferimento della legittimazione processuale ai rappresentanti delle articolazioni territoriali.

Sempre secondo il Tribunale amministrativo di primo grado, il carattere nazionale (o ultraregionale) dell'associazione costituisce, al contempo, presupposto del riconoscimento e limite della legittimazione speciale, che ha pertanto carattere ontologicamente unitario.

Ancora, si richiama l'indirizzo giurisprudenziale che ritiene che il giudice amministrativo possa riconoscere, caso per caso,

(1) Il comma 5, art. 18 (l'unico rimasto in vigore, in quanto tutto il resto dell'articolo è stato abrogato ad opera dell'art. 318 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), recita ancora oggi così: «Le associazioni individuate in base all'art. 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi». A tal proposito, richiamiamo le sentenze: Cons. Stato, Sez. VI 19 ottobre 2007, n. 5453, reperibile sul sito

www.ambientediritto.it; Cons. Stato, Sez. VI 3 ottobre 2007, n. 5111, reperibile sul sito *www.lexambiente.it*; Cons. Stato, Sez. IV 14 aprile 2006, n. 2151, in *Foro it.*, 2006, III, 449; Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2004, n. 5136, in *Riv. giur. edil.*, 2005, I, 308; Cons. Stato, Sez. IV 11 luglio 2001, n. 3878, in *Foro it.*, 2003, III, 18-21; T.A.R. Liguria, Sez. II 17 marzo 2009, n. 323, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 15 dicembre 2008, n. 5786, *ivi*.

la legittimazione delle associazioni locali (ma non delle articolazioni locali delle associazioni riconosciute *ex lege*), avendo l'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349 (2) creato un ulteriore criterio di legittimazione, che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. «interessi diffusi» in materia ambientale (3).

2. Tale tesi si presta ad alcune osservazioni critiche, alla luce di un'interpretazione che tenga, invece, nella giusta considerazione sia i principi costituzionali, sia le stesse argomentazioni contenute nelle sentenze restrittive dell'ammissibilità di una legittimazione delle articolazioni locali delle associazioni riconosciute *ex art.* 18, legge n. 349/1986 e, conseguentemente, la necessità di interpretare in modo evolutivo i fatti e le norme già presenti nell'ordinamento (il settore del diritto ambientale è stato una delle *nursery*, storicamente, di questo metodo di lavoro, anticipando diritti e tutelando beni che erano privi di riferimenti normativi puntuali).

Necessità precisare che le osservazioni riguardano le articolazioni locali dell'associazione Legambiente, dato che questa, forse più di altre associazioni, riteniamo che abbia perseguito da sempre un modello associativo ispirato al principio di sussidiarietà orizzontale (4), principio ben sintetizzato nello slogan associativo: «Pensare globalmente, agire localmente», al fine di rendere i cittadini protagonisti, partecipi e propositivi nelle scelte e nelle decisioni che riguardano il proprio territorio.

2.1. Conviene innanzitutto partire dall'esaminare i passi più salienti dello statuto nazionale di Legambiente onlus, approvato nel dicembre 2007, contenente numerosi articoli che riportano l'autonomia ampia, non solo dell'espressione regionale dell'associazione, ma anche dei circoli territoriali (5).

L'art. 24 di detto statuto attribuisce ai Presidenti regionali la rappresentanza in giudizio dell'associazione nazionale.

L'art. 32 definisce organi decentrati di Legambiente i Comitati regionali ed i Circoli; i Comitati regionali sono autonomi per quanto concerne il loro ambito territoriale, si organizzano sul territorio regionale secondo autonome decisioni; i Comitati regionali delle Regioni a Statuto speciale possono adottare, d'intesa con il Comitato direttivo nazionale, misure atte a corrispondere alle loro esigenze specifiche. Sono base associativa dei Comitati regionali tutti i soci che ricadono nel loro ambito territoriale.

L'art. 33, dopo avere disposto che gli organi dirigenti collegiali dei Comitati regionali svolgono compiti analoghi a quelli dei corrispondenti organi nazionali e funzionano come i medesimi, precisa che il Congresso regionale può decidere eventuali modificazioni nella struttura, nella elezione e nella denominazione degli organi dirigenti del Comitato regionale.

L'art. 38 dispone che possono aderire a Legambiente circoli territoriali, associazioni di settore, di categoria, cooperative, istituti, altre realtà organizzate, che conservano la loro autonomia e i loro organismi dirigenti, purché adottino la tessera sociale e condividano le finalità dello Statuto.

L'art. 43, infine, stabilisce che tutte le basi associative aderenti, le istanze territoriali e regionali, conservano la propria autonomia giuridica, amministrativa e patrimoniale e che gli organi dirigenti nazionali dell'associazione non rispondono delle obbligazioni assunte dalle basi associative territoriali.

2.2. Per i fini che ci interessa raggiungere nel commento di questa sentenza, conviene poi esaminare nello specifico anche lo statuto di Legambiente comitato regionale siciliano (CRS) onlus.

L'associazione all'art. 1 dichiara di aderire alla Legambiente nazionale e di operare per il raggiungimento dei propri scopi nell'ambito del territorio della Regione Sicilia; conferisce espressamente al Presidente regionale la rappresentanza in giudizio dell'associazione (art. 22).

Si è ritenuto opportuno richiamare queste disposizioni, in quanto tutte le norme contenute nello statuto sono assolutamente indicative di criteri già individuati in giurisprudenza, e che considerano le articolazioni territoriali non come meri organi dell'associazione maggiore, ma come vere e proprie associazioni non riconosciute, ossia dotate di: a) autonomia patrimoniale; b) organizzazione propria definibile in base alla disponibilità e gestione di un proprio patrimonio derivante dai contributi provenienti dagli associati, dalla redazione e gestione di un proprio bilancio, dall'esistenza di una organizzazione distinta da quella di vertice e caratterizzata da un'assemblea e organi direttivi da essa nominati (6).

Un ulteriore elemento rafforzativo della legittimazione processuale di detta associazione è sicuramente rappresentato dal riconoscimento regionale, requisito presente anche per la Legambiente CRS, e dal fatto che la normativa regionale ha inteso predisporre un quadro normativo finalizzato ad applicare nella Regione Sicilia le leggi statali e comunitarie.

Va poi osservato che, sebbene l'individuazione degli indici di rappresentatività previsti dalla legge potrebbe non considerarsi esaustiva al fine di inferire l'effettività dell'azione svolta dalle associazioni regionali, si può ritenere che il compendio degli elementi in possesso di questo giudice escluda che anche l'Adiconsum sia un gruppo effimero.

2.3. Ma v'è di più, come emerge dai contatti che abbiamo avuto per l'occasione con l'associazione in questione.

Legambiente CRS è stata, infatti, riconosciuta dalla legislazione regionale in materia di parchi e riserve naturali e di caccia (7), esprimendo propri rappresentanti nei comitati e negli organi consultivi previsti dalle suddette leggi ed è attualmente titolare di convenzioni con l'Assessorato territorio e ambiente per la gestione di riserve naturali; persegue poi le finalità della conservazione della natura e promuove e svolge attività di vigilanza per il rispetto delle leggi e delle norme poste a tutela dell'ambiente nel territorio regionale, come è fatto ormai noto per l'ampio risalto sulla stampa, per le ormai numerosissime ammesse costituzioni di parte civile, come Legambiente CRS appunto, nei processi penali insediatisi nei Tribunali di Paler-

(2) Riportiamo qui per completezza l'art. 13: «1. Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque Regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine senza che il parere sia stato espresso, il Ministro dell'ambiente decide. 2. Il Ministro, al solo fine di ottenere, per la prima composizione del Consiglio nazionale per l'ambiente, le terno di cui al precedente art. 12, comma 1, lett. c), effettua, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, una prima individuazione delle associazioni a carattere nazionale e di quelle presenti in almeno cinque Regioni, secondo i criteri di cui al precedente comma 1, e ne informa il Parlamento».

(3) Cons. Stato, Sez. V 14 giugno 2007, n. 3192, in *Giur. it.*, 2007, 12, 2861.

(4) Che vedremo esposto successivamente richiamando la significativa sentenza del T.A.R. Liguria - Genova, Sez. I 18 marzo 2004, n. 267, reperi-

bile sul sito www.ambientediritto.it.

(5) Per approfondimenti si rinvia a www.legambiente.eu.

(6) Sul punto merita una particolare segnalazione la sentenza del Tribunale di Palermo, G.U. dott. Roberto Conti, 22 maggio 1998, sul procedimento portante il numero 1472/97, nella causa tra Associazione Regionale Consumatori e Ambiente Adiconsum e Aereo viaggi S.p.A., che riconosce la legittimazione processuale all'associazione: «non può allora dubitarsi che dalla documentazione emerge univocamente che detta associazione, costituita nell'anno 1988 - v. atto in Notar Pizzuto del 4 novembre 1988, ha ormai raggiunto un significativo grado di continuità ed effettività nel conseguimento dei propri fini statutari percepito anche dalla comunità regionale di appartenenza, ponendosi così nel tempo come serio interlocutore delle problematiche concernenti la tutela del consumatore».

(7) L.r. Sicilia 6 maggio 1981, n. 98, *Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve*; l.r. Sicilia 1° settembre 1997, n. 33, *Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale*.

mo, Messina, Catania, Trapani, Agrigento e per la ormai quasi ventennale presenza dell'associazione nei Tribunali amministrativi siciliani e nel Consiglio di giustizia amministrativa.

Non va ancora ignorata la copiosa partecipazione della Legambiente CRS e dei suoi rappresentanti in tantissimi procedimenti riguardanti le azioni di tutela dell'ambiente isolano.

Va rilevato altresì che Legambiente CRS svolge il suo compito statutario: *a*) promuovendo la partecipazione dei cittadini alla difesa dell'ambiente e alla definizione della propria qualità della vita; *b*) perseguendo la protezione dell'uomo e delle specie animali e vegetali e dell'ambiente: ciò sempre nell'ambito del territorio regionale siciliano.

L'art. 2 dello Statuto associativo precisa che Legambiente CRS, per il raggiungimento dei fini sociali, utilizza gli strumenti processuali che ritiene di volta in volta più idonei, quali, ad esempio, la presentazione dei ricorsi, denunce e querele, la costituzione di parte civile nei processi penali, l'intervento nei giudizi civili, amministrativi e contabili.

3. Coerentemente va richiamato il nuovo scenario costituzionale, nel quale non solo il principio di sussidiarietà orizzontale viene elevato a rango di principio ordinamentale (8), ma dove viene anche ipotizzato che il potere/dovere di individuazione del Ministero delle associazioni *ex art.* 13 legge n. 349/1986 «non esclude di per sé il concorrente potere del giudice di accertare, caso per caso, la sussistenza della legittimazione ad agire dell'associazione che abbia proposto un ricorso giurisdizionale, e ciò non sulla base dei criteri indicati dall'art. 13 della legge n. 349/1986, ma con riferimento ai diversi parametri elaborati in via pretoria per l'azionabilità degli interessi diffusi in materia ambientale» (9).

Pertanto, come precisa la citata giurisprudenza, «va evidenziato il nuovo e pregnante ruolo che l'ordinamento riconosce alla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali nell'esercizio di funzioni ed attività di interesse generale, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale».

3.1. Come è noto tale principio, di origini antiche coincidenti con la nascita del pensiero liberale e con l'evoluzione delle moderne democrazie, si sostanzia in un generale criterio di riparto delle funzioni amministrative in base al quale l'intervento pubblico istituzionale assume carattere sussidiario rispetto all'iniziativa privata, nel senso che il primo si giustifica in quanto i privati cittadini e le loro libere associazioni non siano in grado di soddisfare efficacemente interessi ed esigenze di ordine generale.

Per ciò che concerne l'ordinamento italiano, la sussidiarietà orizzontale, già rinvenibile nel conferimento di funzioni e compiti ai privati e alle loro associazioni operato da diverse norme del d.lgs. n. 112/1998, ha trovato una sua prima compiuta esplicitazione con l'art. 2 della legge n. 265/1999, poi confluito nell'art. 3, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000, il quale dispone che «I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Tale parametro di riparto di funzioni tra Enti istituzionali e privati è stato quindi elevato a rango di principio ordinamentale con la recente modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione, operata con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

L'ultimo comma dell'art. 118 dispone, infatti, che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Il principio così enunciato è stato poi da ultimo ribadito negli stessi identici termini dell'art. 7, comma 1, della l. 5 giugno 2003, n. 131, che ha dato attuazione all'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative.

Ne consegue che l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria rispetto a quella dei privati, singoli e/o associati, nel senso che gli Enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale, ove le funzioni amministrative assunte siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

E per questa via, a ben guardare, trova congruente riscontro il principio fondamentale contenuto nell'art. 2 della Costituzione, il quale afferma la centralità, nell'ambito dell'ordinamento giuridico, dell'individuo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

3.2. Ad oggi, pertanto, i pubblici poteri devono agire preferenzialmente tramite il coinvolgimento diretto dei singoli e dei gruppi sociali liberamente costituiti, in quanto chiamati in prima persona a co-gestire la funzione amministrativa secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

Circostanza, questa, che induce necessariamente a dover riconsiderare sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa.

Non v'è dubbio, infatti, che lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale, riverberi i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale.

Così, per un verso, l'apporto di questi ultimi nell'ambito del procedimento andrà valorizzato non solo in termini di mera collaborazione nell'adozione dei provvedimenti che incidano direttamente sulla loro sfera giuridica, ma anche ai più generali fini della gestione stessa della funzione amministrativa, per renderla più adeguata rispetto agli interessi pubblici perseguiti.

Per altro verso, poi, ai singoli e alle loro formazioni sociali dovrà essere garantita la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l'esercizio di detta funzione da parte degli Enti istituzionali a ciò preposti.

4. Anche il più recente indirizzo giurisprudenziale ha avuto modo di conformarsi a tale tesi.

In sostanza, come del resto si esprime una parte della giurisprudenza del Consiglio di Stato (quella più restrittiva, sopra citata), si riconosce una legittimazione a ricorrere a quegli enti privati, anche associazioni non riconosciute, e indipendentemente dalla loro natura giuridica, quando:

- perseguano in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale;
- abbiano un adeguato grado di stabilità;
- abbiano un sufficiente livello di rappresentatività;
- operino in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso.

Ma v'è di più. Conformemente agli artt. 9 e 10 della legge n. 241/1990 e s.m.i., nonché alla luce della normativa comunitaria sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, i portatori di interessi diffusi (*melius*: collettivi), che si costituiscono in associazioni o comitati, hanno facoltà di intervenire nel procedimento, di prendere visione degli atti dello stesso, di presentare memorie scritte e documenti: conseguentemente, non può che riconoscersi la legittimazione ad agire in capo all'associazione ambientalista che opera localmente e che abbia partecipato fattivamente al procedimento che ha poi costituito oggetto della controversia.

(8) Ci riferiamo alla modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione (art. 7 della l. 5 giugno 2003, n. 131). Per tutti rinviamo a B. Pozzo - M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*,

Roma, 2004.

(9) T.A.R. Liguria - Genova, Sez. I 18 marzo 2004, n. 267, rinvenibile su www.giustizia-amministrativa.it.

In questo senso, vanno citate due condivisibili sentenze del T.A.R. Palermo (10), che proprio sulla eccezione di carenza di legittimazione processuale del Comitato regionale siciliano (e non ignorando la tesi restrittiva del Consiglio di Stato), aderiscono all'orientamento più rispettoso della lettera e della *ratio* delle disposizioni di cui agli artt. 13 e 18 della legge n. 349/86, le quali effettivamente si limitano ad attribuire alle associazioni ambientaliste riconosciute in via generale la legittimazione processuale, senza distinguere tra le varie articolazioni.

Alla luce di tali pronunce, ogni associazione deve ritenersi in facoltà (oltre che essere un diritto costituzionalmente garantito) di regolamentare in concreto la propria capacità.

Appare dunque quantomeno anomalo e discutibile, sul piano della coerenza interpretativa, che vi sia un contrasto di giudicati così stridente in seno al medesimo Tribunale amministrativo regionale e su un punto così delicato, quale quello della legittimazione di Legambiente CRS.

Da ultimo, il Consiglio di Stato (11) ha ammesso la legittimazione degli organismi associativi ad impugnare (ovvero a contestare in veste di interveniente) atti amministrativi generali, anche a contenuto normativo, ritenuti illegittimi e lesivi degli interessi sostanziali degli associati, in attuazione delle specifiche finalità statutarie di tali organismi.

In alcuni casi (come quelli delle associazioni di protezione ambientale) gli organismi in parola, peraltro, proprio ai detti fini di tutela, formano oggetto anche di specifico riconoscimento dell'autorità pubblica (come già avvenuto per Legambiente CRS, con leggi e atti amministrativi regionali).

Per concludere, vanno richiamati due significativi pronunciamenti della giurisprudenza penale e comunitaria, che forse meglio sintetizzano la necessità che, nel valutare il riconoscimento anche alle c.d. articolazioni locali di associazioni riconosciute *ex art. 18* legge n. 349/1986 della legittimazione ad agire in sede giudiziaria, venga operato tale riconoscimento con criteri formali e sostanziali più consoni ai principi costituzionali e generali del nostro ordinamento e nel rispetto dei principi comunitari.

In una recente sentenza della Cassazione penale (12) si afferma infatti: «La sede regionale di un'associazione ambientalista è legittimata a costituirsi parte civile se il bene leso si trova nell'ambito della Regione. Anzi uno stabile collegamento di interessi con una determinata zona costituisce elemento sintomatico della possibile sussistenza di un pregiudizio concreto ed attuale. Prima della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, il criterio della *vicinitas* era pacificamente utilizzato dalla giurisprudenza per riconoscere la legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste locali».

Secondo la Corte di giustizia europea (13), poi, «Le norme nazionali devono, da un lato, garantire "un ampio accesso alla giustizia" e dall'altro non devono minacciare di svuotare da qualsiasi portata le disposizioni comunitarie, secondo le quali coloro che vantano un interesse sufficiente devono potere agire dinanzi al giudice competente».

Creare un filtro dei ricorsi in materia ambientale non rispetta l'attuazione della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico a processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale approvata a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/CE».

Fulvio Di Dio

(10) T.A.R. Palermo, Sez. II 7 maggio 2005, n. 724, rinvenibile su www.ambienteditto.it e la recentissima T.A.R. Palermo, Sez. I 4 febbraio 2009, n. 302, in www.giustizia-amministrativa.it.

(11) Cons. Stato, Sez. IV 18 marzo 2008, n. 1159, in *Foro amm. C.D.S.*, 2009, 3, 722.

(12) Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2009, n. 19883, Fabris, *rv.* 243.720.

(13) Corte di giustizia CE, Sez. II 15 ottobre 2009, in causa C-263/08. Il testo di questa sentenza è scaricabile al seguente indirizzo: www.ambiente.diritto.it/sentenze/2009/.../C.G.E._2009_causa_263.htm.

T.A.R. Puglia, Sez. I - 9-9-2009, n. 148 (ord.) - Allegretta, pres.; Picone, est. - Farpower s.r.l. (avv. ti Piccozza, Ferroni e Cerobino) c. Regione Puglia (avv. Loffredo).

Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione - Regione Puglia - Individuazione criteri per l'inserimento nel paesaggio - Competenza autonoma della Regione anziché della Conferenza unificata - Dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. [Cost., art. 117, comma 2, lett. s); l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 16; r.r. Puglia 4 ottobre 2006, n. 16, artt. 4, 6, 7, 8, 10, 13 e 14; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 10]

Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione - Regione Puglia - Criteri limitativi - Dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 3 Cost. (Cost., art. 117, comma 3; l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3; r.r. Puglia 4 ottobre 2006, n. 16)

Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione - Regione Puglia - Disciplina regionale - Dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) e comma 3 Cost. [Cost., art. 117, commi 2, lett. s) e 3; l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40, art. 3, comma 16; r.r. Puglia 4 ottobre 2006, n. 16, artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13 e 14]

In tema di realizzazione di impianti per la produzione di energia eolica, l'art. 3, comma 16, l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 e gli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13 e 14 del r.r. 4 ottobre 2006, n. 16, laddove prevedono ampie e tassative fattispecie di divieto di installazione di impianti per la produzione di energia eolica, si rivelano sospette di illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., in quanto consentono alla Regione di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa e non già, trattandosi di disposizioni intese ad assicurare un corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio, alla Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 12, comma 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (1).

In tema di realizzazione di impianti per la produzione di energia eolica, l'art. 3, comma 16, l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 ed il r.r. 4 ottobre 2006, n. 16, ivi richiamato, laddove prevedono, per la relativa autorizzazione, l'approvazione a livello comunale di uno specifico strumento di pianificazione (il P.R.I.E.), la formazione di un indice massimo di affollamento (il parametro di controllo P) e l'applicazione, in via transitoria, del divieto di realizzazione di nuovi impianti eolici (in assenza di P.R.I.E.), si rivelano sospette di illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, comma 3 Cost., in quanto incidono complessivamente sulle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia» e «governo de territorio», riservate alla potestà legislativa concorrente (2).

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16 della l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 e degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13 e 14 del r.r. 4 ottobre 2006, n. 16, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3 Cost. (3).

(Omissis)

5. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Le norme sospette di incostituzionalità sono invero tutte contenute nel citato regolamento regionale n. 16 del 2006, che la ricorrente ha avuto cura di impugnare espressamente.

Va tuttavia rilevato che l'art. 3, comma 16, della l.r. 31 dicembre 2007, n. 40 (pubblicata sul *B.U.R.P.* n. 184 del 31 dicembre 2007) ha previsto testualmente che «La realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al r.r. 4 ottobre 2006, n. 16 (Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia)».

Ad avviso del Collegio, con tale norma la Regione Puglia ha «legificato» la disciplina originariamente approntata con fonte regolamentare. Essa, secondo l'interpretazione preferibi-

le, entra perciò a far parte del precetto della norma di legge che la richiama. In questo senso deve intendersi il rinvio (recettizio e non meramente formale) alle «(...) direttive di cui al regolamento (...)», ossia al contenuto sostanziale della disciplina regolamentare regionale, che così assume il rango e la forza di legge regionale.

Ne discende che le disposizioni contenute nel regolamento regionale n. 16 del 2006 non possono (più) essere sindacate ed eventualmente annullate da parte del giudice amministrativo, bensì devono essere assoggettate alla verifica di legittimità costituzionale.

Ciò premesso, appare sospetto di incostituzionalità il combinato disposto dell'art. 3, comma 16, della l.r. 31 dicembre 2007, n. 40 e degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13 e 14 del r.r. 4 ottobre 2006, n. 16.

5.1. Con gli articoli da 4 a 8 del regolamento n. 16 del 2006, la Regione Puglia ha disciplinato e reso obbligatorio uno strumento di pianificazione (il P.R.I.E.) sconosciuto alla legge statale in materia di impianti per la produzione di energia eolica.

Che si tratti di una vero e proprio atto generale di pianificazione, nel quale vengono valutati e ponderati aspetti urbanistici, ambientali, paesaggistici, socio-economici ed industriali, è confermato dall'iter di formazione (del tutto analogo a quello usualmente osservato per l'approvazione dei piani urbanistici) e soprattutto dal contenuto sostanziale, di cui si è ampiamente detto. L'identificazione, attraverso il P.R.I.E., delle «aree non idonee» alla costruzione di impianti eolici scaturisce infatti da scelte di pianificazione che sono tipicamente espressione della funzione di governo del territorio: coerentemente, l'art. 6 del regolamento n. 16 del 2006 impone di coordinare le previsioni del P.R.I.E. con quelle dei diversi livelli di pianificazione urbanistica, con la pianificazione paesaggistica e con la regolamentazione delle aree naturali protette.

Ed infatti, nella fase di valutazione di impatto ambientale sui singoli progetti, l'art. 8, comma 3 del regolamento n. 16 del 2006 stabilisce che la «valutazione integrata ai fini ambientali» deve tenere conto «(...) delle compatibilità territoriali, urbanistiche, paesaggistiche ed ambientali» riferite nel P.R.I.E. comunale, così assegnando esplicita rilevanza a molteplici interessi pubblici, di cui l'Amministrazione è chiamata ad effettuare un contenimento.

5.2. A ciò si aggiunga che l'art. 6, comma 3, del regolamento regionale stabilisce in via generale ed inderogabile (nelle more della definizione delle linee guida statali di cui al comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003), quali sono le aree ritenute non idonee, indipendentemente dalla classificazione operata nel P.R.I.E. Il lungo elenco comprende: aree protette regionali e nazionali, oasi di protezione, aree pSIC e ZPS, zone umide (tutte con un'area buffer di 200 metri), crinali con pendenze superiori al 20 per cento e relative aree buffer di 150 metri, grotte, doline ed altre emergenze geomorfologiche con relativa area buffer di almeno 100 metri (desunte dal PUTT/P o da altri eventuali censimenti ed elenchi realizzati da enti pubblici o enti di ricerca), aree edificabili urbane con relativa area buffer di 1000 metri, aree buffer di 500 metri dal confine amministrativo del Comune che avvia la procedura di approvazione del P.R.I.E., ambiti territoriali estesi (ATE) A e B del PUTT/P, zone con segnalazione architettonica/archeologica e relativo buffer di 100 metri, zone con vincolo architettonico/archeologico e relativo buffer di 200 metri.

Tali divieti sono stati in parte rinnovati per effetto dell'art. 2, commi 6 e ss., della l.r. 21 ottobre 2008, n. 31, con l'eccezione degli impianti eolici destinati all'autoconsumo.

5.3. L'art. 10 del regolamento n. 16 del 2006 detta poi criteri tecnici particolarmente dettagliati in ordine alla progettazione degli impianti eolici, introducendo limitazioni puntuali a livello normativo per la salvaguardia dell'effetto visivo e dell'impatto paesaggistico [lett. b)] e della flora e della fauna [lett. c)], in relazione all'inquinamento acustico [lett. d)], alla sicurezza [lett. g)], alla viabilità [lett. h)], alle linee elettriche [lett. i)], alle pertinenze [lett. j)]. Si tratta, con evidenza, di limitazioni non contemplate dalla legge statale e, segnatamente, dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

5.4. Quanto al parametro di controllo (P) per ciascun ambito comunale (artt. 13 e 14, comma 7, del regolamento), esso costituisce senza dubbio un'ulteriore penetrante limitazio-

ne alla possibilità di realizzare impianti eolici, anch'essa sconosciuta alla legge statale, e dà luogo ad un regime di contingentamento indifferenziato su tutto il territorio regionale pugliese, correlato alla superficie globale del Comune interessato, cui neppure il P.R.I.E. comunale può derogare.

La Regione Puglia ha chiarito, con la citata deliberazione n. 1462 del 1° agosto 2008, che per effetto della vigenza del parametro di controllo non sarà in ogni caso consentita l'installazione degli impianti che abbiano superato il vaglio della valutazione integrata d'impatto ambientale, quando la quantità di aerogeneratori complessivamente ammissibili sia saturata.

5.5. Infine, l'art. 14 del regolamento regionale impone il sostanziale blocco delle autorizzazioni, trascorsi sei mesi senza che il P.R.I.E. comunale sia stato approvato, ed indica altresì in via generale le aree che devono comunque qualificarsi «non idonee» in assenza del P.R.I.E. (l'elencazione, sopra trascritta ed alla quale si rinvia, ricalca ed in parte amplia quella di cui all'art. 6, comma 3, del regolamento stesso).

6. Appare non manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativa alle norme regionali fin qui esaminate, in primo luogo, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, siano approvate le linee guida per lo svolgimento del procedimento di rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Tale disposizione è da ritenersi espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, in quanto, sebbene inserita nell'ambito della disciplina relativa alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ha quale precipua finalità quella di proteggere il paesaggio. Le linee guida sono volte, infatti, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti eolici, nel paesaggio.

Secondo una recente pronuncia della Corte costituzionale, la prevalenza della tutela paesaggistica perseguita dalla disposizione in esame, non esclude che essa, in quanto inserita nella più ampia disciplina dello sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia, incida anche su altre materie (quali la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia» ed il «governo del territorio») attribuite alla competenza concorrente. Tanto giustifica il rinvio alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla norma statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa (in questi termini Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166).

A tanto ha invece provveduto la Regione Puglia, introducendo le ampie e tassative fattispecie di divieto di installazione degli impianti eolici, di cui si è detto.

Sotto diverso profilo, deve giudicarsi non manifestamente infondata la questione di costituzionalità in relazione all'art. 117, comma 3 della Costituzione, ai sensi del quale le materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia» e «governo del territorio» rientrano nella potestà legislativa concorrente.

L'art. 3, comma 16, della legge regionale n. 40 del 2007 ed il regolamento regionale n. 16 del 2006 ivi richiamato incidono complessivamente su dette materie, nella parte in cui prevedono l'approvazione a livello comunale di uno specifico strumento di pianificazione (il P.R.I.E.), la fissazione di un indice massimo di affollamento (il parametro di controllo P) e l'applicazione, in via transitoria, del divieto di realizzazione di nuovi impianti eolici (in assenza di P.R.I.E.). La normativa statale non contempla simili poteri, né consente di aggravare il procedimento istruttorio ovvero di limitare la possibilità di costruire nuovi aerogeneratori mediante la formazione di piani regolatori settoriali ovvero l'applicazione di indici massimi di densità.

Secondo la Corte costituzionale, i principi fondamentali in materia si ricavano dalla legislazione statale e, in particolare, dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). L'art. 12, comma 3 del decreto prevede che la

costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. Il successivo comma 4 prevede che l'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni; il termine massimo per la conclusione del procedimento non può comunque essere superiore a 180 giorni.

L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, «(...) deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (così Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364). Ne consegue la sospetta illegittimità costituzionale delle norme regionali che dispongono il blocco *sine die* della realizzazione di nuovi impianti eolici, in assenza del P.R.I.E. comunale (per la cui approvazione non si prevedono termini perentori o meccanismi di surroga).

Costituisce altresì, ad avviso del Collegio, principio fondamentale della materia ricavabile dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, quello della «indifferenza urbanistica» della costruzione di impianti eolici, tenuto conto che:

- il terzo comma dell'art. 12 stabilisce con chiarezza che l'autorizzazione unica regionale, che scaturisce dalla conferenza di servizi, ha effetto di variante urbanistica, ove occorra;

- il settimo comma dell'art. 12 dispone che gli impianti eolici possono essere in ogni caso ubicati nelle zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

Deve pertanto dubitarsi che il legislatore regionale possa reintrodurre surrettiziamente, attraverso la previsione di un apposito strumento non tipizzato dalla legge statale (il P.R.I.E.), il potere di pianificazione normalmente spettante agli enti locali in materia di governo del territorio e di utilizzo dei suoli e delle risorse naturali, così consentendo ai Comuni di imporre ulteriori limitazioni alla facoltà di installare impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al di fuori dello schema procedurale della conferenza di servizi, prevista dall'art. 12 del decreto.

In tal senso, il legislatore statale ha inteso far confluire nella conferenza di servizi l'esercizio di tutte le potestà spettanti alle Amministrazioni interessate, con chiara finalità di accelerazione e semplificazione procedimentale, mentre al contrario la Regione Puglia ha congegnato un livello di pianificazione di settore, con effetti vincolanti, che presenta i tratti tipici degli strumenti urbanistici generali e che, come tale, confligge con il principio generale ricavabile dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

7. Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 16, della l.r. 31 dicembre 2007, n. 40 e degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13 e 14 del r.r. 4 ottobre 2006, n. 16, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3, della Costituzione.

(Omissis)

(1-3) DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ SULLA LEGISLAZIONE DELLA REGIONE PUGLIA IN TEMA DI AUTORIZZAZIONE DI IMPIANTI EOLICI.

1. Il T.A.R. Puglia, con l'ordinanza in rassegna, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della l.r. Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 e degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13 e 14 del regolamento della

medesima Regione 4 ottobre 2006, n. 16, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3 della Costituzione. A tale conclusione è pervenuto nell'esaminare l'impugnazione di un provvedimento negativo adottato dalla Regione Puglia su una richiesta di autorizzazione per la realizzazione di un parco eolico nei Comuni di Candela e di Ascoli Satriano.

In particolare, è stato rilevato che gli artt. 4-8 del suddetto regolamento subordinano l'autorizzazione in parola all'adozione di piani regolatori comunali o intercomunali per l'installazione di impianti eolici (c.d. P.R.I.E.), strumento di pianificazione peraltro sconosciuto nell'ordinamento statale, ed all'osservanza dei criteri in esso contenuti. Orbene, ai sensi dell'art. 12, comma 10 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, le linee guida per lo svolgimento del procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive di concerto con quello dell'ambiente e della tutela del territorio e di quello per i beni e le attività culturali; la riferita disposizione, anche se inserita nella disciplina riguardante la produzione di energia da fonti rinnovabili, deve considerarsi espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, perché, mirando a garantire un corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio, intende proteggere il paesaggio stesso.

Ad avvalorare le sue affermazioni, il T.A.R. richiama le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza 29 maggio 2009, n. 166, sull'analogia disposizione di cui all'art. 6, della l.r. Basilicata 26 aprile 2007, n. 9, secondo cui la prevalenza della tutela paesaggistica perseguita dalla norma statale non esclude che essa, in quanto inserita nella più ampia disciplina delle procedure per l'installazione di impianti alimentati da fonti di energia alternativa, incida anche su altre materie (produzione, trasporto e distribuzione di energia, governo del territorio) attribuite alla competenza concorrente; ma la presenza delle indicate diverse competenze legislative, se giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla suddetta disposizione, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio dei menzionati impianti.

Ne consegue che i criteri per l'idoneo e corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa rientrano nelle attribuzioni non già della Regione, ma della Conferenza unificata.

Di qui il dubbio di legittimità costituzionale delle predette norme regionali, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

2. Il T.A.R. Puglia dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 16, della l.r. n. 40 del 2007 e del r.r. n. 16 del 2006 ivi richiamato, in relazione all'art. 117, comma 3 della Costituzione, che attribuisce le materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia» e «governo del territorio» alla potestà legislativa concorrente.

Le norme sospettate di illegittimità costituzionale, osserva il T.A.R., prevedono, tra l'altro, l'approvazione a livello comunale di uno specifico strumento di pianificazione (il P.R.I.E.), la fissazione di un indice massimo di affollamento e l'applicazione in via transitoria del divieto di realizzazione di nuovi impianti, in assenza di P.R.I.E.; ma la normativa statale non prevede tali poteri, né consente di aggravare il procedimento istruttorio o di limitare la possibilità di costruire nuovi aerogeneratori mediante la formazione di piani regolatori settoriali ovvero l'applicazione di indici massimi di densità.

Viene aggiunto che, ai sensi del citato art. 12, commi 3 e 4, del citato d.lgs. n. 387 del 2003, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere ad essi connesse e le infrastrutture indispensabili sono soggetti ad una autorizzazione unica rilasciata dalla Regione, a seguito di un procedimento al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate e che dovrà concludersi nel termine massimo di 180 giorni.

L'indicazione di tale termine, come ha ritenuto la Corte costituzionale nella sentenza 9 novembre 2006, n. 364, si appalesa «principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»; per conseguenza si rivelano sospette di illegittimità costituzionale le norme regionali che dispongono il blocco *sine die* della realizzazione di nuovi impianti, in assenza del P.R.I.E., la cui approvazione non è soggetta a termini perentori o a procedure di surroga.

Dalla considerazione, infine, che la costruzione di impianti in argomento è caratterizzata dalla «indifferenza urbanistica» (l'autorizzazione regionale ha valore, ove occorra, di variante urbanistica e comunque gli impianti possono essere sempre collocati in zone agricole), il T.A.R. solleva il dubbio che il legislatore regionale possa avvalersi surrettiziamente, attraverso il P.R.I.E., del potere di pianificazione normalmente spettante agli enti locali in materia di governo di territorio e di utilizzo dei suoli e delle risorse naturali, deducendo che in tal modo si permette ai Comuni di imporre ulteriori limitazioni alla facoltà di installare impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, al di fuori dello schema procedurale della conferenza dei servizi di cui al più volte citato art. 12.

Il legislatore statale, invero, ha inteso comporre nella conferenza dei servizi l'esercizio di tutte le potestà spettanti alle diverse Amministrazioni interessate, con evidenti finalità di accelerazione e semplificazione procedimentale; la Regione, invece, ha posto in essere un livello di pianificazione settoriale, con effetti vincolanti, che presenta tratti tipici degli strumenti urbanistici generali, in palese contrasto con il principio generale ricavabile dal ripetuto art. 12.

Non resta, quindi, che auspicare una sollecita pronuncia della Corte costituzionale che, anche sulla scorta della sua giurisprudenza, dichiari la fondatezza della questione sollevata e l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate.

Cristina Romanelli

*

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V - 3-7-2009, n. 3727 - Onorato, pres.; Nunziata, est. - Eurocompost s.r.l. (avv. Costagliola ed a.) c. Comune di Orta di Atella (avv. Savastano) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Responsabilità per danni all'ambiente - Principio «chi inquina paga» - Interpretazione - Legge n. 90/2008 - Vigenza anteriore al T.U. ambiente. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Ambiente - Danno ambientale - Responsabilità oggettiva e responsabilità per colpa - Presupposto causale - Accertamento - Necessità.

A seguito del recepimento dei principi comunitari di tutela ambientale nell'ambito del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. codice ambientale), il principio «chi inquina paga» trova piena vigenza in tutti i procedimenti amministrativi in corso (alla data di entrata in vigore del codice) laddove non si sono prodotti diritti quesiti o comunque effetti definitivi (1).

Non può considerarsi legittimo l'accollo indifferenziato delle attività e degli oneri di bonifica di un sito contaminato sui produttori che in esso operano, senza il preventivo accertamento, con procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento (2).

(Omissis)

5. La Sezione ritiene preliminarmente di ribadire (27 gennaio 2009, n. 408) in via generale come il principio comunitario «chi inquina paga», piuttosto che ricondursi alla fattispecie illecita integrata dal concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa e dall'elemento materiale, imputi il danno a chi si trovi nelle condizioni di controllare i rischi, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della «*cost-benefit analysis*», per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per essersi trovato, prima del suo verificarsi, nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente.

5.1. Prima della riforma della materia operata per mezzo del d.lgs. n. 152/2006, non mancavano oscillazioni tra pronunce tese a sostenere che tale principio avesse meramente valore programmatico e fosse insuscettibile di trovare applicazione nell'ordinamento statale interno, e pronunciamenti di segno opposto, questi ultimi prevalenti soprattutto nella giurisprudenza penale (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 5 aprile 2001, n. 300; 3 marzo 1999, n. 86; Cass. Sez. III Pen. 13 ottobre 1995, n. 11336; 24 aprile 1995, n. 7690). Proprio questa Sezione (5 luglio 2007, n. 6526) ebbe ad affermare il carattere meramente programmatico, potendo dunque essere utilizzato in funzione interpretativa ma non quale regola specifica per la soluzione del caso non regolato, del principio stabilito dall'art. 130 del Trattato di Maastricht; tuttavia, dopo l'auspicio espresso in sede di parere (Cons. Stato, Sez. consult. 5 novembre 2007, n. 3838) circa l'inserimento nel codice dell'ambiente dei principi di prevenzione e correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, del principio «chi inquina paga» nonché del principio precauzionale, nessuno più dubita della piena vigenza del principio «chi inquina paga» in tutti i procedimenti amministrativi in corso laddove non si sono prodotti diritti quesiti o comunque effetti definitivi.

5.2. Quando, pertanto, la decisione amministrativa inerisce ad una ripartizione di oneri finanziari, allora nessun effetto definitivo può dirsi ancora consolidato nel procedimento in itinere relativamente all'aspetto «in danno» alle aziende, ovvero a loro carico; perciò i relativi costi devono essere addossati ai responsabili dell'inquinamento e questo è un dato di indagine del tutto non compromesso dallo stato del procedimento al momento dell'entrata in vigore della nuova norma. Non può dunque considerarsi legittimo l'accollo indifferenziato delle attività e degli oneri di bonifica di un sito contaminato sui produttori che in esso operano, senza il preventivo accertamento, con procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento riscontrato.

5.3. Nei casi di cui alle presenti controversie trova poi margine di applicazione il principio generale di proporzionalità, principio che, come è noto, si attaglia particolarmente alla materia delle limitazioni del diritto di proprietà, della attività di autotutela, delle ordinanze di necessità ed urgenza, delle irrogazione di sanzioni e, appunto, della tutela ambientale (Cons. Stato, Sez. IV 22 marzo 2005, n. 1195): in base ad esso la pubblica amministrazione deve adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor

sacrificio possibile per gli interessi compresenti e si risolve, in buona 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, sì 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 (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2007, n. 1736).

5.4. È poi significativo che il recente d.lgs. n.152/2006 rimarchi, sotto il versante delle tecniche di intervento, l'importanza del principio comunitario della sostenibilità dei costi: principio che, in buona sostanza, è correlato a quello di proporzionalità. Similmente, alla stregua del principio di precauzione che trova origine nei procedimenti comunitari posti a tutela dell'ambiente, è consentito all'amministrazione precedente adottare i provvedimenti necessari laddove essa paventi il rischio di una lesione ad un interesse tutelato anche in mancanza di un rischio concreto: è evidente che questo secondo principio deve armonizzarsi, sul versante della concreta applicazione, con il primo, cioè con il principio di proporzionalità, non potendo chiaramente prefigurarsi la prevalenza del primo sul secondo, ma dovendosi ricercare un loro equilibrato bilanciamento in relazione agli interessi pubblici e privati in giuoco. Conseguentemente tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite - in relazione, per l'appunto, alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in giuoco - da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile.

(*Omissis*)

7.1. (*Omissis*).

Certo, la Sezione non nega che, in tema di danno ambientale, si è sostenuto che la responsabilità oggettiva sarebbe più efficace nel tutelare il valore dell'ambiente, rispetto al modello tradizionale della responsabilità per colpa; in altri termini, considerato l'attuale livello di sviluppo tecnologico e commerciale, sarebbe necessario addossare i rischi per danni in capo a coloro che possiedono i mezzi per farvi fronte e, soprattutto, hanno un potere di controllo sulle fonti produttive di rischi, effettivi o anche solo potenziali, per rendere effettiva la prevenzione e, in caso di accadimenti lesivi, la ristorazione delle posizioni soggettive, private o pubbliche, eventualmente incise. Tuttavia la natura «oggettiva» della responsabilità non esclude certamente che si debba verificare ed accertare il presupposto causale della stessa, ossia l'avvenuto inquinamento «imputabile» come nesso eziologico all'impresa ed alla sua attività, tanto più che il nuovo quadro normativo impone sotto differenti profili di escludere che il responsabile della bonifica - ovvero del danno ambientale - possa essere individuato solo in virtù del rapporto esistente tra un determinato soggetto e l'apparato produttivo esistente nel terreno inquinato. Va quindi esclusa qualsiasi responsabilità «da posizione» che non può configurarsi surrettiziamente neppure con riferimento ai «vantaggi» connessi all'esercizio di un'impresa (T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 20 luglio 2007, n. 1254).

7.2. Anche volendo superare la natura di risarcimento in forma specifica degli obblighi di bonifica ed accentuandone l'aspetto sanzionatorio, la disciplina dell'illecito ambientale non può essere invocata per giustificare l'eventuale qualificazione della responsabilità ambientale in termini di responsabilità oggettiva, perché, in materia di sanzioni amministrative, la legge non la prevede, a differenza del codice civile, in nessuna tipologia o forma. Ecco perché tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in

materia ambientale devono essere assistite - in relazione, per l'appunto, alla pluralità degli interessi in giuoco, che non sono di poco momento - da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile.

(*Omissis*)

(1-2) CHI INQUINA PAGA? SI ... MA SOLO SE «SOGGETTIVAMENTE» RESPONSABILE E NEI LIMITI DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E SOSTENIBILITÀ DEI COSTI.

1. Con la sentenza in epigrafe il T.A.R. campano è stato chiamato a pronunciarsi su ben tre ricorsi, tutti volti ad ottenere l'annullamento di provvedimenti (dell'ASL, della Regione, dell'ARPA e del Comune competenti) che avevano, a vario titolo, sospeso le attività di recupero rifiuti, svolte in un opificio industriale situato nella Provincia di Caserta, nel quale, in particolare, veniva recuperata la frazione organica di R.S.U. inserendola (come materia prima) nel ciclo produttivo di un fertilizzante naturale.

Ebbene, è singolare notare come, proprio una vicenda che nello specifico appare rappresentativa, più di ogni altra, dei ritardi delle pubbliche amministrazioni e, prima ancora, del legislatore nell'attuazione concreta di taluni principi del diritto ambientale, abbia offerto lo spunto al giudice amministrativo per compiere una verifica, invero articolata, sull'evoluzione applicativa e sui contorni definitori di una delle regole cardine dell'ordinamento comunitario a tutela dell'ambiente: il c.d. principio «chi inquina paga».

2. Prima di esaminare i contenuti della pronuncia, si ritiene utile accennare, brevemente, alla nozione e al processo di recepimento nell'ordinamento italiano del principio di diritto ambientale in parola.

Con il principio «chi inquina paga» viene imposto a coloro che causano danni all'ambiente di sostenere i costi per ripararli o, in alternativa, rimborsare detti costi (qualora sostenuti, in via sussidiaria, da altri); ne discende come corollario che il finanziamento dei «ripristini» ambientali deve quindi avvenire, non già mediante interventi pubblici, ma a spese degli stessi responsabili dell'inquinamento.

Tale regola ha costituito per anni una norma del diritto internazionale (1) e comunitario (2) ambientale di *soft law*, e, in quanto tale, a prescindere dalla sua denominazione (che richiama, anche sintatticamente, un imperativo: chi inquina paga!) è stata considerata di valore meramente programmatico, tant'è che, vista la scarsa concreta applicazione di detto principio, è stata proposta da taluni una piccola correzione, o meglio, integrazione al suo *nomen* (sarebbe stata più che giustificata) per trasformarlo da imperativo ad interrogativo giuridico: «chi inquina, paga?».

L'ingresso di detto principio nell'ordinamento nazionale è avvenuto in esito a quel processo di osmosi tra i principi del diritto amministrativo «interno» e quelli del diritto amministrativo comunitario che, avviato su impulso della giurisprudenza della Corte di giustizia CE (3), si è cristallizzato nella riforma

(1) Detto principio di diritto è stato enunciato per la prima volta nell'OECD Recommendation of the Council, n. C (72) 128, 26 febbraio 1972, *Guiding principles concerning international economic aspect or environmental policies*. Successivamente, è stato codificato tra i principi di diritto internazionale ambientale al punto 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 5 giugno 1972.

(2) In ambito comunitario, le prime fonti in cui si rinviene un riferimento a tale principio sono il Programma d'azione in materia ambientale del 1973 e la raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, n. 436. A seguito della

riforma dei trattati istitutivi delle istituzioni comunitarie, avvenuta con l'Atto Unico europeo del 1986, è stato poi introdotto nel Trattato UE un apposito titolo VII dedicato alla tutela dell'ambiente, nel cui ambito, all'art. 130 (oggi 174) è stato indicato il principio «chi inquina paga», tra i principi cardine della politica ambientale comunitaria. Per un approfondimento sulle origini del principio di diritto ambientale in questione si veda *Principi di diritto ambientale*, a cura di G. DI PLINIO e P. FIMIANI, Milano, 2008.

(3) Si veda, per tutte, Corte di giustizia CE 3 maggio 1978, in causa C-112/77, *Topfer*, in *Racc.*, 1978, pag. 1019.

dell'art. 1 della legge n. 241/1990 (sul procedimento amministrativo) ad opera della legge n. 15/2005. Detto articolo, nella sua nuova formulazione prevede, infatti, che l'attività amministrativa sia «retta», non solo «da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza», ma anche «dai principi dell'ordinamento comunitario», ivi compresi, quindi, i principi di azione ambientale declinati dall'art. 174 del Trattato.

Successivamente, con il d.lgs. n. 4/2008, (il decreto correttivo del codice ambientale), il principio in questione (unitamente agli altri principi comunitari in materia) è stato espressamente inserito nell'art. 3 *bis* del codice, il d.lgs. n. 152/2006; ma, a ben vedere, tale «formale codificazione» (4) è risultata superflua in quanto mera «ripetizione» del citato art. 1 della legge n. 241/1990, che, seppur in via più generale – perché riferito a tutti i principi comunitari e non solo a quelli «ambientali» – aveva già fornito a questi ultimi una base giuridica «nazionale».

Ad ogni modo, nonostante la diffusione di testi normativi che ne hanno continuamente ribadito l'importanza, tale principio resta, tutt'oggi, non precisamente definito nei suoi effetti, con le conseguenti difficoltà nella relativa applicazione concreta. In particolare, è dubbio se comporti per l'inquinatore l'obbligo (o meglio, onere) di sopportare, oltre ai costi necessari per prevenire o ridurre l'entità degli inquinamenti derivanti dalla sua attività, anche quelli comunque collegati alla riparazione di danni ambientali che dovessero in concreto verificarsi. Detto in altri termini, non è chiaro se il principio «chi inquina paga» debba essere inteso, prevalentemente, come uno strumento ambientale di prevenzione o quale strumento di responsabilità civile (5).

3. Da un'attenta lettura della pronuncia in commento – la quale, *prima facie*, sembrerebbe limitarsi a confermare l'orientamento giurisprudenziale che esclude la possibilità di ipotesi di responsabilità *oggettiva* per illeciti ambientali – emerge una interessante chiave di lettura del principio suddetto. Il giudice, seguendo, invero, un solco già tracciato dalla precedente giurisprudenza amministrativa (6), chiarisce, la portata applicativa del principio *de quo* individuando due limiti all'operatività dello stesso: 1) un primo limite «interno», consistente nella necessità che l'inquinamento risulti verificatosi come conseguenza causale di una determinata attività antropica (solo «chi inquina» paga); 2) un secondo limite «esterno» consistente nell'applicazione del concorrente principio di proporzionalità delle misure sanzionatorie adottate nei confronti del soggetto inquinatore.

Prima di esaminare i principali «passaggi» argomentativi della sentenza utili a porre in luce e a chiarire il ragionamento seguito, va segnalato l'equivoco punto di partenza circa l'inquadramento giuridico formulato dal giudice campano in relazione al principio di cui trattasi.

Ai fini che qui rilevano, corre l'obbligo di evidenziare come il giudice senta il bisogno di introdurre quella che può essere considerata come premessa di ordine generale, secondo la quale il principio comunitario «chi inquina paga», «piuttosto che ricondursi alla fattispecie illecita integrata dal concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa e dall'elemento materiale, imputi il danno a chi si trovi nelle condizioni di controllare i rischi, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della «*cost-benefit analysis*», per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per essersi trovato, prima del suo verificarsi, nella situazione più adeguata per evitarlo in modo

più conveniente».

Letta in sé, astruendo cioè dal contesto, una siffatta affermazione sembrerebbe, quindi, «aprire» verso forme di piena responsabilità oggettiva per illeciti ambientali, là dove si afferma che il danno, in virtù del principio in parola, potrebbe essere imputato a quel soggetto (da ritenersi per ciò stesso inquinatore) che, a prescindere dal concorso dell'elemento soggettivo (colpa o dolo nella condotta dell'inquinatore) con quello oggettivo (nesso di causalità oggettiva tra condotta e inquinamento), non si sia attivato per scongiurare o limitare la produzione della contaminazione (*rectius* inquinamento). Non precisa il decidente fino a quale soggetto bisognerebbe risalire per tale imputazione, ma nelle sue estreme conseguenze la affermazione del giudice, *prima facie*, porterebbe a individuare sempre e comunque una figura che dovrebbe assumersi il costo del «danno ambientale».

Ma nel prosieguo della pronuncia in commento, tale «apertura» verso nuove forme di responsabilità diffuse per illeciti ambientali viene in realtà limitata come si trae dal conseguente *iter* motivazionale allorché nell'esposizione delle ragioni giustificatrici, dopo quella che sembrava una netta (e a ben vedere rischiosa e forse troppo coraggiosa, sotto il profilo – come detto – delle sue conseguenze applicative) premessa definitoria, il giudice corre «ai ripari», circoscrivendo la portata del principio di diritto ambientale in questione, quasi pentito di essersi spinto in là.

Ed infatti si precisa che il principio di cui è questione, per far sorgere conseguenze risarcitorie (e, più in generale, sanzionatorie), impone comunque un puntuale accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità materiale tra condotta e produzione dell'inquinamento. E inoltre, si afferma che di certo non può essere richiamato tale principio per sostenere la legittimità di un «accollo indifferenziato delle attività e degli oneri di bonifica di un sito contaminato sui produttori che in esso operano, senza il preventivo accertamento, con procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento riscontrato».

Come a dire che l'applicazione del «chi inquina paga» non giustifica un depotenziamento degli ordinari obblighi di accertamento del nesso di causalità materiale, ma anzi rende ancora più «stringente» l'obbligo di verificare la responsabilità (oggettiva) del presunto inquinatore.

Risulta evidente che il T.A.R. – oltre a ritenere imprescindibile (fermandosi acriticamente sui principi costituzionali in tema di responsabilità civile, penale e amministrativa) l'esistenza di un accertato nesso di causalità oggettiva tra condotta (sanzionata) e produzione dell'effetto lesivo (per l'ambiente) – ritiene anche che non possa affermarsi alcuna responsabilità amministrativa (o meglio, sanzionata in via amministrativa) in assenza di un coefficiente minimo di colpevolezza del soggetto inquinatore; ma piuttosto, solo qualora l'inquinamento sia imputabile a titolo di colpa o dolo alla condotta di un determinato soggetto, quest'ultimo possa essere sanzionato.

Il giudice, a tal proposito, precisa infatti che «la disciplina dell'illecito ambientale non può essere invocata per giustificare l'eventuale qualificazione della responsabilità ambientale in termini di responsabilità oggettiva, perché, in materia di sanzioni amministrative, la legge non la prevede, a differenza del codice civile, in nessuna tipologia o forma».

Alla luce di tali affermazioni – che confermano un orientamento della giurisprudenza amministrativa già manifestatosi, in

(4) Autorevole dottrina - nel commentare una sentenza del giudice amministrativo, antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008, che applicava taluni principi comunitari dell'azione ambientale (di precauzione e sostenibilità dei costi) - ha, in proposito, osservato che il ruolo interpretativo esercitato dai medesimi principi «nella delimitazione della legalità dell'attività amministrativa, non necessitava della «formale» codificazione del cit. decreto correttivo». Cfr. F. GIAMPIETRO, *Codice dell'ambiente: l'in-*

coerente attuazione dei principi ambientali in materia di bonifica e danno ambientale, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, 4, 333 e ss.

(5) Cfr. P. DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in *Principi di diritto ambientale*, a cura di G. DI PLINIO e P. FIMIANI, cit., 47 e ss.

(6) Si fa qui riferimento, tra le altre, alle sentenze T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Trieste 28 gennaio 2008, n. 90 e del T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V del 27 gennaio 2009, n. 408, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*.

via più generale, nella precedente sentenza del T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 20 luglio 2007, n. 1254 (7) - è di lampante evidenza che secondo il T.A.R. Campania, non potrà essere certo il principio «chi inquina paga» a poter legittimare l'introduzione di forme di responsabilità amministrativa (oltre che civile e penale) svincolate dai coefficienti soggettivi di imputazione (colpa o dolo), che in quanto tali risulterebbero in contrasto con il sistema della responsabilità giuridica extracontrattuale vigente nel nostro ordinamento.

Ecco, quindi, smentite (o quanto meno fortemente limitate negli effetti) le affermazioni d'esordio della pronuncia in commento che sembravano voler svincolare la fattispecie prevista dal principio «chi inquina paga» dalla «fattispecie illecita integrata dal concorso dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa e dall'elemento materiale». Sembra di comprendere che il decidente nel corso dell'*iter* motivo si sia indotto ad assumere un indirizzo sostanzialmente conforme all'attuale assetto dell'ordinamento interno, per evitare che dalla applicazione estensiva del principio in parola possa discendere un potere discrezionale sanzionatorio della P.A. che valichi, oltre modo, i limiti della c.d. discrezionalità tecnica amministrativa.

Quasi preoccupato delle affermazioni iniziali, il T.A.R. rileva che il principio *de quo* va applicato sempre in correlazione con il principio di precauzione e di proporzionalità, previo il necessario bilanciamento di questi ultimi due: non «potendo chiaramente prefigurarsi la prevalenza del primo sul secondo, ma dovendosi ricercare un loro equilibrato bilanciamento in relazione agli interessi pubblici e privati in giuoco». In tal modo il principio «chi inquina paga» non potrà costituire la causa giustificatrice di provvedimenti sanzionatori che violino il principio di proporzionalità (8).

Tale lettura del «chi inquina paga» finisce così per diventare – piuttosto che una fonte (o meglio) una base giuridica cui ancorare ipotesi di responsabilità per violazioni ambientali – principalmente un limite all'esercizio del potere discrezionale della P.A. finalizzato alla tutela dell'ambiente, ogni qualvolta quest'ultima intenda sospendere o, comunque, adottare provvedimenti «limitativi» di attività potenzialmente inquinanti: l'applicazione del principio in parola, letto in correlazione con quello (anch'esso di origine comunitaria) della proporzionalità, comporta, infatti, un più gravoso obbligo di motivazione (rispetto a quello che discende dall'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo) per le attività provvedimentali della P.A. che incidano su attività produttive inquinanti. Si afferma in sentenza, infatti, che «tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite – in relazione, per l'appunto, alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in giuoco – da un apparato motivazionale particolar-

mente rigoroso, che tenga conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile».

Volendo provare a tradurre detta interpretazione in un'espressione di sintesi, potrebbe dirsi che l'inquinatore non paga (o meglio non può essere sanzionato in via amministrativa) sempre e comunque, ma solo qualora venga accertata in maniera rigorosa la sua responsabilità oggettiva e soggettiva e si dia conto dell'istruttoria espletata, in una articolata e completa motivazione del provvedimento sanzionatorio.

Una ultima notazione merita la sentenza in esame.

Il T.A.R. ritiene precisare che, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 (o meglio delle integrazioni allo stesso apportate dal d.lgs. n. 4/2008), sono venute meno le ragioni del dibattito dottrinario e giurisprudenziale in merito all'applicabilità nell'ordinamento statuale interno del principio «chi inquina paga», poiché oggi detto principio figura all'art. 3 *bis* del «nuovo» codice (come già detto al precedente paragrafo) nell'ambito del c.d. principio di azione ambientale vincolante per P.A. e privati. E pertanto, dopo aver richiamato i precedenti contrasti giurisprudenziali, il Tribunale rileva che nell'attuale contesto normativo, «nessuno più dubita della piena vigenza del principio chi inquina paga» in tutti i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008. Invero, partito male, il giudice arriva bene al traguardo, sia pure per vie traverse.

Infatti, pur dovendosi condividere la suddetta conclusione cui perviene il giudice amministrativo (vale a dire, la piena operatività nei procedimenti amministrativi del principio *de quo*), è lecito ritenere che alla stessa conclusione poteva già approdarsi, non già, come affermato dal T.A.R. campano, sulla scorta dell'espressa previsione normativa di tale principio nella «nuova» versione (*ex* d.lgs. n. 4/2008) del codice ambientale; quanto piuttosto (se non anche prima) in ragione dell'art. 1 della legge n. 241/1990 come modificata ed integrata dalla legge n. 15/2005 con l'inclusione di tutti i principi di diritto comunitario, ivi compresi quelli di diritto comunitario ambientale (tale è il principio «chi inquina paga»), tra le architravi giuridiche dell'azione amministrativa. Già, grazie all'art. 1 della legge sul procedimento, il principio in questione aveva, quindi, trovato pieno ingresso nei procedimenti amministrativi e più in generale nell'ordinamento italiano. E del resto, a conferma di quanto sopra, basti considerare che una precedente pronuncia di altro giudice amministrativo aveva retamente affermato l'operatività del principio in parola già nel quadro normativo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 (9), proprio ancorandola alla legge sul procedimento amministrativo dopo le modifiche del 2005. Se così non fosse, sarebbero palesi i casi di disparità di trattamento.

Alfredo Scialò

(7) In *www.ambientediritto.it*. Con tale sentenza il giudice amministrativo, dopo un utile raffronto tra la previgente normativa in tema di responsabilità ambientale e quella di cui al «nuovo» d.lgs. 152/2006, ha chiarito che in materia di danno ambientale, «il legislatore del 2006 ha operato una scelta decisa in favore della riconduzione della responsabilità nell'alveo della «tradizionale» responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. «responsabilità aquiliana» *ex* art. 2043 c.c.), con il conseguente ripudio di una qualsiasi forma di responsabilità oggettiva. (...) Infatti, il d.lgs. n. 152 del 2006 all' art. 311, comma 2, nel trattare della responsabilità per danni all'ambiente, «costituisce e disciplina la situazione giuridica soggettiva di responsabilità, e serve quindi ad orientare l'interprete nella ricostruzione dell'istituto più generale del ripristino dei siti inquinati: quando nelle norme variamente in esso previste, si fa riferimento al «responsabile dell'inquinamento», non si potrà che, logicamente, considerare tale colui il quale è «responsabile» ai sensi del citato art. 311, a meno di non voler sostenere l'illogica prospettazione della esistenza di due tipologie di responsabilità, ossia quella soggettiva *ex* art. 311 cit. ed una sorta di «responsabilità oggettiva parallela» *ex* art. 242 e ss. aventi tuttavia identico contenuto quanto all'obbligo di ripristino. (...) Deve quindi concludersi che il nuovo quadro normativo impone sotto differenti profili di escludere che il responsabile della bonifica - ovvero del danno ambientale - possa essere individuato solo in virtù del rapporto esistente tra un determinato soggetto e l'apparato produttivo esistente nel terreno inquinato. Va quindi esclusa qualsiasi responsabilità «da posizione» che non può configurarsi surrettiziamente neppure con riferimento ai «vantaggi» con-

nessi all'esercizio di un'impresa. Anche volendo superare la natura di risarcimento in forma specifica degli obblighi di bonifica ed accentuandone l'aspetto sanzionatorio, la disciplina dell'illecito ambientale non può essere invocata per giustificare l'eventuale qualificazione della responsabilità ambientale in termini di responsabilità oggettiva, perché, in materia di sanzioni amministrative, la legge non la prevede, a differenza del codice civile, in nessuna tipologia o forma».

(8) In base al principio di proporzionalità, come è dato leggere nella sentenza in commento, «la pubblica amministrazione deve adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compressi e si risolve, in buona 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, sì 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».

(9) Si fa riferimento alla citata sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia del 28 gennaio 2008, n. 90, in *www.ambientediritto.it*. Per un commento a tale sentenza si veda F. GIAMPIETRO, *Codice dell'ambiente: l'incoerente attuazione dei principi ambientali in materia di bonifica e danno ambientale*, cit.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Produzione, commercio e consumo - Sanzioni amministrative - Detenzione e vendita di prodotti alimentari confezionati oltre la prescritta data di scadenza indicata - Reato - Configurabilità - Esclusione - Illecito amministrativo - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b); l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 24; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, art. 10, commi 7 e 18]

Cass. Sez. II Civ. - 29-12-2009, n. 27508 - Rovelli, pres.; Mensitieri, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Gaglione (avv. Montone) c. Regione autonoma Valle D'Aosta (Avv. gen. Stato). (*Cassa con rinvio Trib. Aosta 4 giugno 2004*)

La produzione e la vendita di prodotti alimentari confezionati, per i quali sia prescritta l'indicazione «da consumarsi preferibilmente entro il ...», o quella «da consumarsi entro il ...», non integra, qualora la data sia superata, alcuna ipotesi di reato, ma soltanto l'illecito amministrativo di cui agli artt. 10, comma 7 (nel testo applicabile ratione temporis, anteriore alla sostituzione disposta dall'art. 2 del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181) e 18 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, riferendosi l'art. 5, lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283 ai casi in cui le sostanze alimentari siano «in cattivo stato di conservazione», ossia preparate o messe in vendita senza l'osservanza delle prescrizioni normative dettate a garanzia della loro buona conservazione, sotto il profilo igienico-sanitario, e volte a prevenire la loro precoce alterazione, e non attenendo, invece, la data di scadenza dei detti prodotti alla modalità della loro conservazione. (La S.C., nell'affermare il riportato principio, ha ritenuto inapplicabile nella specie l'art. 24 della l. 24 novembre 1981, n. 689) (1).

(1) In tal senso, fra le altre, Cass. 29 novembre 2004, n. 22389, in *Ragiusan*, 2005, 268; Cass. 23 febbraio 2000, n. 2048, in *Arch. loc.*, 2000, 850.

*

Produzione, commercio e consumo - Sanzioni amministrative - Carni fresche macellate destinate al consumo umano - Mancanza del bollo sanitario - Sanzione di cui all'art. 20, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 286 del 1994 - Applicabilità - Effettiva commercializzazione della carne - Rilevanza - Esclusione - Fondamento. [D.lgs. 18 aprile 1994, n. 286, art. 4, comma 1, lett. e), 20, comma 2, lett. c)]

Cass. Sez. II Civ. - 28-12-2009, n. 27400 - Rovelli, pres.; Bursese, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Consorzio macelli San Miniato ed a. (avv. Poli) c. Regione Toscana (avv. Ciofi). (*Conferma Trib. Pistoia 30 novembre 2004*)

A norma dell'art. 4, comma 1, lett. e), del d.lgs. 18 aprile 1994, n. 286 applicabile ratione temporis, tutte le parti degli animali macellati le cui carni sono destinate al consumo umano (ivi comprese le viscere) devono essere dotate del prescritto bollo sanitario; la violazione di tale obbligo comporta l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 20, comma 2, lett. c), del medesimo decreto legislativo, e ciò a prescindere dal fatto che la carne sia stata, nella specie, effettivamente commercializzata, in quanto lo scopo della normativa in esame è quello di garantire la tracciabilità del prodotto e la conoscenza delle informazioni relative alla sua provenienza (1).

(1) In tal senso, fra le altre, Cass. 21 settembre 2006, n. 20439, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 2258; Cass. 22 febbraio 2002, n. 2557, in *Arch. loc.*, 2002, 676.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Regioni - Singole Regioni di diritto comune - Toscana - Art. 20, comma 1, della legge regionale n. 24 del 1994 - Necessità di preventivo nulla-osta per il rilascio di concessioni o autorizzazioni a interventi,

impianti od opere nelle «aree soggette al piano del parco» - Interpretazione - Applicabilità anche in riferimento ad aree contigue al parco - Sussistenza - Contrasto con l'art. 13 della legge n. 394 del 1991 (legge quadro sulle aree protette) - Configurabilità - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Sanzione amministrativa irrogata dall'Ente Parco regionale della Maremma a società di costruzioni per lavori eseguiti in area contigua al parco in assenza di nulla-osta e di concessione edilizia - Legittimità. (L.r. Toscana 28 marzo 2000, n. 43, art. 1; l. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 13 e 32)

Cass. Sez. II Civ. - 28-12-2009, n. 27396 - Rovelli, pres.; Mazzacane, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Gafi Costruzioni S.p.A. (avv. Ceciarini) c. Ente Parco regionale della Maremma (avv. Dini). (*Conferma Trib. Grosseto, 11 febbraio 2004*)

In tema di parchi regionali, l'art. 20, comma 1, della l.r. Toscana 16 marzo 1994, n. 24 - che subordina al preventivo nulla-osta dell'Ente Parco il rilascio delle concessioni o autorizzazioni a interventi, impianti od opere nelle «aree soggette al piano del parco» - trova applicazione anche in riferimento alle aree esterne al parco, che essendo con questo contigue rientrano nel suddetto piano, non contrastando siffatta opzione ermeneutica con l'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 - che richiede l'anzidetto nulla-osta per interventi, impianti ed opere «all'interno del parco» - e, anzi, conformandosi la stessa ai principi di cui all'art. 32 della medesima legge quadro, che prevede l'istituzione di piani e programmi e delle eventuali misure di disciplina a tutela dell'ambiente delle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse. Ne consegue che - non incidendo sulla portata precettiva del comma 1 dell'art. 20 citato l'interpretazione autentica del comma 2 dello stesso art. 20 (recata dall'art. 1 della l.r. Toscana 28 marzo 2000, n. 43), posto che detto comma 2 riguarda la diversa fattispecie del nulla-osta già rilasciato e la sua delimitazione alle «aree ricomprese nei parchi regionali» riguarda le sole funzioni, trasferite o delegate, in materia di vincolo idrogeologico e di vincolo paesaggistico - è legittima l'ordinanza ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria emessa dall'Ente Parco regionale della Maremma nei confronti di una società di costruzioni per lavori eseguiti in area contigua a detto parco in assenza di nulla-osta e di concessione edilizia (1).

(1) Non si rinvergono precedenti.

*

Consorzi - Contributi consortili - Consorzi di difesa delle coltivazioni - Facoltà di riscossione dei contributi consortili mediante ruolo - Esistenza - Fondamento. [D.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, artt. 12, comma 3, lett. d), 16; l. 23 dicembre 2000, n. 338, art. 127, comma 6]

Cass. Sez. II Civ. - 17-12-2009, n. 26597 - Settimj, pres.; Giusti, est.; Ciccolo, P.M. (conf.) - Consorzio difesa Produzioni intensive Provincia di Taranto (avv. Cellamare) c. Milano. (*Cassa con rinvio Giudice di pace Taranto 21 giugno 2005*)

In tema di consorzi di difesa delle coltivazioni, la riscossione dei contributi consortili, anche dopo l'abrogazione dell'art. 127, comma 6, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, che espressamente prevedeva tale facoltà, può essere eseguita mediante ruolo, in base alle disposizioni vigenti in materia di esazione dei contributi non erariali; depono in tal senso l'art. 12, comma 3, lett. d), del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, il quale dispone che lo statuto consortile debba prevedere tale facoltà di riscossione dei contributi (1).

(1) Principio pacifico, ex multis, si v., Cass. 10 settembre 2002, n. 13164; Cass. 26 marzo 2002, n. 4337, in *Il Fisco*, 2002, 5374; Cass. 25 gennaio 1999, n. 659, in *Foro it.*, 1999, 1883.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Attività di trasporto di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione - Elemento obiettivo del reato - Requisito della qualità di imprenditore in capo all'autore del trasporto abusivo - Necessità - Esclusione - Art. 6, lett. d), d.l. 172/08. [D.l. 6 novembre 2008, n. 172, art. 6, lett. d)]

Cass. Sez. III Pen. - 7-1-2010, n. 79 - Onorato, pres.; Gentile, est.; Siniscalchi, P.M. (parz. diff.) - Guglielmo, ric. (*Annulla con rinvio Trib. S. Maria Capua Vetere, Sez. dist. Carinola 14 maggio 2009*)

In tema di trasporto illecito di rifiuti, ai fini della sussistenza dell'elemento obiettivo del reato di cui all'art. 6, lett. d), decreto legge 172/08 non è richiesta la qualità di imprenditore in capo all'autore del trasporto abusivo. La citata previsione legislativa statuisce, letteralmente, che è punito chiunque effettua un'attività di trasporto di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente: senza richiedere l'ulteriore requisito dell'organizzazione imprenditoriale. Né il requisito dell'attività di imprenditore trova una sua necessità ontologica nella ratio o finalità teleologica della fattispecie de qua, la quale, invece, tende a reprimere l'attività di chiunque trasporti abusivamente rifiuti speciali e non, con grave pregiudizio dell'integrità ambientale del territorio (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme Cass. Sez. III 19 maggio 2009, n. 20935, Anselmi e a., rv. 243621, in questa Riv., 2009, 651, con nota di richiami.

*

Acque - Inquinamento idrico - Scarichi assimilabili ai domestici - Mancanza dell'autocertificazione richiesta dalla normativa regionale - Rilevanza penale dello scarico - Esclusione. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 74, 101, comma 7, lett. e), 133, comma 2, 137]

Cass. Sez. III Pen. - 11-1-2010, n. 772 - Grassi, pres.; Gentile, est.; Siniscalchi, P.M. (diff.) - Ruffo, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Milano 12 marzo 2009*)

La sussistenza dei requisiti intrinseci di assimilabilità di uno scarico di acque reflue a quelle domestiche, pur in mancanza della documentazione richiesta dalla normativa regionale per attestare tale assimilabilità, esclude il reato di scarico senza autorizzazione. (In motivazione, la Corte - in una fattispecie nella quale, secondo la normativa regionale, era sufficiente per l'assimilabilità un'autocertificazione del titolare dello scarico attestante un consumo medio giornaliero non superiore a 20 mc. - ha precisato che la mancanza dell'autocertificazione integrasse l'illecito amministrativo di cui all'art. 133, comma 2, d.lgs. 3

aprile 2006, n. 152) (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In termini Cass. Sez. III 13 novembre 1995, n. 11088, Marchetti, rv. 202.934, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 6, 890, con nota di DELLA SALA, in relazione ad attività di scarico discontinuo.

*

Produzione, commercio e consumo - Campioni (prelievo e analisi) - Prodotti alimentari - Obbligo di avviso - Individuazione. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 1; nuovo c.p.p., disp. att. e trans., art. 223)

Cass. Sez. III Pen. - 19-1-2010, n. 2360 - Grassi, pres.; Petti, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Prevedini, ric. (*Annulla senza rinvio App. Catania 24 ottobre 2008*)

In materia alimentare l'obbligo di avviso all'interessato delle operazioni di analisi sui campioni prelevati è richiesto allorché si tratti di sostanze deteriorabili, mentre, per quelle non deteriorabili, tale avviso non è previsto, essendo consentita la richiesta di revisione delle stesse. (Fattispecie relativa ad esame effettuato su campione di mozzarella deteriorabile) (1).

(1) In senso conforme, in fattispecie concernente campioni di olio di oliva, Cass. Sez. III 7 ottobre 2003, n. 37949, Prudente, rv. 226.580, in *Cass. pen.*, 2004, 4196.

*

Sanità pubblica - Trasporto di rifiuti propri non pericolosi - Esercizio in via eccezionale - Reato previsto dall'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 - Configurabilità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 1)

Cass. Sez. III Pen. - 3-3-2010, n. 8300 (c.c.) - Grassi, pres.; Marmo, est.; Siniscalchi, P.M. (conf.) - Cadelano, ric. (*Conferma Trib. lib. Cagliari 3 giugno 2009*)

Integra il reato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 il trasporto di rifiuti propri non pericolosi, sebbene effettuato in via eccezionale, nel caso in cui il produttore, non avvalendosi delle prestazioni di imprese esercenti servizi di smaltimento regolarmente autorizzate ed iscritte all'Albo nazionale dei gestori ambientali, abbia utilizzato mezzi propri non autorizzati (1).

(1) Sul punto, in senso conforme, da ultimo cfr. Cass. Sez. III 3 marzo 2009, n. 9465 (c.c.), Bertolino, rv. 242.984.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Edilizia e urbanistica - Regione Campania - Classificazione di zone - Zone agricole - Destinate solo ad attività agricole - Impianto di stoccaggio - Collocazione su terreni improduttivi. (C.c., art. 2135; l.r. Campania 20 marzo 1982, n. 14)

Cons. Stato, Sez. IV - 16-10-2009, n. 6360 - Cossu, pres.; Mollica, est. - C.E. 2001 s.r.l. (avv. Sarro) c. B. s.r.l. (avv. Davide) e Comune di Presenzano (avv. Manfellotto).

Nella Regione Campania, ai sensi della l.r. 20 marzo 1982, n. 14, le zone agricole sono destinate esclusivamente all'esercizio di attività agricole con il divieto di edificazioni che non attengano alla conduzione del fondo e non siano richieste da chi a tale conduzione si dedica, mentre si prevede la localizzazione di impianti produttivi su terreni improduttivi o scarsamente produttivi; ne consegue che un deposito di stoccaggio di prodotti agroalimentari, poiché non riveste carattere agricolo né connesso ad attività agricole, ai sensi dell'art. 2135 c.c., si rivela privo di quel vincolo di accessorietà rispetto all'attività propriamente agricola tale da configurare il requisito della inerenza delle strutture realizzate alla conduzione del fondo, e perciò non può trovare collocazione in zona agricola (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Campania, Sez. I 12 dicembre 2006, n. 10493 (non risulta edita). Non si rinviengono precedenti in termini.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Annullamento ministeriale - Valutazione di merito - Esclusione - Carenza motivazionale o istruttoria - Sindacabilità.

Cons. Stato, Sez. VI - 14-10-2009, n. 6294 - Barbagallo, pres.; Castriota Scandeberg, est. - D.M., F.M., F.D., e M.T. (avv. ti Valentino e Alibrandi) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato), Comune di Roma (avv. Murra) e Regione Lazio (n.c.).

L'autorità ministeriale, in sede di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica, non può doppiare il giudizio tecnico-discrezionale di compatibilità ambientale e paesaggistica già articolato dall'autorità periferica, dovendosi limitare a sindacare tale atto autorizzatorio soltanto sul piano dei possibili vizi di legittimità da cui lo stesso risulti eventualmente affetto; nondimeno, laddove detta autorità ravvisi una carenza motivazionale o istruttoria nell'atto oggetto del suo scrutinio (costituente vizio di legittimità), può evidenziare tali vizi con motivazione che deve necessariamente impingere - per risultare a sua volta immune da vizi di legittimità - nella valutazione della non compatibilità dell'intervento edilizio programmato rispetto ai valori paesaggistici compendati nel vincolo (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. II 30 ottobre 2006, n. 11404, in questa Riv., 2007, 66. La massima va condivisa.

In senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 25 novembre 2008, n. 5771; 1° ottobre 2008, n. 4726; 8 maggio 2008, n. 2122, *ivi*, 2009, rispettivamente 501, 360 e 433.

*

Produzione, commercio e consumo - Esercizio di vendita di alimenti e bevande - Domanda di apertura - Disciplina del silenzio-assenso - Applicabilità nella Regione Sicilia - Ragioni. (L. 14 maggio 2005, n. 80; l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 20)

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II - 26-10-2009, n. 1716 - Giamportone, pres.; Puliatti, est. - S.M. (avv. ti Scuderi e Luca) c. Comune di Catania (avv. Muscaglione).

La disciplina del silenzio-assenso di cui all'art. 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241 come riformato dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, in quanto finalizzata alla semplificazione dell'attività amministrativa si qualifica come norma fondamentale di riforma economico-sociale, prevale sulla disciplina settoriale di carattere regionale anche avente natura di fonte normativa esclusiva, ed è, quindi, applicabile anche in Sicilia nelle ipotesi di domanda del privato intesa ad ottenere il rilascio di autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita e somministrazione di alimenti e bevande (1).

(1) Per riferimenti, v. T.A.R. Veneto, Sez. III 18 giugno 2008, n. 1799 (in *Giurisd. amm.*, 2008, II, 734).

*

Agricoltura e foreste - Tratturi e trazzere - Trazzere - Carattere demaniale - Conseguenze - Suscettibilità di usucapione o vendita - Esclusione.

T.A.R. Sicilia, Sez. II - 21-10-2009, n. 1683 - Monteleone, pres.; Cavallo, est. - S.G. (avv. Immordino) c. Comune Isola delle Femmine e Assessorato regionale agricoltura e foreste - Ufficio tecnico speciale per le trazzere di Sicilia (Avv. distr. Stato).

I terreni facenti parte di trazzere appartengono al demanio pubblico dello Stato e non possono considerarsi, a nessun titolo, di proprietà di soggetti privati, in quanto i beni demaniali non sono suscettibili di usucapione o vendita (1).

(1) Le trazzere siciliane erano antichissime vie armentizie utilizzate per il transito di greggi e mandrie che, con il tempo, assunsero la funzione di importanti vie di comunicazione tra Città, Paesi e Contrade. La loro acquisizione al demanio regio si fa risalire ai tempi del Regno di Federico II di Svevia, nell'intento di consentire ai pastori di transitarvi liberamente con i propri animali senza pagare alcun diritto di pedaggio ai possessori dei terreni attraversati (T.A.R. Sicilia, Sez. II 18 aprile 2002, n. 997, non risulta edita).

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Rendicontazione delle spese effettuate - Iniziativa di investimento - Mancata comunicazione d'avvio - Impossibilità di controllo - Ammissione a contributo - Esclusione.

T.A.R. Campania, Sez. III - 5-10-2009, n. 5146 - Scafuri, pres.; Raiola, est. - C.C. Soc. coop. r.l. (avv. D'Agostino) c. Regione Campania, Ministero risorse agricole, alimentari e forestali, e Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) (Avv. distr. Stato).

In tema di aiuti comunitari per la produzione agricola, la mancata comunicazione dell'avvio dell'iniziativa di investimento, rendendo impossibile alcun controllo in corso d'opera dell'attività svolta, esclude l'ammissibilità a contributo della relativa spesa (1).

(1) Per riferimenti, v. T.A.R. Liguria, Sez. II 22 novembre 2007, n. 1941 (in *Giurisd. amm.*, 2007, II, 2218) che, in fattispecie analoga, ha posto in evidenza la necessità che il soggetto beneficiario impronti la propria condotta alla più rigorosa osservanza di regole di chiarezza e trasparenza informativa.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Rifiuto dell'autorizzazione di alcune indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari e facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1167*. (G.U.U.E. 1° dicembre 2009, n. L 314)

Rifiuto di autorizzare un'indicazione sulla salute fornita sui prodotti alimentari diversa da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1168*. (G.U.U.E. 1° dicembre 2009, n. L 314)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aoglio Bianco Polesano (DOP)]. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1175*. (G.U.U.E. 1° dicembre 2009, n. L 314)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Redykołka (DOP)]. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1176*. (G.U.U.E. 1° dicembre 2009, n. L 314)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Marrone di Combai (IGP)]. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1180/2009*. (G.U.U.E. 3 dicembre 2009, n. L 317)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Bremer Klaben (IGP)]. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1181/2009*. (G.U.U.E. 3 dicembre 2009, n. L 317)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Cornish Sardines (IGP)]. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1182/2009*. (G.U.U.E. 3 dicembre 2009, n. L 317)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Formaggio di Fossa di Sogliano (DOP)]. *Reg. Commissione 30 novembre 2009, n. 1183/2009*. (G.U.U.E. 3 dicembre 2009, n. L 317)

Animali della specie bovina riproduttori di razza pura. *Dir. Consiglio 30 novembre 2009, n. 2009/157*. (G.U.U.E. 10 dicembre 2009, n. L 323)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [«Wiśnia nadwiślanka» (DOP)]. *Reg. Commissione 15 dicembre 2009, n. 1232/2009*. (G.U.U.E. 16 dicembre 2009, n. L 330)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Marone di Caprese Michelangelo (DOP)]. *Reg. Commissione 11 dicembre 2009, n. 1237/2009*. (G.U.U.E. 17 dicembre 2009, n. L 332)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pomodoro del Piennolo del Vesuvio (DOP)]. *Reg. Commissione 15 dicembre 2009, n. 1238/2009*. (G.U.U.E. 17 dicembre 2009, n. L 332)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Crudo di Cuneo (DOP)]. *Reg. Commissione 15 dicembre 2009, n. 1239/2009*. (G.U.U.E. 17 dicembre 2009, n. L 332)

Autorizzazione di un'indicazione sulla salute riguardante gli effetti del concentrato di pomodoro solubile in acqua sull'aggregazione delle piastrine e concessione della protezione di dati oggetto di proprietà industriale nel quadro del reg. (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 17 dicembre 2009, n. 2009/980*. (G.U.U.E. 18 dicembre 2009, n. L 336)

Adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), abrogazione del reg. (CE) n. 761/2001 e delle decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE. *REG. Parlamento europeo e Consiglio 25 novembre 2009, n. 1221/2009*. (G.U.U.E. 25 dicembre 2009, n. L 342)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Montepulciano d'Abruzzo' Colline teramane». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 novembre 2009*. (G.U. 2 dicembre 2009, n. 281)

Modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata dei vini «Trebiano d'Abruzzo». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 novembre 2009*. (G.U. 2 dicembre 2009, n. 281)

Modifica del decreto 16 giugno 2008, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Salmerino del Trentino» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 novembre 2009*. (G.U. 5 dicembre 2009, n. 284)

Modifica del decreto 16 giugno 2008, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Trote del Trentino» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 novembre 2009*. (G.U. 5 dicembre 2009, n. 284)

Determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione di contributi, concernenti la valorizzazione delle caratteristiche di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, contraddistinti da riconoscimento U.E. ai sensi dei regolamenti nn. 509/2006, 510/2006 e 479/2008 e da riconoscimento nazionale, ai sensi della legge n. 164/1992. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 novembre 2009*. (G.U. 12 dicembre 2009, n. 289)

Modifica del decreto 25 febbraio 2008, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Salame Brianza», registrata con regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 novembre 2009*. (G.U. 14 dicembre 2009, n. 290)

Modifica del decreto 9 giugno 2008, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Mela del Friuli-Venezia Giulia». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 dicembre 2009*. (G.U. 29 gennaio 2009, n. 301)

Aiuto finanziario nazionale alle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli per l'anno 2009. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 19 ottobre 2009*. (G.U. 30 dicembre 2009, n. 302)

Modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine controllata dei vini «Cortona». *D.M. (politiche, alimentari e forestali) 1° dicembre 2009*. (G.U. 31 dicembre 2009, n. 303)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Modifiche al regolamento recante modalità per l'applicazione del contrassegno inamovibile in esecuzione dell'art. 6 *bis* della l.r. 17 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria ed ulteriori norme modificative ed integrative in materia venatoria e di pesca di mestiere) emanato con d.p.r. 27 ottobre 2008, n. 296. *D.P.R. 20 aprile 2009, n. 113*. (B.U. 29 aprile 2009, n. 17)

Regolamento di modifica del d.p.r. 12 febbraio 2008, n. 57 (Regolamento applicativo della «Misura 132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano a sistemi di qualità alimentare» del Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia). *D.P.R. 29 aprile 2009, n. 117*. (B.U. 6 maggio 2009, n. 18)

MOLISE

Modifiche alla l.r. 10 agosto 2006, n. 20, ad oggetto: «Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico

co generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi». *L.R. 11 marzo 2009, n. 11*. (B.U. 16 marzo 2009, n. 5)

PIEMONTE

Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità. *L.R. 29 giugno 2009, n. 19*. (B.U. 2 luglio 2009, n. 26)

Regolamento regionale recante «Ulteriori adeguamenti del r.r. 29 ottobre 2007, n. 10/R [Disciplina generale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici e delle acque reflue e programma di azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola (l.r. 29 dicembre 2000, n. 61)]. *D.P.R. 28 luglio 2009, n. 9/R*. (B.U. 30 luglio 2009, n. 30)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»). *L.R. 9 aprile 2009, n. 17*. (B.U. 20 aprile 2009, n. 13)

Norme per l'esercizio, la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura. *L.R. 29 aprile 2009, n. 21*. (B.U. 6 maggio 2009, n. 15)

LIBRI

Codice dell'ambiente. Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule, di RAFFAELE GRECO, Nel Diritto Editore, Roma, 2009, pp. 1353, € 120,00.

La diffusa consapevolezza della limitatezza e dell'estrema fragilità dei beni naturali, un tempo ritenuti illimitati, ha messo in chiara evidenza l'esigenza di una maggiore e più incisiva tutela dell'ambiente.

L'interesse verso la c.d. «questione ambientale» ha subito, anche grazie alle iniziative di numerosi movimenti ambientalisti, un forte impulso che ha creato dei movimenti d'opinione pubblica non più contenibili e che necessitano di una risposta il più possibile concreta ed immediata non solo a livello nazionale, ma anche e principalmente internazionale.

Lo strumento amministrativo, infatti, non appare più idoneo a soddisfare il bisogno di tutela proveniente dalla predetta consapevolezza, tanto da richiedere anche l'intervento dello strumento ultimo dell'ordinamento giuridico, sua *extrema ratio*: il diritto penale.

Se fino a qualche anno addietro la tutela «penalistica» era diretta a tutelare l'ambiente solo nei limiti in cui l'alterazione o la manipolazione di quest'ultimo poteva direttamente essere ricondotta ad una situazione di danno o di pericolo per l'uomo (si pensi, ad esempio, al delitto di avvelenamento di acque), oggi, invece, si avverte l'emersione di una nuova sensibilità verso un bene che appare sempre meno strumentale e sempre più concreto nella sua tragica fragilità.

«Si è diffusa la preoccupazione che mentre nei precedenti periodi storici l'azione distruttiva dell'uomo era sempre compensata, se non altro a livello globale, da quella creativa della natura, oggi questo equilibrio si è rotto e risalta l'elemento negativo: le forze distruttive prevalgono su quelle costruttive. Così che l'uomo comincia ad attingere non più alla rendita del pianeta ma al suo capitale» (MARGIOTTA, *Manuale di tutela dell'ambiente*, Milano, 2002, 7 e 8).

Naturalmente, uno dei primi problemi da affrontare sarà quello di verificare se per il legislatore il termine «ambiente» abbia o meno un significato univoco oppure se, di volta in volta, sia utilizzato per indicare realtà sempre diverse che hanno in comune solo la riconduzione astratta ad un concetto sempre più onnicomprensivo di «ambiente».

Ecco allora l'utilità di partire dalla pubblicazione di un volume come questo, alla cui elaborazione hanno partecipato autorevoli giuristi del mondo accademico e forense, della magistratura amministrativa e ordinaria, nonché ingegneri e amministratori, chiamati, questi ultimi, ad assicurare l'analitico commento alle norme tecniche contenute nel Codice.

L'opera, aggiornata alla l. 30 dicembre 2008, n. 210 (recante misure straordinarie per l'emergenza rifiuti in Campania e per la tutela ambientale), è uno strumento utilissimo al professionista e alle amministrazioni, chiamati a dare soluzione ad una casistica sempre più smisurata.

Il Codice è strutturato in forma di innovativo commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; sotto ciascuna disposizione l'annotazione si articola in tre sezioni.

La prima consiste in un inquadramento anche dottrinale, snello ed essenziale, arricchito con il commento alle ultimissime novità normative.

Nella seconda («domande e risposte») sono indicati in forma di domanda pressoché tutti gli interrogativi interpretativi emersi nell'applicazione delle previsioni normative, con le connesse soluzioni tratte dalla più significativa e recente giurisprudenza.

Nella terza parte («Le formule»), sono indicate le formule di riferimento, utili all'operatore.

Citiamo anche l'importante e recente direttiva 2008/99/CE, in tema di tutela penale dell'ambiente, e i decreti legge 23 maggio 2008, n. 90, e 16 novembre 2008, n. 172, convertiti rispettivamente nelle leggi 14 luglio 2008, n. 123, e 30 dicembre 2008, n. 210, relativi all'emergenza ambientale in Campania, tutti attentamente commentati.

La «trasversalità» della materia contenuta nel decreto, connotata da problematiche non solo di carattere amministrativo, ma anche penalistico (in riferimento alle fattispecie di reato previste per la violazione delle disposizioni di tutela ambientale), nonché civilistico e processualistico (si pensi all'importante sezione dedicata al danno ambientale e alle sue modalità di prevenzione e riparazione), e da imprescindibili rimandi a discipline «tecniche» extragiuridiche, ha comportato un notevole impegno interdisciplinare, per produrre alla fine uno dei più alti e riusciti codici dell'ambiente.

In tutto questo noi abbiamo come scopo quello di soddisfare due curiosità: l'una di carattere normativo, tentare di comprendere e mettere in risalto, almeno nelle linee fondamentali, le relazioni che sono emerse all'interno del variegato mondo del diritto dell'ambiente; l'altra tesa alla ricerca, forse utilizzando qualcosa di diverso dalla fredda ricerca sistematico-positiva, di una base emotiva e razionale di cui le norme rappresenterebbero solo l'estrinsecazione positiva, avvertendo quasi per bisogno «naturale», l'esigenza di «appoggiare» il sistema normativo su qualcosa di più umano.

Il legislatore è solo il fabbro delle fattispecie giuridiche perché è la società che infonde nell'opera inerte il soffio della vita alla luce dei propri valori.

Fulvio Di Dio