

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **6**

**GIUGNO 2008 - ANNO XVII**

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**  
GIUSEPPE MORSILLO - AMEDEO POSTIGLIONE

**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 - OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO  
FULVIO DI DIO - GIUSEPPE DI PAOLO - 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

**SEGRETERIA DI REDAZIONE:** FEDERICA FRONZETTI

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
PAOLA MANDRICI

**Direzione, Redazione e Segreteria: Via Nazionale 89/A - 00184 Roma**  
Tel. 06 4682362 - 06 4828866 - Fax 06 4828865  
Internet: [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it) o [www.edizionitellus.it](http://www.edizionitellus.it) - E-mail: [rivistadga@edizionitellus.it](mailto:rivistadga@edizionitellus.it)

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

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

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2008**

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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*

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

STEFANO MASINI: Considerazioni sul percorso di riforma dell'Organizzazione comune del mercato vitivinicolo .....	379
ANDREA FUSARO: La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori europei? .....	388
<i>STUDI E DOCUMENTI</i>	
FULVIO DI DIO: Il diritto e il selvatico: il quadro normativo sulla protezione della flora e della fauna .....	395
<i>NOTE A SENTENZA</i>	
MARCO BORRACETTI: La deficienza strutturale italiana in materia di rifiuti .....	404
PATRIZIA MAZZA: Conservazione degli <i>habitat</i> naturali e caccia con uso di lacci .....	408
ALBERTO GERMANÒ: Le agevolazioni fiscali alle cooperative sono aiuti di Stato oggetto di autorizzazione della Commissione? .....	413
ALFIO GRASSO: Sulla validità del contratto dell'assegnatario di terreni della Cassa per la piccola proprietà contadina ceduti, a terzi, in affitto e successivamente in subaffitto .....	419
GUIDO JESU: Termini per il pagamento del prezzo - Sorte del contratto in caso di mancato pagamento .....	421
CARLO GATTA: Una nuova e più elaborata pronuncia sulla decorrenza del termine di decadenza dall'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli .....	424
CARLO BERNARDINI: Trasporto di rifiuti e responsabilità penale dei titolari di enti ed imprese e dei responsabili di enti .....	427
LUISA TALDONE: Abbandono di rifiuti: non si configura responsabilità oggettiva per il proprietario dell'area ..	431
ALESSANDRA COVIELLO: Sulla assimilabilità dei reflui provenienti da allevamento di bestiame a quelli domestici. ....	435

ANTONINO PAVONE: L'indennizzo per «comprovate diminuzioni e cessazioni di debito agro-silvo-pastorale» e il mancato rispetto delle limitazioni al taglio imposte dall'autorizzazione .....	441
--	-----

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Azienda zootecnica - Effluenti da allevamento - Assimilabilità dei reflui a quelli domestici - Condizioni - Connessione tra attività di allevamento e coltivazione della terra - Autorizzazione allo scarico - In difetto di comunicazione - Reato di cui all'art. 59, d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2007, n. 1052</i> , con nota di A. COVIELLO .....	433
Acque - Tutela dall'inquinamento - Allevamento di bestiame - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Assimilabilità dei reflui a quelli domestici - Condizioni - Connessione tra attività di allevamento e coltivazione della terra. <i>Cass. Sez. III Pen. 24 gennaio 2007, n. 2292</i> , con nota di A. COVIELLO .....	433

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura - Cooperative agricole - Agevolazioni fiscali nel diritto nazionale - Diritto comunitario - Natura di aiuti di Stato - Questione pregiudiziale. <i>Cass. Sez. V Civ. 8 febbraio 2008, n. 3033 (ord.)</i> , con nota di A. GERMANÒ .....	409
Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Finalità pubblicistiche del relativo sistema normativo - Sussistenza - Cessazione dalla coltivazione diretta del fondo assegnato - Assimilabilità all'ipotesi di affitto del fondo stesso - Configurabilità - Divieto relativo - Conseguenze - Nullità virtuale del contratto di affitto - Esclusione - Perdita dei previsti benefici fiscali - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 novembre 2007, n. 24623</i> , con nota di A. GRASSO .....	419
Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Procedimento - Competenza - Opposizione a sanzione amministrativa riguardante il mancato versamento del prelievo supplementare	

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

	pag.		pag.	
<p>sul latte vaccino - Competenza territoriale - Individuazione - Consumazione dell'illecito omissivo - Luogo dove deve essere eseguito il pagamento - Unicità del foro - Sede della cooperativa o della banca mandataria del creditore - Inapplicabilità. <i>Cass. Sez. II Civ. 24 settembre 2007, n. 19631 (M)</i></p>	444	<p>Dedotta violazione del diritto costituzionale al godimento della proprietà privata in fattispecie relativa all'apposizione di cartelli di divieto di caccia sul proprio fondo - Ordinanza ingiunzione per mancanza di autorizzazione amministrativa - Questione di legittimità costituzionale - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione. <i>Cass. Sez. II Civ. 5 ottobre 2007, n. 20979 (M)</i></p>	444	
<p>Agricoltura e foreste - Zone svantaggiate - Benefici contributivi - Controversie - Competenza del giudice ordinario. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 20 dicembre 2007, n. 2339 (M)</i></p>	446	<p>Caccia e pesca - Caccia - Aree protette ai sensi della legge n. 394 del 1991 - Reato di cui all'art. 30, legge n. 394 del 1991 - Segnalazione dell'area - Necessità - Esclusione - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 agosto 2007, n. 32021 (M)</i></p>	445	
<b>AMBIENTE</b>		<b>CONTRATTI AGRARI</b>		
<p>Ambiente - Reati paesistici ambientali - Reati edilizi - D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Violazione art. 3 Cost. - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 27 aprile 2007, n. 144 (M)</i></p>	443	<p>Contratti agrari - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di rilascio di un fondo detenuto senza titolo - Esperimento del tentativo di conciliazione <i>ex art. 46</i>, legge n. 203 del 1982 - Necessità - Esclusione. <i>Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. 19 ottobre 2006, n. 188</i>, con nota redazionale</p>	439	
<p>Ambiente - Paesaggio - Reati edilizi - Estinzione - D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Violazione art. 3 Cost. - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 20 dicembre 2007, n. 439 (M)</i></p>	443	<p>Contratti agrari - Prova civile - Limitazioni alla prova dei contratti richiedenti la forma scritta - Applicabilità ai soli contratti invocati nel procedimento come fonte di diritti e obblighi tra le parti - Conseguenze - Inapplicabilità dei suddetti limiti ai contratti evocati solo come fatto storico incidente sulla decisione. <i>Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. 19 ottobre 2006, n. 188</i>, con nota redazionale</p>	439	
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		<p>Contratti agrari - Risarcimento del danno - Abusiva detenzione di fondo rustico - Richiesta di condanna alla rifusione dei frutti civili e naturali nonché al lucro cessante - Fattispecie. <i>Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. 19 ottobre 2006, n. 188</i>, con nota redazionale</p>	439	
<p>Bellezze naturali (protezione delle) - Parchi e riserve naturali - Vincoli - Indennizzo - Beni di interesse pubblico generale - Superamento della logica privatistica. <i>Cons. giust. amm. Regione siciliana 4 luglio 2007, n. 538</i>, con nota di A. PAVONE</p>	441	<p>Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Transazioni - Competenza del giudice ordinario - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 giugno 2007, n. 18793 (M)</i></p>	444	
<p>Bellezze naturali (protezione delle) - Disposizioni a tutela del paesaggio - Nulla-osta paesaggistico - Compatibilità paesaggistica - Autonomia dei due provvedimenti - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 settembre 2007, n. 35498 (M)</i></p>	445	<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b>		
<p>Bellezze naturali (protezione delle) - Autorizzazione paesaggistica - Art. 16 del r.d. n. 1357 del 1940 - Termine di validità quinquennale - Momento di decorrenza - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 agosto 2007, n. 32200 (M)</i></p>	445	<p>Edilizia e urbanistica - Comune di Asiago - Costruzione nuovi edifici - Preesistenza di stalla in zona residenziale - Obbligo rispetto distanza relativa alle stalle - Esclusione - Effetti. <i>Cons. Stato, Sez. II 17 gennaio 2007, n. 3570/2006 (M)</i></p>	446	
<p>Bellezze naturali (protezione delle) - Boschi e foreste - Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise - Taglio di alberi - Autorizzazione - Diniego - Contemporanea fissazione del compenso al proprietario - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. II 16 maggio 2007, n. 866/05 (M)</i></p>	446	<p>Edilizia e urbanistica - Costruzione di stalla e simili - Obbligo rispetto distanza - Solo per installazione impianti «pericolosi» - Limitazioni allo <i>jus aedificandi</i> del vicino - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. II 17 gennaio 2007, n. 3570/2006 (M)</i></p>	446	
<p>Bellezze naturali (protezione delle) - Boschi e foreste - Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise - Taglio di alberi - Autorizzazione - Necessità - Competenza - Direttore del Parco. <i>Cons. Stato, Sez. II 16 maggio 2007, n. 866/05 (M)</i></p>	446	<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>		
<b>CACCIA E PESCA</b>		<p>Prelazione e riscatto - Prelazione - Preliminare di vendita tra proprietario e terzo - Pattuizione del pagamento immediato di un acconto anche a titolo di caparra confirmatoria e del pagamento del saldo alla stipula del contratto definitivo - Esercizio della prelazione - Versamento del prezzo - Modalità -</p>		
<p>Caccia e pesca - Caccia - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 92/43/CEE - Conservazione degli <i>habitat</i> naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche - Tutela delle specie - Caccia tramite l'uso di lacci con dispositivo di arresto in riserve private di caccia - Castiglia e León. <i>Corte di giustizia CE 18 maggio 2006, in causa C-221/04</i>, con nota di P. MAZZA</p>	408			
<p>Caccia e pesca - Caccia - Ordinamento amministrativo - Regioni - Norme a tutela dell'esercizio della caccia -</p>				

	pag.		pag.
Pagamento entro il termine legale perentorio, a pena di decadenza, della somma di cui al pattuito versamento immediato - Termine più favorevole stabilito per la stipula del contratto definitivo - Inapplicabilità per l'obbligazione di pagamento del prezzo. <i>Cass. Sez. III Civ. 24 novembre 2007, n. 24460</i> , con nota di G. JESU .....	420	la corretta applicazione pratica negli Stati membri - Poteri di indagine della Commissione - Elementi forniti da eventuali denunciatori, organizzazioni private o pubbliche, o amministrazioni dello Stato. <i>Corte di giustizia CE 26 aprile 2007, in causa C-135/05</i> , con nota di M. BORRACCETTI .....	401
<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>		Sanità pubblica - Rifiuti - Piano di gestione dei rifiuti - Nozione di diritto comunitario - Interpretazione uniforme - Necessità. <i>Corte di giustizia CE 14 giugno 2007, in causa C-82/06</i> , con nota di M. BORRACCETTI .....	401
Previdenza sociale - Assicurazioni generali obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Provvedimento definitivo di iscrizione o di mancata iscrizione o di cancellazione - Termine di centoventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria - Decorrenza - Dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso - Silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione sul ricorso - Rilevanza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 16 gennaio 2007, n. 813</i> , con nota di C. GATTA .....	422	Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti pericolosi - Direttive 75/442/CEE e 91/689/CEE - Obbligo di elaborare e comunicare piani di gestione - Obbligo di risultato - Adempimento attraverso misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo - Esclusione. <i>Corte di giustizia CE 14 giugno 2007, in causa C-82/06</i> , con nota di M. BORRACCETTI .....	401
<b>PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>		Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono incontrollato - Reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 - Condotta - Reato commissivo e/o omissivo - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2007, n. 24736</i> , con nota di C. BERNARDINI .....	427
Procedimento amministrativo - Comunicazione di avvio - Comunicazione formale - Necessità - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. II 16 maggio 2007, n. 866/05 (M)</i> .....	446	Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti - Destinatari - Proprietario - Errata individuazione - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2007, n. 24724</i> , con nota di L. TALDONE .....	430
Procedimento amministrativo - Responsabile del procedimento - Omessa indicazione - Conseguenze - Responsabilità del funzionario preposto all'unità organizzativa competente. <i>Cons. Stato, Sez. II 16 maggio 2007, n. 866/05 (M)</i> .....	446	Sanità pubblica - Obiettivi di raccolta differenziata - Legge Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 - Violazione artt. 3 e 27 Cost. - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 14 dicembre 2007, n. 437 (M)</i> .....	443
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Terre e rocce da scavo - Legge Provincia autonoma Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 - Violazione art. 117, comma 1, Cost. - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 10 marzo 2008, n. 62 (M)</i> .....	443
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Controlli microbiologici su prodotti alimentari deteriorabili - Procedura dettata dall'art. 4 del d.lgs. n. 123 del 1993 - Rinvio alle procedure di cui all'art. 223 disp. att. c.p.p. - Presenza di additivi chimici - Impossibilità di revisione - Esclusione - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 agosto 2007, n. 28496 (M)</i> .....	445	<b>MASSIMARIO</b>	
<b>PROPRIETÀ</b>		- <i>Giurisprudenza costituzionale</i> .....	443
Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Siepi, alberi e fossi divisorii - Fondi limitrofi separati da un fosso di proprietà comune - Alberi piantati su uno dei fondi - Art. 892 c.c. in materia di distanze - Applicabilità - Esclusione - Distanze legali - Criteri. <i>Cass. Sez. II Civ. 25 giugno 2007, n. 19936 (M)</i> .....	444	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	444
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	445
Sanità pubblica - Rifiuti - Recupero o smaltimento di rifiuti senza pericolo per l'uomo o pregiudizio per l'ambiente - Adozione di misure adeguate da parte degli Stati membri - Necessità. <i>Corte di giustizia CE 26 aprile 2007, in causa C-135/05</i> , con nota di M. BORRACCETTI ...	401	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	446
Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE - Verifica		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	447
		- <i>nazionale</i> .....	447
		- <i>regionale</i> .....	447
		<b>LIBRI</b>	
		S. MAGLIA: Corso di legislazione ambientale (alla luce del Testo Unico ambientale) (V. Ortenzi) .....	448

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2006</b>					
<i>MAGGIO</i>					
18	Corte di giustizia CE in causa C-221/04	408			
<i>OTTOBRE</i>					
19	Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. n. 188	439			
<b>2007</b>					
<i>GENNAIO</i>					
16	Cass. Sez. Lav. n. 813	422			
17	Cass. Sez. III Pen. n. 1052	433			
17	Cons. Stato n. 3570/2006 (M)	446			
24	Cass. Sez. III Pen. n. 2292	433			
<i>APRILE</i>					
26	Corte di giustizia CE in causa C-135/05	401			
27	Corte costituzionale n. 144 (M)	443			
<i>MAGGIO</i>					
16	Cons. Stato, Sez. II n. 866/05	446			
<i>GIUGNO</i>					
6	Cass. Sez. III Civ. n. 18793 (M)	444			
14	Corte di giustizia CE in causa C-82/06	401			
22	Cass. Sez. III Pen. n. 24724	430			
22	Cass. Sez. III Pen. n. 24736	427			
25	Cass. Sez. II Civ. n. 19936 (M)	444			
			<i>LUGLIO</i>		
			4	Cons. giust. amm. Regione siciliana n. 538	441
			<i>AGOSTO</i>		
			7	Cass. Sez. III Pen. n. 32200 (M)	445
			18	Cass. Sez. III Pen. n. 28496 (M)	445
			<i>SETTEMBRE</i>		
			24	Cass. Sez. II Civ. n. 19631 (M)	444
			25	Cass. Sez. III Pen. n. 35498 (M)	445
			<i>OTTOBRE</i>		
			5	Cass. Sez. II Civ. n. 20979 (M)	444
			<i>NOVEMBRE</i>		
			24	Cass. Sez. III Civ. n. 24460	420
			26	Cass. Sez. III Civ. n. 24623	419
			<i>DICEMBRE</i>		
			14	Corte costituzionale n. 437 (M)	443
			20	Corte costituzionale n. 439 (M)	443
			20	T.A.R. Toscana, Sez. I n. 2339 (M)	446
			<b>2008</b>		
			<i>FEBBRAIO</i>		
			8	Cass. Sez. V Civ. n. 3033	409
			<i>MARZO</i>		
			10	Corte costituzionale n. 62 (M)	443

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

## PARTE I - DOTTRINA

# Considerazioni sul percorso di riforma dell'Organizzazione comune del mercato vitivinicolo

di STEFANO MASINI

**1. Premessa. - 2. Evoluzione del mercato ed esigenze di riforma dell'OCM vino nella comunicazione della Commissione *Verso un settore vitivinicolo sostenibile in Europa*. - 3. Opzioni della riforma. - 4. Riequilibrio del mercato. - 5. Orientamento alla produzione di vini di qualità. - 6. Pratiche enologiche diversificate. - 7. Comunicazione e consumo responsabile. - 8. Articolazione della proposta di OCM e conformità alla normativa comunitaria. - 9. Contesto generale e sintesi delle misure proposte. - 10. Misure di controllo del mercato. - 11. Pratiche enologiche, indicazioni geografiche ed etichettatura. - 12. Commercio del vino e scambi con i Paesi terzi. - 13. Misure di gestione del potenziale produttivo. - 14. Disposizioni generali. - 15. Osservazioni finali sul regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008: verso una vitivinicoltura di qualità?**

1. - Al lungo e travagliato iter di riforma dell'Organizzazione di mercato del vino ha posto fine la recente pubblicazione, nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, del regolamento di settore (1).

Avviata nel giugno del 2006, su iniziativa della Commissione europea, con la comunicazione «Verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile» (2), la discussione inerente all'esigenza di procedere ad una riforma radicale dell'OCM vino è approdata, quindi, alla formalizzazione di una successiva proposta della stessa Commissione al Consiglio chiamato a deliberare, previa consultazione del Parlamento europeo, secondo la base giuridica degli atti comunitari concernenti la materia agricola.

La proposta ha suscitato vivo interesse ma non minore contrasto tra gli Stati membri portatori di interessi differenziati nel mercato del vino in ragione del ruolo rispettivamente di *produttori* o *consumatori*, che hanno fatto prevalere la ricerca di soluzioni finali di compromesso. Tenuto conto della complessità dell'intervento riformatore, si è ritenuto, pertanto, utile ripercorre, con il presente contributo, le singole tappe della discussione, così come precisare le proposte di partenza che, alla luce del nuovo regolamento, lasciano traccia della rispondenza a posizioni economico-produttive prevalenti a livello europeo, costituendo un materiale introduttivo alla più adeguata e consapevole comprensione delle norme effettivamente approvate.

2. - L'analisi contenuta nell'iniziale comunicazione della Commissione, ha preso le mosse da considerazioni del tutto

positive: «l'Unione europea è il più grande produttore mondiale di vino ed occupa il primo posto anche in materia di consumo, di esportazione e di importazione. Sul piano della qualità, l'Unione europea gode di una fama internazionale, acquisita nel corso dei secoli grazie a metodi di produzione che consentono di offrire prodotti di qualità eccellente ai consumatori di tutto il mondo. A quanto già detto si aggiunge il valore conferito al paesaggio e l'utilizzo proficuo di terre che altrimenti potrebbero essere soggette ad abbandono, (...) vantaggi dal punto di vista ecologico, sempreché la produzione tenga debitamente conto dell'ambiente».

Tuttavia, si segnala anche la criticità di una serie di indicatori per rappresentare l'urgenza della riforma: la tendenza alla contrazione dei consumi interni non che quella di aumento dell'importazione dei vini definiti del *nuovo mondo*, la formazione di eccedenze strutturali e, ancora, il ricorso alla distillazione indipendentemente dal verificarsi di turbative del mercato e la conseguente contrazione dei redditi degli operatori del settore.

Se, ancora, nel regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 *relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo*, l'esigenza di garantire al settore la flessibilità richiesta dalla maggiore apertura del mercato comunitario, contrassegnato dalla persistente possibilità di eccedenze su base pluriennale, insieme all'adeguamento della competitività, imponeva di tener conto delle reiterate e sostanziali modifiche precedentemente intervenute, «così da procedere alla loro rifusione in un

(1) Ai fini di una generale trattazione degli argomenti oggetto della esposizione è opportuno il rinvio a GERMANO, *La disciplina dei vini dalla produzione al mercato*, in *Riv. dir. al.*, Roma, 2008, 1 e ss.

(2) Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 22 giugno 2006 – COM (2006) 319 finale.

unico testo a fini di chiarezza» – come si legge nel 'considerando' 8 – la nuova proposta riformatrice prende atto che i precedenti rimedi sono risultati insufficienti a tenere sotto controllo l'equilibrio tra la produzione e la domanda «senza soffermarsi a riflettere in termini globali e a cercare di concepire una visione a lungo termine».

I punti critici che sono messi in evidenza riguardano: il ricorso sistematico alla distillazione di crisi; la previsione di misure di estirpazione poco incisive; il sostegno ad oltranza dell'arricchimento dei vini; la sovrapposizione delle norme in materia di etichettatura e, infine, la rigidità delle pratiche enologiche.

3. - Al fine di delineare un'applicazione efficace della riforma, la Commissione ha, quindi, predisposto quattro diverse alternative, analizzando per ciascuna di esse gli effetti prevedibili in ordine al potenziale produttivo del vino, ai meccanismi di mercato, alle condizioni di competitività dei produttori non che ad una serie di altri aspetti rilevanti, tanto da pervenire alla conclusione – favorevole, appunto, ad una riforma radicale (opzione 2) – che: il mantenimento dello *status quo* (opzione 1), la completa integrazione dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo nel modello della politica agricola comune recentemente riformata (opzione 3) e la deregolamentazione del mercato del vino (opzione 4) non rappresentino diversamente soluzioni adeguate.

A parte le motivazioni che sorreggono la non praticabilità della difesa del sistema di istituti che compongono la vigente organizzazione comune del mercato vitivinicolo o, all'opposto, il relativo smantellamento – in quanto sarebbe facilmente svalutato l'obiettivo di eliminare le eccedenze produttive ovvero compromessa irrimediabilmente la sostanza stessa delle esigenze sociali a causa del consistente abbandono della viticoltura da aree marginali con presenza di fenomeni di dissesto dei versanti, frane ed erosione – una più approfondita riflessione viene condotta relativamente alla constatata difficoltà di riconduzione dell'intervento riformatore all'impianto della nuova politica agricola comune (3).

Rispetto allo spostamento del sostegno dal prodotto al produttore, calcolato sugli aiuti ricevuti, ma *disaccoppiato* e, cioè, non più legato alle rese o agli effettivi ettari coltivati, la riflessione della Commissione appare, invero, troppo timida, pur riconoscendo i vantaggi riconducibili alla rimozione delle distorsioni ed all'orientamento al mercato che potrebbe discendere dall'applicazione di tale misura.

La previsione degli effetti sui prezzi dei prodotti vitivinicoli in alcune regioni caratterizzate da un elevato potenziale di produzione e l'incidenza del calcolo degli aiuti disaccoppiati a sostegno delle imprese vitivinicole rispetto all'entità della dotazione finanziaria disponibile non sembrano, rimuovere la reale convenienza del disaccoppiamento al fine di determinare le scelte culturali in base all'andamento dei mercati: anche il viticoltore potrebbe *produrre ciò che vuole* o, per fino, *non produrre* sempre in osservanza alle buone condizioni agronomiche e ambientali, aumentando, però, l'efficacia di misure più selettive e spingendo alla ricerca di *standard* di qualità per il gradimento dei consumatori.

Per questa via si sarebbe, forse, potuto rendere il settore più competitivo a lungo termine, ampliando la superficie da espantare ed eliminando il ricorso a tutti i meccanismi di intervento come sbocco artificiale per la produzione

eccedentaria, così da raggiungere una maggiore efficienza nella distribuzione del sostegno pubblico al settore insieme al riconoscimento della sua sostenibilità. Tuttavia, se la svolta in senso radicale della proposta di riforma avrebbe potuto costruirsi, piuttosto, con la conferma dell'aiuto unico per azienda disaccoppiato, in adesione ai principi della riforma di medio termine della politica agricola comune prevista nel quadro di «*Agenda 2000*» (4), la giustificazione per la preferenza accordata alla *opzione 2* viene fondata sull'esigenza di impiegare «il bilancio settoriale come leva economica anziché come rimedio sociale».

4. - La proposta di base è stata, quindi, articolata in una duplice variante: da un lato, indicando nei tempi programmati di effettiva adozione degli strumenti di controllo del potenziale produttivo, la ragione più immediata della scelta di concentrare, in un'unica fase, l'eliminazione del programma di estirpazione e l'efficacia del divieto di nuovi impianti e, dall'altro lato – come risulta, poi, effettivamente statuito – sollecitando di riattivare un programma volontario di estirpazione dei vigneti con adeguati incentivi per raggiungere l'obiettivo di ristrutturazione – determinato nel calcolo iniziale di 400.000 ettari da abbandonare in cinque anni – e di recuperare, in una fase successiva, le condizioni di competitività del settore.

Tenuto conto della necessità di conseguire l'obiettivo di riequilibrio del mercato, costituisce, invece, un aspetto comune dell'articolazione iniziale della proposta la previsione rivolta ad eliminare il sistema degli aiuti legati alla sovrapproduzione: il sostegno alla distillazione dei sottoprodotti; la distillazione di alcool ad uso alimentare e la distillazione dei vini provenienti dalle varietà a duplice classifica; l'aiuto allo stoccaggio privato non che quello relativo ai mosti, diretto all'arricchimento o alla fabbricazione di succhi d'uva.

Viene, dunque, annunciata la soppressione dei meccanismi di mercato che, pur rispondendo alla logica di salvaguardarne l'equilibrio, a fronte del notevole impegno della distribuzione di risorse finanziarie, hanno solo limitatamente conseguito l'obiettivo di riduzione delle eccedenze o di distruzione della produzione, provocando, da un lato, una distorsione indebita della concorrenza tra le imprese vitivinicole e, dall'altro, un'artificiale modifica degli scambi rispetto ai luoghi di produzione. Si ricorda, ad esempio, l'*aiuto al magazzino* per i vini da tavola e per determinati tipi di mosti di uve, rivolto ad assicurare un elevato grado di flessibilità e adattabilità in funzione delle oscillazioni di mercato, che ha consentito la sopravvivenza dell'attività vitivinicola anche in realtà produttive in crisi.

Invero, il meccanismo di intervento che, più di tutti, ha preconstituito il principale sbocco artificiale della produzione eccedentaria è stato il sistema di distillazione, nelle diverse forme, sia obbligatorie che facoltative.

Anzi tutto, si può menzionare la *distillazione obbligatoria delle vinacce e delle fecce*, concepita per prevenire la pratica di sovrappressione, ai fini di una politica di qualità della produzione, che ha portato gli operatori ad attivare una serie di comportamenti influenzati dalle caratteristiche del sistema produttivo regionale. Per quanto alla continuità del meccanismo di intervento anche in assenza dell'aiuto, si sarebbe potuto subito far riferimento per introdurre, attraverso il conferimento obbligatorio di sottoprodotti della vinificazione, una vera e propria misura di condizionalità utile a dare certezza alla destinazione di recupero e di smaltimento

(3) In dottrina, si veda *ex multis* DE FILIPPIS, *L'agricoltura nel tempo della globalizzazione*, Roma, 2005.

(4) Cfr. Commissione della Comunità europea, *Agenda 2000. Per un'Europa più forte e più ampia*, suppl. Boll. Unione europea, 1997, n. 5.



di rifiuti o di sottoprodotti oltre che a favorire l'utilizzo di fecce e vinacce per la produzione di energie rinnovabili.

Atteso l'impiego tradizionale nel settore delle bevande alcoliche, la *distillazione obbligatoria dei vini provenienti da uve non classificate unicamente come varietà di uve da vino* ha trovato, invece, giustificazione rispetto alla formazione di eccedenze nei quantitativi normalmente orientati verso tale sbocco, ma ha anch'essa ritardato l'orientamento delle produzioni regionali alla collocazione sul mercato.

Un ulteriore aiuto era riservato all'adesione volontaria alla *distillazione destinata a sostenere il mercato vitivinicolo*, che, facilitando la fornitura dell'alcol ottenuto allo sbocco della preparazione alimentare dei liquori e dei distillati, ha rappresentato la conferma dell'indice di orientamento delle produzioni all'intervento piuttosto che al mercato.

Quanto alla *distillazione di crisi* – che si caratterizzava, al pari della precedente, per la volontarietà dell'intervento – era prevista nel caso di eccezionali turbative di mercato e di gravi problemi di qualità, ma anch'essa ha finito per irrigidire il sistema.

Punta, invece, sul miglioramento della qualità la proposta di abrogazione – simmetrica al divieto di zuccheraggio – del regime di aiuto a favore dei mosti di uve concentrati e dei mosti di uve concentrati rettificati utilizzati per l'arricchimento, provenienti da determinate regioni.

D'altra parte, l'introduzione di *dotazioni nazionali* destinate a finanziare gli interventi di ammodernamento del settore vitivinicolo a livello delle singole aree geografiche rappresenta un altro essenziale profilo unitario alle due varianti proposte, assicurandone una migliore flessibilità con la scelta del tipo di misure in grado di rispondere alle diverse situazioni, sempre che in osservanza a talune norme comuni dirette ad evitare alterazioni della concorrenza ed all'approvazione, da parte della Commissione, del programma nazionale di interesse.

In questo quadro, viene sollecitato l'inserimento di misure specifiche di consolidamento del ruolo socio-ambientale della viticoltura all'interno dei piani di sviluppo rurale attraverso il trasferimento delle risorse finanziarie tra le due linee di bilancio (da un lato, mercato e aiuti diretti e, dall'altro lato, sviluppo rurale) incentivando, in particolare, il prepensionamento dei viticoltori che decidono di cessare la propria attività e promuovendo la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio nelle regioni vitivinicole, con la previsione di aiuti diretti a sostenere investimenti ed a compensare eventuali prede di reddito per la creazione e la manutenzione di paesaggi viticolo-culturali.

**5.** - Nel mettere a punto una politica di qualità in materia di vini, la proposta di riforma contenuta nella comunicazione della Commissione ha evidenziato, fin dall'inizio, la centralità del riferimento ai *territori* di provenienza delle uve – che incontrano il crescente gradimento dei consumatori per l'esperienza di scelta e di acquisto legata agli elementi simbolici ed immateriali dei luoghi conosciuti grazie alla qualità del paesaggio storico-artistico – se bene sia evidenziato l'interesse alla valorizzazione anche della produzione dei vini *monovitigno*, recidendo, per questa via, il collegamento con la zona di rispettiva origine delle uve composte da un'unica varietà.

L'obiettivo sostanziale resta, comunque, quello di rafforzare le misure di qualità, da un lato, realizzandone il

pieno adattamento rispetto alle norme internazionali contenute nell'*Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio* (Accordo TRIPs nella sigla inglese) e, dall'altro lato, prevedendo il relativo allineamento alla disciplina comunitaria in materia di indicazioni geografiche e di denominazione di origine.

Nell'ordinamento nazionale, la materia risulta regolata dalla l. 10 febbraio 1992, n. 164 *Nuova disciplina delle denominazioni d'origine dei vini*, che fornisce le definizioni di *denominazione di origine*, quale nome geografico di una zona viticola particolarmente vocata utilizzato per designare un prodotto di qualità e rinomato, le cui caratteristiche sono connesse all'ambiente naturale ed ai fattori umani e di *indicazione geografica tipica*, quale nome geografico di una zona utilizzato per designare il prodotto che ne deriva. La classifica in DOCG (*denominazione di origine controllata a garantita*) e DOC (*denominazione di origine controllata*) e, rispettivamente, IGT (*indicazione geografica tipica*) ha riguardato, inoltre, le menzioni specifiche tradizionali utilizzate dall'Italia per designare i VQPRD (*vini di qualità prodotti in regioni determinate*) tenuto conto di una serie di elementi: delimitazione della zona di produzione; tipo di vitigno; pratiche colturali; metodi di vinificazione; titolo alcolometrico volumico naturale minimo; resa per ettaro; analisi e valutazione delle caratteristiche organolettiche (5).

**6.** - Ulteriore esigenza avvertita dalla Commissione è stata, poi, quella di diversificare le correnti *pratiche enologiche*, che, attualmente, figurano nelle liste positive codificate a livello comunitario e le cui condizioni tecniche restano definite nell'ambito delle modalità di applicazione in base ad una specifica formulazione, secondo un essenziale criterio ordinatore: «le pratiche e i trattamenti enologici autorizzati possono essere impiegati soltanto per consentire una buona vinificazione, una buona conservazione o un buon invecchiamento dei prodotti».

Se non che, il riconoscimento dell'uso di *pezzi di legno di quercia* nell'elaborazione dei vini – previsto in corrispondenza alle prescrizioni approvate dall'*Organizzazione internazionale della vigna e del vino* – lungi dal conferire al prodotto un gusto di legno identico a quello di un vino elaborato in botti di quercia, ha già evidenziato il rischio di aprire il varco all'introduzione di metodologie non conformi alla tradizione e, sopra tutto, di indebolire il legame con il territorio e i metodi tradizionali di invecchiamento.

D'altra parte, per quanto riguarda la pratica così detta dell'*arricchimento*, diretta ad elevare la gradazione alcolica naturale del vino tradizionalmente regolamentata con modalità diverse secondo la zona geografica di produzione – e, cioè, con l'aggiunta di zucchero, prima che inizi il processo di fermentazione, prevalentemente nelle zone viticole del nord ovvero con l'impiego di mosto concentrato nelle regioni mediterranee a causa delle più favorevoli condizioni climatiche – si evidenzia subito come alla chiara intenzione a rivedere la relativa disciplina al fine di contenere le eccedenze vitivinicole e promuovere la concorrenza sul piano della qualità non abbia, poi, fatto seguito una effettiva presa di posizione.

Nonostante, l'arricchimento si traduca, secondo la ammissione della Commissione, in una indiretta sollecitazione ad aumentare le rese dei vini a bassa gradazione alco-

(5) I vini hanno potuto utilizzare, inoltre, le denominazioni seguenti: VSQPRD (*vini spumanti di qualità prodotti in regioni determinate*); VLQPRD (*vini liquorosi di qualità prodotti in regioni determinate*); VFQPRD (*vini frizzanti di qualità prodotti in regioni determinate*) previste dal d.m. 3 luglio 2003 *Disposizioni nazionali*

*applicative del Regolamento (CE) n. 753/2002 della Commissione del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli.*

lica e di qualità scadente, che rimangono facilmente inventuti, richiedendo l'erogazione di una notevole quantità di risorse finanziarie sotto forma di aiuti al magazzinaggio o alla distillazione, non è stata, infatti, confermata la proposta di eliminazione di tale pratica nel testo del regolamento approvato, come si avrà cura di sottolineare.

7. - In funzione dell'esigenza di fornire le informazioni necessarie a dare trasparenza a scelte consapevoli di acquisto, si è proceduto, ancora, ad una significativa proposta di revisione delle norme di *etichettatura*, semplificando denominazioni e menzioni riguardanti caratteristiche qualitative particolari, idonee a costituire un veicolo promozionale di valorizzazione dei vini, in conformità ai requisiti generali della legislazione.

Nel prestare attenzione al controllo salutista dei fattori di rischio correlati ad un abuso di alcool – in particolare per alcune categorie di consumatori a rischio quali: donne in gravidanza, persone alla guida e giovani – viene sottolineata, inoltre, la necessità di promuovere responsabilmente quelle informazioni in grado di declinare un modello corretto di motivata consapevolezza del consumo del vino come elemento caratterizzante della dieta. Anche se al fine di rimarcare la distinzione tra l'abuso di alcool e le conseguenze negative sulla salute rispetto alla corretta assunzione nell'ambito di una dieta equilibrata sarebbe stato, diversamente, opportuno ricondurre la definizione del vino a quella di alimento, in base al regolamento n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della strategia alimentare*.

8. - Preso atto degli esiti della serie di consultazioni effettuate con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le categorie interessate, sulle motivazioni di fondo delle modifiche ordinate ad avviare la riforma – a poco più di un anno di distanza dalla elaborazione delle misure oggetto di sommaria rassegna nei paragrafi che precedono – è stata, dunque, presentata dalla Commissione la proposta di regolamentazione del Consiglio *relativa all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica di alcuni regolamenti* (6).

Il regolamento proposto – di cui viene prevista l'entrata in vigore il 1° agosto 2008 – conferma la decisione di modificare, in modo radicale, il regime comunitario applicabile al settore del vino, in vista del conseguimento di precisi obiettivi *coessenziali*, quali risultano formulati nel 'considerando' 5: «migliorare la competitività dei produttori di vino europei; rafforzare la notorietà dei vini comunitari di qualità che sono i migliori del mondo; recuperare vecchi mercati e conquistarne di nuovi all'interno della Comunità europea e ovunque nel mondo; istituire un regime vitivinicolo basato su regole chiare, semplici ed efficaci, che permettano di equilibrare la domanda e l'offerta; istituire un regime vitivinicolo in grado di salvaguardare le migliori tradizioni della produzione vitivinicola europea, di rafforzare il tessuto sociale di molte zone rurali e di garantire che la produzione sia realizzata nel rispetto dell'ambiente».

La proposta di regolamento prevede – oltre alle *disposizioni introduttive* contenute nel titolo I e alle *disposizioni transitorie e finali* contenute nel titolo VII – la seguente

ripartizione: *misure di sostegno* (titolo II); *misure regolamentari* (titolo III); *scambi con i Paesi terzi* (titolo IV); *potenziale produttivo* (titolo V); *disposizioni generali* (titolo VI). Si struttura, inoltre, nella redazione di centodiciotto articoli, con il richiamo a nove allegati rispettivamente riguardanti: *definizioni*; *definizione dei programmi di sostegno e importo minimo per le misure di promozione*; *dotazione per le misure di sviluppo rurale*; *categorie di prodotti vitivinicoli*; *arricchimento, acidificazione e disacidificazione in alcune zone viticole*; *restrizioni*; *dotazione del regime di estirpazione, superfici che gli Stati membri possono dichiarare non ammissibili al regime di estirpazione*; *zone viticole* e si accompagna, infine, ad una apposita *scheda finanziaria*.

9. - La proposta di regolamento interviene, anzi tutto, a delimitare l'oggetto dell'intervento attraverso la designazione di una serie di prodotti (uve fresche diverse da quelle da tavola; succhi di uva compresi i mosti di uva; altri mosti di uva, diversi da quelli parzialmente fermentati, anche mutizzati diversamente che con alcool; aceto di vino; fecce di vino; vinaccia) precisando, inoltre, l'ambito di applicazione con l'articolazione di misure di sostegno e regolamentari non che di norme che disciplinano gli scambi con i Paesi terzi ed il potenziale produttivo.

Quanto alle misure transitorie, va sottolineato subito la disposta estensione dell'accesso al regime di pagamento unico a tutte le superfici vitate, al fine di assicurare ai produttori di vino un trattamento uguale a quello degli altri agricoltori, nel quadro dell'applicazione degli strumenti della PAC riformata.

Sotto questo profilo, si chiarisce anche l'opportunità di raccordare le disposizioni della proposta di regolamento all'organizzazione comune unica dei mercati agricoli – in quel momento ancora in corso di definizione – con particolare riguardo agli scambi commerciali con i Paesi terzi, alle regole sulla concorrenza, ai controlli e alle sanzioni non che allo scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri.

10. - Le misure che disciplinano l'assegnazione di risorse comunitarie agli Stati membri stabiliscono, quindi, l'adozione di specifici *programmi nazionali di sostegno*, di durata quinquennale, con riferimento alla circoscrizione territoriale più appropriata che, a livello dello Stato, tenuto conto della ripartizione costituzionale delle competenze, coincide con l'ambito territoriale regionale (e delle Province autonome).

I programmi di sostegno sono presentati alla Commissione in esito ad una procedura di consultazione dei soggetti pubblici e delle associazioni private competenti al livello territoriale adeguato e, salvo verifica della compatibilità con le attività, le politiche e le priorità dell'Unione europea, dispiegano la propria efficacia decorsi tre mesi dalla presentazione.

Per quanto riguarda il contenuto dei programmi di sostegno si segnalano i seguenti elementi: una descrizione dettagliata delle misure proposte con la quantificazione dei relativi obiettivi; i risultati delle consultazioni effettuate; una valutazione degli impatti tecnici, economici, ambientali e sociali attesi; un calendario di attuazione delle misure; una tabella finanziaria generale che definisca le risorse da stanziare e la ripartizione indicativa tra le diverse misure; la

(6) Cfr. la proposta della Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 4 luglio 2007 – COM (2007) 372 definitivo. In argomento, anche tenendo conto delle successive modifiche della proposta regolamentare, si

veda ALBISINNI, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità del nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropea*, 2008, n. 1.

verifica della relativa coerenza; i criteri ed i parametri quantitativi da impiegare a scopo di controllo e gli *standard* adottati per assicurare l'effettiva attuazione delle misure; i criteri ed i parametri da utilizzare per verificare che i programmi di sostegno siano stati presentati e attuati secondo criteri oggettivi sulla base della situazione economica dei produttori e della necessità di evitare disparità ingiustificate di trattamento; disposizioni in materia di controlli e sanzioni; la designazione dei soggetti attuatori.

Tra le misure ammissibili si segnalano, anzi tutto, quelle riguardanti la *promozione sui mercati dei Paesi terzi* dei vini di qualità, insieme, per altro, ai vini con indicazione del vitigno che, come già sottolineato, sono, sopra tutto, risultato dell'annata e dei metodi di vinificazione piuttosto che espressione delle condizioni particolari dei suoli, del clima e dei vigneti, provocando, perciò, nell'immaginario del consumatore – spesso in associazione alla funzione evocativa del marchio – una diversa valutazione dei contenuti immateriali del vino e inducendo ad operare scelte non consapevoli di acquisto.

Vengono, inoltre, enumerate: azioni di divulgazione, presentazione e pubblicità dei vini rispetto alle caratteristiche di sicurezza, qualità e ambiente; partecipazione a manifestazioni, fiere ed esposizioni di importanza internazionale; avvio di campagne di informazione a sostegno di prodotti contrassegnati da indicazioni geografiche o attestazioni biologiche; studi di mercati nuovi in vista dell'ampliamento degli sbocchi commerciali; analisi di valutazione dei risultati delle azioni promozionali e di informazione.

A fianco di tali misure, nei programmi di sostegno, devono essere previsti ulteriori interventi riconducibili almeno ad una delle seguenti tipologie: *ristrutturazione e riconversione dei vigneti; vendemmia verde; fondi di mutualizzazione; assicurazione del raccolto.*

Le misure di ristrutturazione e di riconversione dei vigneti ordinate ad assumere la competitività dei produttori di vino possono riguardare: la riconversione varietale anche mediante sovrinnesto; la diversa collocazione o il trapianto dei vigneti ovvero il miglioramento delle relative tecniche di gestione. Quanto al sostegno, viene erogato tanto nella forma dell'indennizzo per le perdite di reddito conseguenti all'adozione delle misure, quanto del contributo ai costi sopportati di ristrutturazione e di riconversione.

Il sostegno alla *vendemmia verde* – che consiste nell'attività di distruzione totale o di eliminazione dei grappoli non ancora giunti a maturazione in modo da ridurre a zero la resa della corrispondente superficie vitata – contribuisce, a sua volta, al ripristino dell'equilibrio tra offerta e domanda, evitando l'insorgere di eventuali crisi di mercato e può consistere nell'erogazione di una compensazione sotto forma di indennizzo forfettario commisurato alla superficie.

Il sostegno a favore della costituzione di *fondi di mutualizzazione* integra, invece, l'assistenza ai produttori, che provvedono a stipulare contratti di assicurazione contro il rischio di fluttuazioni di mercato e può essere concesso sotto forma di un aiuto temporaneo e decrescente diretto a coprire le spese amministrative dei fondi.

Per quanto riguarda, ancora, l'*assicurazione del raccolto*, prevista al fine di tutelare i redditi dei produttori danneggiati dal verificarsi di calamità naturali, eventi atmosferici, fitopatie o infestazioni parassitarie, il sostegno può essere concesso sotto forma di un contributo finanziario determinato a parziale copertura dei premi assicurativi.

Sempre nel quadro dell'auspicata inserzione della proposta di riforma del settore vitivinicolo all'interno della politica agricola comune si prevede, quindi, in applicazione della *condizionalità*, la riduzione o l'esclusione dal beneficio in capo al produttore che, a seguito dell'adesione ai programmi di sostegno, non abbia osservato i criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche e

ambientali previste dal regolamento.

Ancora più rilevante resta, tuttavia, il trasferimento di risorse comunitarie supplementari destinate a misure da attuare nelle regioni produttrici di vino, nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale in base al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.*

Nella relazione, che accompagna la proposta di regolamento, si segnala, ad esempio, l'opportunità di promuovere misure riguardanti: l'insediamento di giovani agricoltori e gli investimenti in tecnologie di produzione e in azioni di *marketing*; la formazione professionale; il sostegno alle organizzazioni di produttori per iniziative di informazione e promozione di produzioni di qualità; gli aiuti agroambientali destinati a coprire i costi supplementari e le perdite di reddito dipendenti dalla conservazione e dalla manutenzione di paesaggi vitivinicoli; il prepensionamento degli agricoltori che decidono di abbandonare definitivamente l'attività e di cedere l'azienda.

Appare, infine, di qualche rilievo osservare come nell'ambito delle misure di sviluppo rurale sia riconducibile, in coerenza con l'originaria proposta, anche il sostegno per gli investimenti a favore dei produttori, che, tradizionalmente usano zucchero, ai fini della sostituzione con l'impiego dei mosti per arricchire i vini.

**11.** - Tra le misure regolamentari contenute nel titolo III accanto alla *classificazione delle varietà di viti* per la produzione di vino, in quanto appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o provenienti da un incrocio tra la stessa specie ed altre specie del genere *Vitis* ed al rinvio all'elenco dei prodotti vitivinicoli ottenuti e commercializzati in conformità alle condizioni stabilite (vino; vino nuovo ancora in fermentazione; vino liquoroso; vino spumante; vino spumante gassificato; vino frizzante; vino frizzante gassificato; mosto di uve; mosto di uve parzialmente fermentato; mosto di uve parzialmente fermentato ottenuto con uve appassite; mosto di uve concentrato; mosto di uve concentrato rettificato; vino di uve stramature; aceto di vino) sono stabilite le *pratiche enologiche autorizzate* e le restrizioni applicabili dagli Stati membri in vista della valorizzazione delle caratteristiche essenziali dei vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta o di vini spumanti e liquorosi.

L'autorizzazione delle pratiche enologiche, comunque impiegate per consentire una buona vinificazione, una buona conservazione o un buon invecchiamento dei prodotti vitivinicoli risulta, in ogni caso, subordinata all'osservanza di alcuni criteri: il riconoscimento delle pratiche enologiche ammesse dall'*Organizzazione internazionale della vite e del vino* e la valutazione dei risultati dell'uso sperimentale di esse; l'assicurazione della tutela della salute umana; la considerazione degli eventuali rischi che i consumatori corrono rispetto alle aspettative ed ai comportamenti di acquisto; la conservazione delle caratteristiche naturali ed essenziali dei vini e la garanzia di un livello minimo accettabile di protezione dell'ambiente.

Anche la politica della qualità è, quindi, compresa nel quadro delle misure regolamentari e l'obiettivo ricercato della semplificazione determina il necessario allineamento della specifica disciplina dei segni, che hanno lo scopo di designare l'origine geografica dei prodotti vitivinicoli, al regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 *relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari*, tenuto conto – come si legge nel 'considerando' 24 – che «il concetto di vino di qualità nella Comunità si fonda tra l'altro sulle specifiche caratteristiche attribuibili all'origine geografica del vino».

La segnalata disciplina di fonte comunitaria non si è, infatti, applicata, fino ad ora, ai prodotti del settore vitivinicolo, sì che si provvede ad estendere la corrispondente protezione, uniformandola al sistema già esistente delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, con il conseguente «accertamento delle scelte di regolazione» (7).

Ai fini della proposta di regolamento, in particolare, si intende per: *denominazione d'origine*, il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese, che serve a designare un vino, un vino liquoroso, un vino spumante, un vino spumante gassificato, un vino frizzante o un vino di uve stramature, la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e le uve da cui sia ottenuto provengono esclusivamente da tale zona geografica e appartengono a varietà di viti della specie *Vitis vinifera*; mentre per *indicazione geografica*, il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese che serve a designare un vino, un vino liquoroso, un vino spumante gassificato, un vino frizzante o un vino di uve stramature, la cui qualità, la cui notorietà e le cui caratteristiche sono attribuibili essenzialmente alla sua origine geografica, mentre le uve da cui sia ottenuto provengono per almeno l'ottantacinque per cento esclusivamente da tale zona geografica e appartengono a varietà di viti della specie *Vitis vinifera* o ad incroci con altre specie del genere *Vitis*.

Con riguardo alla distinzione tra le due indicazioni di riferimento geografico si può precisare, perciò, in conformità alla disciplina generale, che la DOP corrisponde ad un vino ottenuto in una data località dalla quale trae qualità e altre caratteristiche essenzialmente o esclusivamente attribuibili alla sua origine geografica; mentre per la IGP è sufficiente un livello minore, determinato dalla presenza della qualità e delle caratteristiche, ma anche dalla reputazione e, sopra tutto, dal più *debole* legame con la zona geografica, determinato dalla provenienza percentualmente determinata di uve anche da altre aree.

Per beneficiare di una denominazione di origine protetta (DOP) o di una indicazione geografica protetta (IGP) i vini devono essere conformi, comunque, ad un disciplinare

di produzione (8).

Le denominazioni protette non possono diventare generiche, sì che sono sottratte agli effetti della così detta *volgarizzazione*, ma resta vietata la registrazione di esse qualora abbiano perduto con il tempo la propria capacità distintiva, se bene risultino ancora associate, nella mente dei consumatori, all'origine geografica di quel genere di prodotto. In termini espliciti, si intende per *nome diventato generico* il nome di un vino che, pur riferendosi al luogo o alla regione in cui è stato originariamente prodotto o commercializzato, sia divenuto il nome comune di un vino nella Comunità.

A differenza di quanto avveniva in precedenza si prevede, quindi, che siano motivo di rigetto ai fini del riconoscimento della protezione del nome di un vino, in quanto denominazione geografica, la notorietà e la reputazione di un marchio commerciale, nel caso in cui possono essere indotti in errore i consumatori riguardo alla identità del vino.

Nei rapporti tra marchi registrati e denominazione d'origine o indicazione geografica vale, inoltre, il principio di *prevenzione*, nel senso che, qualora una denominazione geografica sia registrata, la domanda di registrazione di un marchio corrispondente a situazioni che comportano un indebito sfruttamento della reputazione o creano confusione viene respinta e, per l'inverso, nonostante la registrazione di una denominazione geografica, l'uso di un marchio che sarebbe tale da indurre il consumatore in errore quanto alla vera identità del prodotto, può proseguire in quanto sia depositato, registrato o acquisito in buona fede nel territorio comunitario, anteriormente alla data di protezione della denominazione geografica (9).

Per quanto riguarda la procedura di conferimento della protezione viene prevista una *prima fase*, a livello nazionale, idonea a garantire un'adeguata pubblicazione della domanda e le condizioni di esercizio di eventuali opposizioni, che si conclude con il rigetto o l'adozione di una decisione favorevole con la quale è conferita una protezione nazionale provvisoria.

Lo Stato è, quindi, tenuto a trasmettere alla Commissione la domanda di protezione corredata dall'elenco della

(7) In questi termini, si esprime ALBISINI, *L'OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, cit., 5, il quale tra l'altro, osserva che «siffatta mutazione ed unificazione dei segni distintivi non era imposta dagli accordi internazionali. Al contrario, proprio l'accordo TRIPS, prevedendo differenziate tutele per le indicazioni geografiche per i vini e gli alcolici (art. 23) e per gli altri prodotti alimentari (art. 22), e sottolineando la "protezione aggiuntiva" accordata ai vini e agli alcolici, ben giustificava una differenziazione dei segni distintivi».

(8) Il disciplinare contiene i seguenti elementi: una descrizione del vino e delle sue principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche; l'indicazione di pratiche enologiche specifiche ove siano utilizzate nell'elaborazione del vino; la delimitazione della relativa zona geografica. In linea di principio, per una DOP, l'individuazione della zona si basa sul fatto che l'area è oggettivamente vocata per quella determinata produzione; mentre una IGP si può fondare sulla tradizione enologica. Ma resta, comunque, necessaria una adeguata giustificazione delle operazioni di delimitazione, specificando le condizioni naturali e fisiche del sottosuolo, del suolo non che le caratteristiche topografiche e climatiche ovvero la tradizionale presenza delle produzioni vitivinicole; le rese massime per ettaro; un'indicazione della singola o delle differenti varietà da cui il vino sia ottenuto; gli elementi che evidenziano il legame con la qualità, la notorietà o le caratteristiche e con l'ambiente geografico o con l'origine geografica. Si tratta, per ciò, di risalire lungo le fasi della produzione fino all'origine delle uve e di presentare i riferimenti (ad esempio: fonti bibliografiche, libri commerciali d'epoca, antiche etichette) idonei a dimostrare l'origine storica del vino nella zona geografica delimitata. In particolare, con riguardo alle denominazioni di origine, le condizioni ambientali devono essere tali che, in un'altra zona, non sia possibile ottenere un vino con le stesse caratteristiche di colore, composizione e gusto anche in relazione alla individuazione di particolari tecniche di vinificazione; mentre per le indicazioni geografiche il legame con il territorio – come si è precisato – risulta

meno rigido; le condizioni applicabili previste dalla disciplina comunitaria o nazionale o, eventualmente, stabilite da organizzazioni interprofessionali, ad esempio, con riguardo all'imbottigliamento, quando sia formulata la giustificazione che tale operazione debba aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, assicurare la rintracciabilità o il controllo; il nome e l'indirizzo delle autorità o degli organismi che verificano l'osservanza delle disposizioni del disciplinare, in osservanza agli obblighi previsti ai sensi del regolamento (CE) n. 882/2004 del 29 aprile 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo ai controlli ufficiali* intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, che richiede efficacia ed appropriatezza delle verifiche; assenza di qualsiasi conflitto di interesse per il personale che effettua i controlli, disponibilità di strutture ed attrezzature adeguate; redazione di piani di emergenza e competenza nella relativa gestione; predisposizione di ispezioni o carico del personale incaricato nell'assolvimento dei suoi compiti.

(9) Ampia ed accentuata si presenta, inoltre, la tutela riservata ai vini che usano le denominazioni geografiche, che si esercita, in particolare, contro: qualsiasi impiego commerciale, diretto o indiretto, di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con la stessa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta; qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali «genere», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili; qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti che possono indurre in errore sull'origine; qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il pubblico sulla vera origine dei prodotti.

documentazione completa e, salva la decisione di respingere la stessa domanda in quanto non compatibile con l'ordinamento comunitario, viene stabilita, ad opera della Commissione, la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del documento unico riepilogativo del disciplinare di produzione e del riferimento della relativa pubblicazione su *internet*.

Al fine di valutare la conformità della disciplina comunitaria al principio di assimilazione o del trattamento nazionale - rinvenibile nel sistema del *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPS) - che fa obbligo ad ogni Stato di accordare ai cittadini degli altri Stati membri un trattamento non meno favorevole di quello da esso riconosciuto ai propri cittadini in materia di protezione della proprietà intellettuale, risultano, infine, stabilite le modalità di presentazione della domanda di protezione relativa ad una zona geografica situata in un Paese terzo.

D'altra parte, l'obiettivo della semplificazione concerne anche le regole in materia di *etichettatura* attraverso l'istituzione di un quadro normativo unico applicabile a tutte le categorie di vino ed alle relative menzioni, in modo da assicurare una più adeguata coerenza con la politica della qualità.

L'applicabilità delle regole trasversali contenute nella direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 *relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità* determina la necessità che le modalità di realizzazione siano dirette ad escludere: l'induzione in errore dell'acquirente sulle caratteristiche del prodotto vitivinicolo (natura; identità; qualità; composizione; quantità; conservazione; origine o provenienza; modo di fabbricazione o ottenimento); l'attribuzione al vino di effetti o proprietà che non possiede; il suggerimento che il vino possiede caratteristiche particolari nel caso in cui tutti i prodotti analoghi possiedono caratteristiche analoghe; l'attribuzione al vino di proprietà in grado di prevenire, curare o guarire una malattia.

Le indicazioni generali che devono essere riportate in etichetta sono, in specie, le seguenti: la designazione delle categorie dei prodotti vitivinicoli; per i vini a denominazione di origine o a indicazione geografica la corrispondente espressione e, insieme, il nome della stessa denominazione di origine o della indicazione geografica; il titolo alcolometrico volumico effettivo; l'indicazione della provenienza geografica del vino; l'indicazione dell'imbottigliatore; nel caso di vini importati, l'indicazione dell'importatore.

Possono essere, inoltre, previste ulteriori indicazioni facoltative: l'anno; il nome di uno o più vitigni; termini che segnalano il contenuto di zucchero; per i vini a denominazione di origine o a indicazione geografica, menzioni tradizionali diverse dai nomi che ad esse si riferiscono per designare il metodo di produzione o di invecchiamento ovvero le caratteristiche, il colore, la caratterizzazione geografica della zona di produzione del vino; il logo comunitario che indica la denominazione di origine o l'indicazione geografica; i termini che si riferiscono a determinati metodi di produzione.

Un ruolo di particolare rilievo viene, ancora, ritagliato nel titolo III alle *organizzazioni di produttori* e alle *organizzazioni interprofessionali*, a seconda che siano costituite da produttori vitivinicoli e su loro iniziativa o, in alternativa, siano composte da rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione, al commercio o alla trasformazione dei prodotti vitivinicoli e per iniziativa di tutte o di alcune delle associazioni che le compongono.

In particolare, le organizzazioni di produttori, oltre all'adattamento in comune della produzione alle esigenze del mercato ed allo svolgimento di ricerche sui metodi di produzione sostenibili e sui *trend* commerciali, hanno come finalità quella di promuovere una molteplice serie di attività: la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul

mercato della produzione degli associati; la razionalizzazione e il miglioramento della produzione e della trasformazione; la riduzione dei costi di produzione e di gestione del mercato e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione; la fornitura di assistenza tecnica per l'adozione di pratiche colturali e di tecniche di lavorazione compatibili con l'ambiente; la gestione dei sottoprodotti della vinificazione.

Tenuto conto dell'esigenza di assicurare una più accentuata tutela della salute pubblica e degli interessi dei consumatori, le organizzazioni interprofessionali sono, quindi, preordinate ad assolvere una serie di compiti attinenti a: miglioramento della conoscenza e della trasparenza della produzione e del mercato, coordinamento dell'immissione sul mercato dei prodotti vitivinicoli; predisposizione di contratti tipo; valorizzazione del potenziale produttivo; divulgazione di informazioni e svolgimento di ricerche dirette ad orientare la produzione secondo le tendenze di mercato e in base ai gusti ed alle preferenze dei consumatori; presentazione dei vini a denominazione di origine o a indicazione geografica; ricerca di metodi in grado di limitare l'impiego di prodotti fitosanitari e di assicurare la salvaguardia dei suoli e delle acque, la promozione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente; sostegno al consumo modesto e responsabile del vino e informazione dei danni provocati da abitudini irresponsabili legate all'abuso di alcool; realizzazione di azioni promozionali per il vino; messa a punto di metodi e di strumenti diretti a migliorare la qualità dei prodotti vitivinicoli in tutte le fasi della produzione, della vinificazione e della commercializzazione; valorizzazione del metodo biologico di produzione, dei segni distintivi e delle denominazioni geografiche.

Nella limitazione delle pratiche di commercializzazione intese a regolare l'offerta, al fine di evitare possibili fonti distorsive della concorrenza, si rinvia, per altro, la conferma della limitazione del ruolo di tali organismi nella gestione dei flussi di produzione degli associati verso i canali distributivi.

**12.** - Nella disciplina degli *scambi con i Paesi terzi* contenuta nel titolo IV occorre, in specie, porre in risalto il divieto di riscossione di qualsiasi tassa avente effetto equivalente a un dazio doganale non che l'applicazione di qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente, in osservanza al principio di libera circolazione delle merci, che mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari.

Più in generale - come risulta sottolineato nella relazione alla proposta di riforma - poiché i negoziati per la revisione del sistema multilaterale degli scambi in materia di commercio internazionale risultano tuttora in corso e lo stesso esito del *round* risulta incerto, non è apparso opportuno modificare il vigente quadro normativo per quanto riguarda il controllo dei flussi commerciali attraverso la disponibilità di titoli di importazione e di esportazione; il corretto funzionamento del mercato con la possibilità di vietare il ricorso al traffico di perfezionamento; l'applicazione di condizioni di equivalenza relative alle categorie, all'etichettatura ed alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche per i prodotti importati da Paesi terzi non che il meccanismo dei dazi doganali.

**13.** - Non mancano, ancora, di suscitare interesse le previsioni contenute nel titolo V (*Potenziale produttivo*) contrassegnato dalla scelta di non anticipare la piena liberalizzazione del mercato per consentire ai produttori competitivi di rispondere in maniera flessibile all'aumento della domanda e di prevedere, invece, alternative ai produttori meno competitivi.

Nel 'considerando' 55 si legge: «l'equilibrio del mercato non è stato ancora raggiunto e tenendo conto del fatto che le misure di accompagnamento come il regime di estirpazione

richiedono un certo tempo per dare i loro frutti, è opportuno mantenere in vigore il divieto di nuovi impianti fino al 31 dicembre 2013, data a partire dalla quale sarà tuttavia necessario levarlo definitivamente per permettere ai produttori competitivi di adeguarsi liberamente alle condizioni del mercato».

In ogni caso, nel periodo transitorio di divieto di impianto di varietà di viti classificate come varietà di uve da vino, lo Stato ha facoltà di deliberare la concessione di *diritti di nuovo impianto* con riguardo alle superfici: destinate a nuovi impianti realizzati in attuazione di misure di ricomposizione fondiaria o di esproprio per motivi di pubblica utilità; a scopo di sperimentazione o alla coltura di piante madri per marze ovvero il cui vino sia destinato esclusivamente al consumo familiare del viticoltore.

Ad eccezione delle superfici che hanno beneficiato di un premio di estirpazione, lo Stato è autorizzato, inoltre, a concedere *diritti di reimpianto* ai produttori che hanno estirpato una superficie vitata o ne assumano l'impegno a determinate condizioni.

In base al riconoscimento della normativa nazionale, i diritti di reimpianto possono costituire oggetto di contratti di trasferimento, totale o parziale, se una parte dell'azienda interessata sia trasferita ad un'altra azienda e, ancora, se le superfici di quest'altra azienda siano destinate alla produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta o alla coltura di piante madri per marze.

Al fine di migliorare la gestione del potenziale produttivo lo Stato conserva, inoltre, la potestà di istituire la *riserva nazionale* ovvero di consentire l'istituzione di *riserve* regionali di diritti di impianto.

Tenuto conto della dotazione di dette riserve viene, quindi, disciplinata la concessione, a titolo gratuito, dei diritti di impianto, a favore dei produttori di età inferiore a quaranta anni forniti di adeguata capacità professionale – per agevolare il relativo insediamento ma anche l'adeguamento strutturale delle aziende – ovvero, a titolo oneroso, ai produttori che intendono utilizzare i diritti per piantare vigneti la cui produzione abbia sbocchi sicuri sul mercato.

Quale ulteriore misura di accompagnamento per promuovere effetti positivi sull'equilibrio di mercato sono stabilite, quindi, le condizioni in base alle quali i produttori beneficino di una premio per l'*estirpazione* dei vigneti – che si realizza a seguito dell'eliminazione completa di tutti i ceppi che si trovano sulla parcella vitata – il cui obiettivo complessivamente riconsiderato, nella proposta di regolamento, risulta corrispondente ad una superficie inferiore (circa 200.000 ha) in base alla presunzione delle eccedenze da eliminare.

Nel prevedere che il regime di estirpazione si applichi fino al termine della campagna viticola 2012-2013 si precisa, d'altra parte, le condizioni a cui risulta subordinata la concessione del premio, preso atto che la superficie corrispondente: non abbia beneficiato di un sostegno comunitario a favore della ristrutturazione e della riconversione nel corso delle dieci campagne viticole precedenti né di altro sostegno comunitario, nell'ambito di singole organizzazioni comuni dei mercati agricoli, nel corso delle cinque campagne viticole precedenti; sia coltivata ma non abbia una superficie inferiore a 0,1 ettari; non sia stata piantata in violazione di disposizioni comunitarie o nazionali e, comunque, sia costituita da varietà di vite classificate come uve da vino.

Per assicurare una adeguata flessibilità nell'applicazione della misura in esame, allo Stato resta riservata la disponibilità di fissare, in base a criteri oggettivi, l'ammontare del premio e, sopra tutto, la facoltà di escludere l'estirpazione dei vigneti situati nelle zone di montagna e in forte pendenza non che per ragioni di protezione dell'ambiente, facendo salva l'osservanza del limite percentuale del due per cento della superficie vitata (computata per l'Italia in 730.439 ha secondo la tabella dell'Allegato VIII).

Il campo di applicazione territoriale fonda, per ciò, una

rilevante responsabilità dello Stato per poter apprestare la salvaguardia dei vigneti di particolare interesse storico e paesaggistico in relazione alle tecniche tradizionali di viticoltura, dell'interesse genetico delle varietà di vitigni impiantate, della localizzazione in aree montane, insulari o terrazzate ovvero del ruolo di presidio per la prevenzione di fenomeni di dissesto idrogeologico.

In ogni caso, viene conservata allo Stato anche la facoltà di decidere l'interruzione del programma di estirpazione, nel caso in cui sia raggiunto l'obiettivo del dieci per cento della superficie vitata.

Una volta che i produttori aderiscano al regime di estirpazione, sono ammessi a beneficiare, per le superfici precedentemente vitate, del regime di *pagamento unico per azienda disaccoppiato* e, cioè, slegato dalle proprie scelte produttive ed a percepire l'importo dell'aiuto diretto calcolato, per ragioni di bilancio, in una somma non superiore a 350 EUR/ha.

In questo punto, si incardina, dunque, il meccanismo di funzionamento degli strumenti di controllo del potenziale produttivo previsti nella proposta di regolamento – a cui si era tradizionalmente ritagliata una differente cornice normativa in ragione della specialità dell'oggetto – nelle linee ordinarie del modello PAC riformata, che segnala il marcato orientamento della vitivinicoltura al mercato, con una maggiore equità nella distribuzione del sostegno pubblico, rafforzando il ruolo imprenditoriale dei viticoltori in linea con le attese dei consumatori.

Va sottolineato, infine – sulla base della formulazione del 'considerando' 49 – che le eccedenze di produzione di vino nella Comunità sono state aggravate a causa di violazioni del divieto provvisorio di nuovi impianti. Nella Comunità esiste quindi un numero consistente di impianti illegittimi che costituisce una fonte di concorrenza sleale e acuisce i problemi del settore».

Sotto il profilo degli obblighi dei produttori viene, per ciò, fatto riferimento alla data del 1° settembre 1998 – quale riferimento codificato dal regolamento (CE) n. 1592/96 del Consiglio del 30 luglio 1996 che *modifica il regolamento (CEE) n. 822/87 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo* – stabilendo che gli impianti illegittimi realizzati in precedenza non siano soggetti ad alcun obbligo di estirpazione, ma ad una semplice procedura di regolarizzazione mediante il pagamento di un tributo a carico dei viticoltori interessati; mentre le superfici piantate successivamente debbano essere estirpate, pena l'irrogazione di sanzioni amministrative.

**14.** - Infine, nelle *Disposizioni generali* (titolo VI) viene contemplata la tenuta di un *catasto viticolo*, con finalità conoscitive di raccolta di informazioni aggiornate, indispensabili alla conoscenza del mercato, così da consentire la trasmissione annuale alla Commissione dell'*inventario* del rispettivo potenziale produttivo, al cui adempimento risulta condizionato l'avvio delle misure nazionali di ristrutturazione e di riconversione.

Sempre sul piano della raccolta delle informazioni richieste, ai fini dell'adozione di un sistema documentato di controllo, viene previsto l'obbligo, in capo ai produttori di uve destinate alla vinificazione non che ai produttori di mosto e di vino, di presentare una *dichiarazione di vendemmia*, restando, invece, nella discrezionalità dello Stato la possibilità di estendere tale previsione anche ai commercianti di uve; mentre, tanto i produttori di mosto e di vino, quanto i commercianti diversi dai rivenditori al minuto devono dichiarare le scorte di mosto e di vino che detengono.

La necessità di mettere in atto adeguate procedure di identificazione relativamente ai flussi ed agli operatori di filiera ai fini del coinvolgimento delle diverse responsabilità induce, quindi, a prevedere che i prodotti vitivinicoli, che circolano nella Comunità, siano scortati da un *documento*

di accompagnamento con un significativo effetto di verifica della congruità tra uve prodotte rispetto al potenziale produttivo ed all'inserimento nella rete commerciale.

**15.** - L'entrata in vigore del regolamento n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1989, (CE) n. 1782/2003, (CE), n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti CEE n. 2892/86 e (CE) n. 1493/1999, disposta il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, con la previsione dei termini di applicazione delle singole misure, ha concluso finalmente il percorso di riforma del settore, promosso con la citata comunicazione della Commissione del 2006 e accompagnato da un serrato e continuativo confronto tra le istituzioni comunitarie ed i governi nazionali, segnando una certa incoerenza rispetto alla iniziale opzione riformatrice.

Non convince, comunque, l'impronta della sua articolazione – conforme è la suddivisione dei titoli e la successione degli articoli risulta quasi sovrapponibile – che presta una minore attenzione all'equilibrio di mercato, in specie, con la riproposizione di un sistema di aiuti alla distillazione di crisi, già riconosciuta inefficace, nella misura in cui ha provocato la formazione di eccedenze strutturali senza indurre alcun miglioramento delle attività dei produttori competitivi.

Per altro, la connessione con la visione integrata dello sviluppo territoriale discendente dall'applicazione della PAC riformata, che conduce ad una corrispondente re-distribuzione di responsabilità, avrebbe richiesto la ricerca di una più adeguata flessibilità nell'adattamento della molteplicità degli strumenti previsti per la gestione del potenziale produttivo, una volta riformulata l'efficacia delle misure di mercato rispetto all'entità delle risorse finanziarie accessibili ed all'allargamento del periodo transitorio di effettiva erogazione.

La possibilità che lo Stato possa intervenire anche attraverso le pratiche di sviluppo rurale per modulare, in modo adeguato alle varie aree geografiche, dotate di caratteristiche strutturali, produttive e ambientali notevolmente differenziate, gli interventi proposti, rischia, infatti, di subire un freno, così come riduce la sua carica novativa l'orientamento ad accompagnare la finalizzazione della spesa ad una accresciuta selettività dei comportamenti dei beneficiari, tenuto conto degli interessi della società ad una significativa convergenza verso obiettivi di ambiente, paesaggio e salute integrabili al livello più appropriato della scala territoriale locale.

Non sembra soddisfacente la giustificazione contenuta nel nuovo 'considerando' 13 in ordine alla conservazione di alcune misure tradizionali riguardanti il sostegno alla distillazione di alcol per usi commestibili, alla distillazione di crisi ed al mosto di uve concentrato, al fine di evitare che «misure di mercato classiche, finora finanziate dalle risorse comunitarie, cessino di applicarsi troppo bruscamente».

Sotto questo profilo, si può leggere, ancora, la incauta riammissione dell'impiego dello zucchero – e, per compensazione, del mosto di uve – con lo scopo di realizzare l'artificiale aumento della gradazione alcolica del vino, che ha cristallizzato alcuni sistemi vitivinicoli, al di fuori del naturale collegamento con aree vocate alla produzione. Mentre per quanto riguarda le pratiche enologiche sarebbe stato, parimenti, opportuno riservare agli Stati membri la facoltà di fissare eventuali condizioni più restrittive per le singole categorie di vini al fine di garantire convenienti *standard* di qualità oltre che la salvaguardia di processi tradizionali.

Assicurare la continuità del ricorso a menzioni tradizionalmente utilizzate capaci di fornire ai consumatori informazioni

sulle caratteristiche e le qualità dei vini complementari alle informazioni fornite dalle denominazioni di origine e dalle indicazioni geografiche non sembra, infatti, che possa rilevare positivamente sul piano della concorrenza, dal momento in cui si finisce per non tutelare i produttori dal riconoscimento di nuove pratiche enologiche. Sì che, nelle successive fasi di negoziato con la Commissione europea, per raggiungere un compromesso, si ha l'impressione che siano stati costretti a cedere gli Stati membri interessati a promuovere le *pratiche di produzione di vino in vigneto*, rispetto alle posizioni avanzate dagli Stati che, per le diversità delle caratteristiche territoriali e climatiche, hanno manifestato, invece, l'interesse ad incentivare le *pratiche di progettazione del vino in cantina*.

Ancora più evidente risulta, da questo punto di vista, l'elusione della finalità risultante dalla presa in considerazione di un elevato livello di protezione da assicurare ai consumatori nella presentazione dei vini sul mercato. Non solo, nel caso della accennata reintroduzione dell'uso di zuccheri per l'arricchimento dei vini, senza alcuna necessità di riportare la menzione di tale pratica tra le indicazioni obbligatorie che devono figurare nell'etichettatura.

In realtà, occorre formulare la più consapevole preoccupazione relativamente alla facoltà riconosciuta al produttore di indicare, insieme alla *vendemmia* – e, cioè, all'annata di produzione – anche il nome del vitigno o della varietà di uva senza alcun collegamento con una specifica zona geografica, perché – come in precedenza si è accennato e nonostante alcune modifiche – potrebbe essere confusa, in associazione al marchio, la facile evocazione della fonte di provenienza (commerciale) del vino rispetto alla effettiva zona geografica di produzione delle uve.

In conclusione, a completamento della *stagione* di riforma della politica agricola comune anche alla luce del così detto *health check* (10), in attesa delle decisioni in ordine alla verifica di bilancio del 2009 e al successivo negoziato sulle prospettive finanziarie dopo il 2013, non sembra che il regolamento in esame abbia consolidato gli elementi qualificanti o, per così dire, i *punti di non ritorno* che risultano codificati a partire da «*Agenda 2000*», predisponendo un quadro disciplinare dinamico e flessibile per le imprese vitivinicole in grado di rispondere ai segnali di mercato in modo più rapido ed efficace.

L'attuazione del programma di estirpazione, «quale ulteriore misura di accompagnamento per creare un settore in sintonia con le condizioni del mercato» – come recita il 'considerando' 68 – tenuto conto di alcuni criteri geografici ed ambientali per conservare le esternalità positive della produzione e, più in generale, del limite percentuale di superficie vitata da non superare a livello complessivo, potrebbe forse curvare il controllo del potenziale produttivo ad una valutazione anche interna ad una *prospettiva territoriale* di incentivazione degli investimenti delle imprese agricole per prodotti di qualità, ottenuti con metodi sostenibili e remunerativi al di là di logiche prevalentemente settoriali.

Se, per altro, risulta incompiuto il tentativo di realizzare il definitivo smantellamento delle misure più distorsive della precedente organizzazione di mercato, resta affidata agli Stati membri l'integrazione degli obiettivi di riforma del settore nel quadro del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007 recante *organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)* attraverso la preferenza alla concessione di aiuti disaccoppiati in osservanza del regime di pagamento unico, operando la corrispondente riduzione della dotazione disponibile, a livello dei singoli Stati, dei programmi di sostegno. □

(10) Cfr. Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Verifica dello stato di*

*salute della riforma della politica agricola comune*, Bruxelles, 20 novembre 2007, COM (2007) 722.

# La sicurezza alimentare alla luce della riforma della PAC: un processo ambizioso o una nuova frontiera per i consumatori europei? (\*)

di ANDREA FUSARO

**1. Introduzione. - 2. L'evoluzione dell'impresa agricola e la sicurezza alimentare. - 3. La sicurezza alimentare nella globalizzazione: limiti. - 4. Il senso dell'etichettatura obbligatoria in Europa. - 5. La rintracciabilità del prodotto integra l'etichettatura? - 6. Rintracciabilità: attenzione al prodotto ed il «Bio». - 7. Conclusioni.**

**1.** - La recente riforma della Politica agricola comunitaria (PAC) ha posto l'accento, più che in passato, non solo sul potenziale di crescita economica, per gli Stati membri dell'Unione, dello sviluppo degli indotti dell'agricoltura e delle attività di trasformazione associate, ma anche sulle problematiche relative ai conseguenti impatti ambientali (1).

È dato accertare, nei regolamenti comunitari concernenti il supporto allo sviluppo rurale recentemente emendati e negli strumenti normativi di implementazione del regime (PAC) (2), una significativa ratifica dei principi fondamentali della gestione sostenibile delle attività agricole. La recente riforma rimette, quindi, in discussione la nozione produttivista di sicurezza alimentare, intesa quale capacità strutturale degli Stati membri di soddisfare il crescente fabbisogno alimentare per il tramite del sostegno alla sola produzione, richiedendo agli imprenditori agricoli di investire il contributo unico in base all'effettiva domanda di mercato, garantendo un alto livello di tutela ambientale, degli ecosistemi, l'autenticità del prodotto agroalimentare e la prevenzione dei rischi alla salute dei consumatori (3). Alla luce di questa evoluzione, la sicurezza alimentare impone a ciascuno Stato membro l'adozione di sistemi tesi alla prevenzione del rischio alla salute umana e aventi lo scopo di orientare i consumatori verso scelte di acquisto consapevoli.

All'impulso innovativo promosso dalla riforma non sono, tuttavia, estranei i problemi relativi all'applicazione delle norme comunitarie sulla sicurezza alimentare: tra i quali spiccano il conflitto delle norme comunitarie e nazionali con gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione e ratifica dei trattati dell'Organizzazione mondiale del commercio, OMC, e, più in generale, con

i principi di libera concorrenza e circolazione delle merci. A questa criticità si deve la spiccata tendenza verso la specializzazione della normativa comunitaria e nazionale e la conseguente difficoltà di riconoscere spazi di autonomia legislativa agli Stati membri nonché, nel settore del prodotto agroalimentare biologico, di armonizzarne *standards* di controllo dei processi produttivi e di trasformazione.

Il presente saggio, nell'affrontare in maniera critica questi limiti, si pone come momento di riflessione sulle prospettive di evoluzione dei sistemi di etichettatura e tracciabilità del prodotto agricolo che siano in grado di soddisfare una più ampia nozione di sicurezza alimentare. Dalla disamina delle fonti giuridiche internazionali, della normativa comunitaria e italiana di recepimento, nonché dall'interpretazione della documentazione proveniente dalle associazioni di categoria, è dato concludere amaramente che alla prospettiva di uno sviluppo agricolo maggiormente sostenibile, magnificata dalla riforma della PAC, non corrisponde il consolidamento, tra le istituzioni transnazionali e nazionali, di una cultura della sicurezza del prodotto agroalimentare non solo in senso sanitario ma anche etico. Ad oggi, pertanto, le politiche e le strategie di supporto alle attività agricole nazionali, dipendendo da un contesto Comunitario a scarsa incisività negoziale in ambito internazionale, non sono in grado di proporre indirizzi convincenti finalizzati alla tutela della salute, ovvero a corrispondere esigenze peculiari del consumatore verso specifiche qualità del prodotto agroalimentare.

**2.** - Le attività umane che hanno contribuito a caratterizzare nei secoli l'agricoltura in Europa hanno subito, col trascorrere

(\*) Il presente saggio costituisce una versione riveduta e corretta della relazione dell'Autore tenuta in occasione della Conferenza, organizzata dal Movimento di difesa del cittadino e Coldiretti, svoltasi a Lecce il 19 maggio 2007 su *Etichettatura e tracciabilità dei prodotti agricoli*.

(1) Comunicato stampa sulla decisione del Consiglio di Lussemburgo (26 giugno 2003), *L'UE riforma radicalmente la propria politica agricola per realizzare un'agricoltura sostenibile in Europa*, IP/03/98, 3-7; Commissione europea, *Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero*, COM(2003) 554 def., 2, 3, 8, 10, 19, 20; Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo: verso un settore vitivinicolo europeo sostenibile*, COM(2006) 319 def., 7-10; Commissione delle Comu-

nità europee, *Proposta di regolamento del Consiglio recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo e recante modifica di taluni regolamenti*, COM(2007) 17 def., 5-6.

(2) Regolamento CE del Consiglio del 29 settembre 2003, n. 1782, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune; regolamento CE della Commissione del 21 aprile 2004, n. 796, recante modalità di applicazione della condizionalità; regolamento CE del Consiglio del 20 settembre 2005, n. 1698, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

(3) In merito a tale evoluzione, cfr. COM(2003) 554 def., cit., con particolare riguardo a quanto affermato sulla funzione delle quote di produzione dello zucchero, 21.



degli anni, trasformazioni di notevole entità: e tali da assegnare alla tradizionale concezione del lavoro nei campi un importante rilievo economico per gli Stati. In Italia, le opportunità economiche legate alla modernizzazione del settore agricolo furono colte dal legislatore con l'introduzione, nel codice civile, della nozione di imprenditore agricolo (art. 2135) (4): figura che qualificava un'attività economica organizzata non più legata a esigenze di sostentamento di comunità e popolazioni circoscritte, ma suscettibile di assurgere a componente di una catena produttiva più ampia, da completarsi con le attività di trasformazione e commercio del prodotto. Nel secondo dopoguerra, la firma, da parte degli Stati europei che parteciparono attivamente alla secondo conflitto mondiale, del Trattato di Roma (23 marzo 1957), istitutivo della Comunità economica europea, sancì ufficialmente la nascita della Politica agricola comunitaria (PAC): cui gli Stati europei, in seguito alla scarsità di generi alimentari causata dal conflitto, attribuirono la funzione di rifondare la sicurezza alimentare dei propri cittadini, e cioè la capacità di garantire la disponibilità e l'accesso a prodotti di base sempre più ampi (5). È, senza dubbio, alla PAC che si deve riconoscere il cambiamento radicale dell'agricoltura e del ruolo dell'agricoltore in Europa.

In seguito all'avvio della PAC, l'impresa agricola non è più solo quell'attività economicamente orientata ed organizzata cui faceva riferimento il codice civile italiano, ma diveniva oggetto di interventi, connessi all'incremento di produttività del suolo (6) strettamente dipendente dalla sostituzione tecnologica di processi naturali. Si veniva delineando, di conseguenza, il diverso ruolo dell'imprenditore agricolo: operatore professionale tecnicamente qualificato, responsabile di avviare e controllare un ciclo biologico animale o vegetale, o anche solo una parte di esso, e di incrementare la produttività, anche per quelle attività tradizionalmente assegnate al settore peschiero (7).

Ma i processi di cambiamento commentati hanno anche messo in luce le contraddizioni di un'agricoltura fortemente industrializzata: quali le distorsioni commerciali, le disuguaglianze tra i Paesi sviluppati e i Paesi poveri, gli impatti ambientali negativi e l'incertezza dei consumatori relativamente alla genuinità dei prodotti agroalimentari. L'emenda del Trattato CE, operata per mezzo di impianti normativi successivi delle disposizioni dei Trattati di Amsterdam, di Maastricht e di Nizza, ha fornito solo una risposta parziale alla risoluzione di queste problematiche: in quanto, pur sancendo definitivamente l'integrazione delle politiche agricole comunitarie con i principi della tutela dell'ambiente e della libera circolazione delle merci, non ha offerto ai singoli Stati membri strumenti efficaci per il superamento degli ostacoli imposti dalle regole del commercio internazionale. I negoziati svoltisi in Uruguay e a Doha, nell'ambito dell'OMC, hanno, infatti, consolidato il

carattere produttivistico dell'agricoltura, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di supportare finanziariamente misure di tutela della salute umana e dell'ambiente in ambito agricolo in cambio di una riduzione progressiva del contributo alla produzione delle imprese agricole.

A fronte di tale scenario internazionale, si pone la recente prospettiva comunitaria di un nuovo ruolo professionale dell'imprenditore agricolo: qual è quello, individuato con abbondante retorica, di custode della terra (8). Ed in quanto i requisiti vincolanti dettati dai regolamenti comunitari, basati sul disaccoppiamento dei contributi alle imprese agricole, si integrano in maniera sempre più incisiva con gli obblighi, già vigenti, di etichettatura e tracciatura dei problemi agroalimentari, il nuovo corso dello sviluppo agricolo offre opportunità all'interprete più sensibile di verificare la reale efficacia del nuovo regime di aiuti nel soddisfare l'esigenza, avvertita da fasce sempre più ampie di consumatori, di un prodotto alimentare sicuro dal punto di vista sanitario nonché eticamente e culturalmente accettato.

3. - Non è dubbio, infatti, che il regolamento comunitario n. 1782/2003 stabilisca uno stretto legame tra il regime giuridico di tutela della sanità pubblica e dell'ambiente e gli obblighi di cura della terra cui sarebbe condizionato il conferimento contributivo. Il combinato disposto dell'art. 4, comma 1, e dell'art. 6 del predetto regolamento, nel dettare gli ambiti di applicazione della normativa dell'Allegato III, ne formula una sistematica normativa la cui verifica di adeguamento dell'azienda, attribuita agli organi amministrativi competenti, implica l'obbligo tassativo di sospensione ed annullamento del conferimento finanziario in caso di esito negativo dell'accertamento: tanto che si tratti di conferimento unico, quanto nel caso di finanziamento di contributi FEAOG. A tale sistematica deve ricondursi l'implementazione obbligatoria del regolamento n. 178 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare nonché di quei regolamenti concernenti la tracciabilità e l'etichettatura degli animali da allevamento.

Non diversamente, l'art. 30, comma 3 del regolamento comunitario n. 796/2004, obbligando gli Stati membri ad integrare i requisiti dettati dai regolamenti e dalle direttive di cui all'Allegato III del regolamento n. 1782/2003 nella determinazione delle parcelle di terreno soggette all'erogazione del contributo unico, conduce ciascun imprenditore agricolo a dichiarare diversi tipi di colture e di pratiche di allevamento per le quali si necessiti, ad esempio, l'adozione di misure atte a garantire una convivenza compatibile con un alto livello di sicurezza sanitaria.

La normativa comunitaria sull'erogazione del sostegno del fondo FEASR prevede specifiche misure sul versante sanitario e

(4) Art. 2135 (Imprenditore agricolo). È imprenditore agricolo chi esercita una attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse.

Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura.

(5) SOTTE F., *Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società*, in *La questione agraria*, n. 65, 1997, 2.

(6) ESCOBAR A., *Economics and the space of development: tales of growth and Capital*, in ESCOBAR A., *Encountering development: the making and the unmaking of the Third World*, Princeton University Press, 1995, 93; ESTEVA G., *Development*, in SACHS W. (ed.), *The development dictionary: a guide to knowledge as power*, Zed Books, 1992, 17-19.

(7) Espressione evidente di una tale evoluzione è il testo vigente dell'art. 2135 del codice civile italiano, la cui modifica è stata operata dall'art. 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57». L'art. 7, comma 3, lett. a-d), della legge n. 57/2001, «Disposizione in materia di apertura e regolazione dei mercati», riconosce un nuovo ruolo all'imprenditore agricolo:

«3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono diretti, in coerenza con la

politica agricola dell'Unione europea, a creare le condizioni per:

a) promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agroalimentari, rurali ed ittici di qualità (*omissis*);

b) favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale e delle risorse marine, privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda agricola, di acquacoltura e di pesca (*omissis*);

c) ammodernare le strutture produttive agricole, della pesca e dell'acquacoltura, forestali, di servizio e di fornitura di mezzi tecnici a minor impatto ambientale, di trasformazione e commercializzazione dei prodotti nonché le infrastrutture per l'irrigazione al fine di sviluppare la competitività delle imprese agricole ed agroalimentari, soddisfacendo la domanda dei mercati (*omissis*).

(8) BODIGUEL L., CARDWELL M., *Nuove definizioni di «agricoltura» per un'agricoltura in evoluzione? Francia ed Inghilterra a confronto*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2006, 150-151.

della qualità alimentare. Meritevole di considerazione è, in particolare, l'art. 31, comma 1, che riconosce ai produttori l'indennizzo per i costi affrontati per l'applicazione delle norme in materia di tutela dell'ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro», la cui implementazione è, tuttavia, limitata, ai sensi dell'art. 32, all'applicazione di *standards* tecnici che non siano più restrittivi del regime comunitario. Ancora più esplicito è il riferimento, nell'art. 24 *bis* del regolamento FEOG, alla qualità agroalimentare, benché anche questo limitato dall'obbligo di non adottare sistemi più rigorosi. Ai sensi della disposizione citata, il contributo è inteso a garantire ai consumatori la qualità del prodotto e del processo produttivo impiegato: oltre all'obbligo per gli imprenditori agricoli di rispettare unicamente criteri di qualità di prodotto che implicino l'attribuzione di un valore commerciale aggiuntivo rispetto all'ordinario, l'art. 24 *ter*, comma 3, par. *id*), lett. *c*) e *d*), dispone, tuttavia, che questi siano anche tenuti ai requisiti tecnici dettati dalla normativa sulla tracciabilità e l'etichettatura. Sussistono, dunque, validi elementi per riconoscere, in capo all'imprenditore agricolo, l'esistenza di un obbligo volto a garantire la sicurezza sanitaria del prodotto agroalimentare attraverso l'implementazione di sistemi di etichettatura e tracciabilità del prodotto.

Non è, tuttavia, del tutto scontato che nella prospettiva di una riforma della PAC così lungimirante, l'etichettatura e la tracciabilità dei prodotti agroalimentari soddisfino in maniera adeguata esigenze specifiche che siano attribuibili non solo a requisiti tecnico-sanitari ma anche a bisogni culturali ed etici dei consumatori europei. A una simile constatazione è possibile giungere attraverso una breve analisi dell'evoluzione del processo negoziale mediante il quale si è assistito, in Europa, ad un cambiamento di prospettiva nel riconoscimento degli interventi di supporto alle attività agricole: da un sussidio diretto alla produzione al disaccoppiamento del contributo finalizzato a orientare gli imprenditori verso scelte di investimento determinate unicamente dal mercato.

Benché nuovo, lo strumento finanziario rivela ancora la tendenza, consolidata dalle rappresentanze diplomatiche delle istituzioni comunitarie nei negoziati Uruguay e Doha dell'OMC, volta a contraccambiare, se non a svendere, quote potenziali di finanziamenti dirette all'acquisizione di strumenti innovativi di tutela ambientale, sanitaria e di gestione della qualità del prodotto con l'acquisizione di uno stabile supporto finanziario alla produzione (9): tale da consentire l'immissione sul mercato di alimenti con un prezzo sempre più competitivo. Questa modalità è apertamente ammessa dai documenti ufficiali comunitari che auspicano che la riduzione del supporto finanziario alla produzione renderà più agevole l'affermazione, nelle opportune sedi negoziali, di una politica agricola europea maggiormente incline al soddisfacimento delle esigenze dei consumatori (10).

Quanto si deduce è tuttavia coerente con i principi cardine sui quali si basa il funzionamento dell'OMC.

Non è, infatti, di poco conto rilevare che, benché in teoria l'art. 30 del Trattato dell'UE legittimi ciascuno Stato membro

della CE ad adottare misure incisive in materia di sicurezza agroalimentare - perché la norma, validando ragioni di tipo sanitario, etico ed ambientale, consentirebbe di adeguare il mercato intra ed extracomunitario a tali principi (11) - in pratica tali misure sono state più volte oggetto di censura.

L'obbligo di allegare, innanzi ai Giurì d'appello dell'OMC, rilievi rigorosi di carattere scientifico che legittimassero l'adozione, da parte della CE, di misure interdittive al commercio internazionale ed interno delle carni bovine statunitensi contenenti ormoni cancerogeni, hanno precluso definitivamente ai singoli Stati membri dell'OMC di fondare misure ispirate a considerazioni etiche del consumatore quali, ad esempio, quelle relative al rischio sanitario accettabile (12). Il Giurì nel procedimento ha, infatti, affermato che nonostante i criteri di scientificità non dovessero prevalere su altre questioni rese legittime dall'art. 2 del Trattato GATT, analoghe nel contenuto alla disposizione dell'art. 30 citato, le misure restrittive all'importazione delle carni adottate dalla CE avrebbero dovuto comunque basarsi su elementi probatori coerenti e plausibili. In virtù di questa giurisprudenza consolidata, gli Stati membri della CE che ad oggi intendano imporre l'etichettatura su prodotti agroalimentari contenenti ingredienti, o derivati da componenti, il cui consumo ingeneri diffidenza nei consumatori unicamente per ragioni etiche e culturali non sarebbero, quindi, esenti da censura.

Per non essere considerate restrittive e discriminatorie, inoltre, le misure volte a tutelare esclusivamente la salute dei consumatori devono essere fondate su rilievi scientifici credibili: pertanto, ai sensi dell'art. 5, comma 5 dell'Accordo SPS, deve essere sanzionata la legge di un paese che, non basandosi su rilievi scientifici condivisi e disponibili allo Stato membro, imponga l'etichettatura dell'alimento prodotto con, o a partire da un nuovo Organismo geneticamente modificato (OGM) e che contenga avvertenze in merito alla fonte di probabili allergie derivanti dal consumo (13).

Parimenti soggette a disapprovazione devono considerarsi le indicazioni che riportino in etichetta quantità residue di pesticidi o di elementi allergenici compatibili con i limiti e gli *standards* dettati, per ciascun prodotto agroalimentare, dal *Codex alimentarius* (14): lo Stato membro, infatti, violerebbe l'obbligo di trattare gli alimenti importati in maniera equivalente ai prodotti agroalimentari che originano da attività condotte sul proprio territorio. I sistemi volti ad assicurare la veridicità e la sicurezza del prodotto agroalimentare, infine, devono essere posti al vaglio degli obblighi di non discriminazione imposti dagli artt. 2 e 3 del Trattato GATT: gli obblighi di tracciabilità e di etichettatura dei prodotti agroalimentari non devono, quindi, apportare una differenziazione di fatto del prodotto agroalimentare tale da indurre il consumatore a privilegiare il prodotto nazionale.

4. - Se i principi giuridici internazionali che regolano il mercato dei prodotti agroalimentari, consolidati e ratificati dalle istituzioni comunitarie, limitano l'efficacia delle direttive e dei regolamenti comunitari sulla sicurezza alimentare al mero dato

(9) SMITH A., *What constitutes a legitimate interest? The policies of food labelling in Europe, the New World and the WTO*, 15, in SMYRL M., GENIEYS W. (a cura di), *Accounting for change: institutional structure, choice and the struggle over ideas*, 2006, in corso di pubblicazione (Columbia University Press), rinvenibile in versione html su [http://www.cervl.u-bordeaux.fr/PDF/SG\\_Smith\\_1dec06.pdf](http://www.cervl.u-bordeaux.fr/PDF/SG_Smith_1dec06.pdf).

(10) Comunicato stampa sulla decisione del Consiglio di Lussemburgo (26 giugno 2003), *op. cit.*, 2-3.

(11) Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, n. 178, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, opera un rinvio implicito ai principi enunciati nell'art. 30 del Trattato CE. Si segnalano, in particolare, il "considerando" 19 e l'art. 5, comma 1.

(12) NOUVILLE C., *Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un «droit à la différence alimentaire» dans le commerce international*, in *Sociologie du travail*, n. 45, 2003, 69-70.

(13) NOUVILLE C., *op. cit.*, 73. L'art. 5, comma 5 dell'Accordo richiede, ai fini della discriminazione, un test c.d. di coerenza. Il test è finalizzato a verificare se la misura adottata da uno stato membro dell'OMC, quale l'etichettatura obbligatoria di un alimento, venga estesa anche a prodotti diversi suscettibili di rischi di effetti sanitari analoghi. In caso contrario, è evidente che quella misura tende a discriminare il prodotto importato.

(14) Per *Codex alimentarius* si intende un insieme di *standards*, codificati periodicamente dalla FAO, concernenti le caratteristiche, la composizione, i procedimenti di ottenimento ed i residui di agenti chimici dei prodotti agroalimentari. Un elenco esaustivo è disponibile sul *link* [http://www.codexalimentarius.net/web/standard\\_list.do?lang=en](http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.do?lang=en);

scientifico e tecnico plausibile e disponibile a ciascuno Stato membro, se ne deve dedurre che i singoli Stati abbiano uno scarso, se non nullo, potere di fare emergere, al livello internazionale, questioni comuni di carattere pubblico (15) concernenti il soddisfacimento di esigenze espressione delle disparate peculiarità culturali ed etiche riferibili al consumo dei prodotti agroalimentari. L'omologazione del prodotto agroalimentare si è, così, imposta quale parametro unico di legittimità internazionale, sconvolgendo e trasformando la capacità di scelta dei consumatori (16).

Non resta che convalidare il dubbio che il rispetto degli obblighi comunitari di etichettatura sia, anche alla luce di una riforma della PAC così ambiziosa, esclusivamente volta a soddisfare esigenze di carattere informativo del consumatore e di prevenzione delle frodi commerciali. Tale indirizzo è esplicitato dai 'considerando' 6 e 8 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, n. 13, relativa al «riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità». Una tale scelta avrebbe un carattere eminentemente pratico, essendo prevalentemente orientata da valutazioni legate alla necessità di non ingenerare confusioni nel consumatore che possano produrre, nel tempo, conflitti concorrenziali tra gli Stati membri e ostacoli alla libera circolazione delle merci ('considerando' 8) in ambito comunitario ed internazionale. Ad avvalorare queste tesi sono le finalità per le quali è congegnato l'obbligo, previsto dall'art. 7, comma 2, lett. a) e c) della direttiva, di apporre un ingrediente o una categoria di ingredienti sull'etichetta del prodotto agroalimentare: palesemente dirette ad orientare la scelta del consumatore in ordine all'autenticità della sola denominazione commerciale del prodotto stesso (17), ma non alla sicurezza e purezza delle componenti.

Dai principi e dalle finalità della direttiva, quindi, non può che conseguire la tassatività dei requisiti disciplinanti il contenuto dell'etichettatura in essa dettati: sistematica che non concede spazi di autonomia agli Stati membri che avvertano la necessità di integrare le leggi nazionali di recepimento con indicazioni ispirate da diverse finalità di tipo sanitario, qualitativo, culturale o etico, e che si concretino per mezzo di aggiunte alla lista. L'art. 4 dispone, pertanto, che solo con una disciplina speciale comunitaria, regolante la vendita e l'utilizzo di prodotti agroalimentari determinati, si possa derogare ai requisiti tassativi enunciati. Le norme di chiusura, inoltre, pongono ulteriori limiti al potere degli Stati membri di regolamentare l'etichettatura, proibendo di determinare le modalità con le quali i requisiti informativi dettati dal regime comunitario devono essere adempiuti (18) e consentendo di adottare disposizioni restrittive, volte a impedire il commercio di prodotti agroalimentari con

etichettatura conforme, solo qualora rispondano all'esigenza di tutela della salute pubblica, di repressione delle frodi e di tutela della proprietà industriale e commerciale (19).

Sebbene i presupposti da cui promanano le eccezioni riconosciute da quest'ultima disposizione sembrino, a prima vista, concedere agli Stati membri spiragli di autonomia normativa, nondimeno se ne prevede l'applicazione temporanea ed in casi del tutto straordinari. Al singolo Stato membro, che senta la necessità di allargare le strette maglie della disciplina comunitaria con la legge nazionale, spetterebbe unicamente di intraprendere la procedura di comitologia, contemplata dall'art. 19 della direttiva (20), o la procedura di informazione per l'armonizzazione delle norme tecniche (21). Questi strumenti, tuttavia, non sono esenti da critiche, posto che le proposte legislative dei singoli Stati membri sono sempre soggette al vaglio di attendibilità scientifica e alla rispondenza con il principio del divieto di discriminazioni commerciali, secondo quanto disposto dall'art. 95 del Trattato CE.

A ciò consegue che solo nei limiti in cui le istituzioni della CE siano in grado di ratificare e supportare la tutela di determinati interessi pubblici, senza per questo porsi in contrasto con i principi vincolanti dettati dall'OMC, ne è apprestata la disciplina mediante l'adozione di specifici regolamenti o decisioni: com'è avvenuto per gli alimenti contenenti o derivati da OGM (22) o per l'emendamento della direttiva in commento, e della legge italiana di recepimento, concernente l'obbligo di apporre sull'etichetta gli alimenti suscettibili di generare nei consumatori reazioni allergiche anche gravi (23).

La generalità e la specialità della normativa comunitaria, unitamente alle procedure di comitologia e di informazione, costituiscono un circuito binario: sul quale devono fare esclusivo affidamento le leggi generali adottate da ciascuno Stato membro sull'etichettatura di un numero specifico di prodotti agroalimentari ed in virtù di parametri tecnici valutati e determinati dalla Commissione. L'ordinamento che operi uno sviamento da tale tracciato sarà immediatamente colpito dalla procedura di infrazione comunitaria, e si renderà anche responsabile di generare conflitti commerciali nei settori di riferimento.

Sono, a tal proposito, esemplari il richiamo ufficiale operato dalla Commissione nei confronti dell'Italia in seguito all'emendamento del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, convertito con la l. 15 ottobre 2004, n. 204 «recante disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca», e gli opposti apprezzamenti seguiti a tale iniziativa dalle categorie interessate. Per il tramite di un procedimento tortuoso e discutibile, la legge 204 ha tentato di garantire una tutela più comprensiva ed ampia del consumatore (enfasi aggiunta dal preambolo della legge!), in relazione a esigenze concernenti non solo la

(15) SMITH A., *op. cit.*, 3.

(16) JOLY P.B., PARADEISE C., *Introduction. Agriculture et alimentation: nouveaux problèmes, nouvelles questions*, in *Sociologie du travail*, n. 45, 2003, 5.

(17) L'interpretazione della norma in commento nel presente scritto è conforme al portato dottrinario citato in NICOLINI G., *Danni da prodotti agroalimentari difettosi. Responsabilità del produttore*, Milano, 2006, 198.

(18) Art. 17. Gli Stati membri si astengono dal precisare, oltre a quanto previsto dagli artt. da 3 a 13, le modalità secondo cui devono essere fornite le indicazioni previste dall'art. 3 e dall'art. 4, par. 2.

(19) Art. 18. 1. Gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme previste dalla presente direttiva, applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura e alla presentazione di determinati prodotti alimentari o dei prodotti alimentari in genere.

2. Il par. 1 non è applicabile alle disposizioni nazionali non armonizzate giustificate da motivi:

- di tutela della salute pubblica;
- di repressione delle frodi, sempreché queste disposizioni non siano tali da ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste

dalla presente direttiva;

- di tutela della proprietà industriale e commerciale, di indicazioni di provenienza, di denominazioni d'origine e di repressione della concorrenza sleale.

(20) Procedura regolata dall'art. 5 della decisione del Consiglio del 28 giugno 1999, n. 468. La Commissione è, in questo caso, riunita in sede di Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali.

(21) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, n. 34, una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

(22) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, n. 1829, relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, n. 1830, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva n. 2001/18/CE.

(23) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 novembre 2003, n. 89, che modifica la direttiva n. 2000/13/CE per quanto riguarda l'indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari.

sicurezza ma anche la genuinità del prodotto, rinsaldando, con l'aggiunta di ulteriori requisiti alla lista tassativa prevista dal d.lgs. n. 109 che recepisce la direttiva sull'etichettatura obbligatoria (24). A giustificare l'iniziativa, basti rammentare le preoccupazioni che hanno destato l'importazione da Paesi terzi, ed il commercio, di carni avicole allevate in zone prossime alle aree di contagio dell'influenza asiatica, e gli scandali, di cui si è molto discusso negli ultimi anni, sulle pratiche illecite di rettificazione dell'olio di oliva.

L'emendamento introdotto dalla legge 204 avrebbe, pertanto, imposto ai produttori di rendere il più trasparente possibile il rapporto tra l'alimento, l'attività da cui deriva ed il luogo in cui quest'ultima si svolge, esigendo l'indicazione del «Paese di origine ed eventualmente la zona di trasformazione» per il prodotto non trasformato, e per il prodotto trasformato «la zona di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione» (25), indipendentemente dall'essere i prodotti sottoposti ad una specifica disciplina comunitaria. Il testo si è spinto anche oltre: richiedendo ai produttori oleicoli di indicare, nell'etichetta apposta sulle confezioni, «il luogo di coltivazione e di molitura delle olive» (26). La proposta, pur lungimirante, non ha avuto buon esito, perché mediata da ulteriori interventi del Ministero delle politiche agricole e forestali che, nel lungo periodo di adozione del decreto ministeriale esecutivo (due anni), non è riuscito a catalizzare il consenso delle organizzazioni di categoria esponendosi, in tal modo, alla nota ufficiale di disapprovazione della Commissione europea.

I rilievi dell'istituzione comunitaria evidenziano la contrarietà della legge italiana con i principi ai quali si ispira la disciplina comunitaria sull'etichettatura: in sostanza, l'indicazione sull'etichetta della provenienza del prodotto, o di singoli ingredienti, che operi un esplicito riferimento all'Italia, orienterebbero eccessivamente la scelta dei consumatori verso tali prodotti e si qualificerebbe come una pratica commerciale discriminatoria (27).

A supportare il contrasto espresso dalla Commissione, non è mancato l'intervento mediatico di alcuni operatori del settore agroalimentare, i quali hanno espresso viva opposizione all'imposizione di un'etichettatura così dettagliata, validando ragioni di opportunità commerciali riferibili al diritto di ciascun imprenditore di scegliere strategie informative consone al mercato di riferimento (28).

L'abrogazione degli articoli di legge commentati disposta con la legge comunitaria del 2007, che ha sancito il fallimento di una riforma tanto attesa dai consumatori, conferma un indirizzo culturale consolidato dalle istituzioni comunitarie volto a rendere marginale il ruolo di tutela di interessi pubblici più ampi da parte degli organismi pubblici di ciascuno Stato membro.

5. - Di fronte ai limiti appena evidenziati ci si chiede se i sistemi di tracciabilità del prodotto agroalimentare in europa integrino il regime informativo contemplato dalle norme generali e speciali sull'etichettatura obbligatoria.

Il rilievo trova conferma nel contributo essenziale, apportato dal regolamento comunitario n. 178/2002, grazie al quale i regolamenti e le direttive comunitarie, disciplinanti il vincolo dell'etichettatura di specifici prodotti, hanno attestato l'ampliamento del contenuto delle indicazioni da apporre relativamente ai soli prodotti ortofrutticoli, al miele, alle uova, ai bovini ed ai prodotti ittici freschi, congelati ed essiccati. La norma di riferimento è l'art. 18, comma 4, del citato regolamento che dispone l'obbligo di indicare, sull'etichetta del prodotto agroalimentare, sui mangimi degli animali destinati alla produzione alimentare e delle sostanze che rientrano tra gli ingredienti dell'alimento o del mangime, i dati relativi alla produzione, trasformazione e distribuzione quando non possano essere adeguatamente identificati altrimenti.

Ora, non vi è dubbio che l'apposizione di dati di riferimento circa il paese e la zona di raccolta del miele, la provenienza dell'allevamento delle specie bovine e ittiche, l'area di pesca del pesce ovvero, oltre a queste informazioni, quelle relative allo stabilimento in cui avvengono la macellazione ed il sezionamento, siano finalizzate a fornire al consumatore finale elementi estremamente utili a circoscrivere la responsabilità degli attori coinvolti nella catena di produzione e di distribuzione nelle ipotesi di rischio o di danno accertabile alla salute (29). Ma proprio per il carattere puntuale, legata com'è la disciplina alla sistematica dell'etichettatura obbligatoria, il giudizio sull'efficacia del regime non può sottrarsi ai rilievi critici già sollevati con riguardo a quest'ultima.

La rintracciabilità di taluni prodotti agroalimentari italiani si concreta, in effetti, in analoghi requisiti tassativi di fonte comunitaria che vengono a richiamarsi o, più semplicemente, a traslarsi negli annessi dei decreti del Ministero delle politiche agricole e forestali e, più raramente, in leggi organiche. Il che conduce l'interprete a ritenere, ancora una volta, che non possano adottarsi ed implementarsi, mediante leggi nazionali o regionali, sistemi di rintracciabilità per i prodotti agroalimentari non contemplati dalla normativa comunitaria.

E sebbene il regime sia caratterizzato, in ambito comunitario, da certezza giuridica, l'efficace implementazione appare fortemente condizionata dalla volontà e dall'impegno degli operatori sul mercato in quanto alcuni settori di riferimento si sono distinti, al livello nazionale, per una forte incertezza normativa. Prova ne è l'implementazione, avvenuta in due fasi successive, del regime di etichettatura e rintracciabilità delle carni bovine e dei prodotti di base, disposta dall'art. 13, commi 3 e 5, del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 17

(24) NICOLINI G., *op. cit.*, 196-197.

(25) Legge n. 204/2004, allegato che emenda il d.lgs. n. 109/1992.

Dopo l'art. 1, sono inseriti i seguenti:

«Art. 1 *bis* (Indicazione obbligatoria nell'etichettatura dell'origine dei prodotti alimentari). - 1. Al fine di consentire al consumatore finale di compiere scelte consapevoli sulle caratteristiche dei prodotti alimentari posti in vendita, l'etichettatura dei prodotti medesimi deve riportare obbligatoriamente, oltre alle indicazioni di cui all'art. 3 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, l'indicazione del luogo di origine o provenienza.

2. Per luogo di origine o provenienza di un prodotto alimentare non trasformato si intende il Paese di origine ed eventualmente la zona di produzione e, per un prodotto alimentare trasformato, la zona di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione.

3. Con decreti del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro delle attività produttive sono individuate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le modalità per la indicazione del luogo di origine o di provenienza.

4. La violazione delle disposizioni relative alle indicazioni obbligatorie di cui ai commi 1, 2 e 3 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.500 euro e nel caso di più violazioni, commesse anche in tempi diversi, è disposta la sospensione della commercializzazione, fino a sei mesi, dei prodotti alimentari interessati.

(26) «Art. 1 *ter* (Etichettatura degli oli d'oliva). - 1. Al fine di assicurare una migliore informazione ai consumatori e prevenire i fenomeni di contraffazione, nell'etichettatura degli oli di oliva vergini ed extravergini è obbligatorio riportare l'indicazione del luogo di coltivazione e di molitura delle olive.

2. Le modalità per l'indicazione obbligatoria delle diciture di cui al comma 1 sono definite con il decreto di cui all'art. 3, comma 5 *bis*, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

(27) MARTELLI G., *Indicazione di origine in etichetta, per ora vince il no dell'Europa*, in *L'informatore agrario*, n. 7, 2007.

(28) Newsfood, 10 maggio 2007, *Etichettatura degli alimenti: Auricchio contesta la legge*, in [www.newsfood.com](http://www.newsfood.com).

(29) NICOLINI G., *op. cit.*, 188.

luglio 2000, n. 1760 (30), per il quale si è previsto, in un primo momento, l'obbligo di indicare il luogo di allevamento, di abbattimento e di macellazione, e solo a partire dal 2002 l'integrazione di dati relativi al Paese di nascita del bovino, a quello di allevamento e di trasporto. L'approccio ha generato, in Italia, problemi di adeguamento legislativo soggetto a continui emendamenti e cambiamenti interpretativi, operati mediante decreti e circolari: e certamente ha favorito pratiche di commercializzazione poco chiare, sfavorevoli alle esigenze di sicurezza alimentare dei consumatori.

Non si sottrae ad analoghe osservazioni il regime comunitario e nazionale in materia di etichettatura e tracciabilità dei prodotti agroalimentari ricavati a partire da OGM, ma nei quali non se ne rinviene la presenza, interamente costituiti o prodotti con ingredienti contenenti OGM, anche in piccole quantità, o la cui presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile. Nonostante i requisiti dettati dalla disciplina facciano emergere una regolamentazione improntata ai dettagli, dalla quale non è facile sfuggire, l'efficacia è pur sempre dipendente dalla volontà e capacità degli operatori dell'intera catena produttiva di riconoscere i prodotti e, qualora questi ultimi contengano ingredienti o siano costituiti da OGM il cui commercio è bandito nella Comunità, di denunciare il problema al Ministero della Sanità per accedere al sistema di allerta comunitario per la sicurezza alimentare (RASFF).

Ad oggi, l'Italia si caratterizza per essere il primo Paese europeo per segnalazioni (31): il dato fa onore agli operatori del settore, ma fa anche emergere la vulnerabilità del sistema di implementazione nazionale ancora poco attento alla scelta del prodotto alla fonte ed alla selezione delle informazioni relativamente ai produttori operanti nei paesi di origine del prodotto.

6. - È dato, in definitiva, riscontrare che a causa della generalità e la specialità della normativa comunitaria in tema di etichettatura e rintracciabilità obbligatorie del prodotto agroalimentare, i prodotti agroalimentari non disciplinati dal diritto comunitario (32), quali l'olio di oliva, i formaggi e le carni ovine, nei confronti dei quali, come si è già commentato, l'Italia non può imporre l'etichettatura e la rintracciabilità delle materie prime, sarebbero unicamente assoggettabili a procedure informative adottate su base volontaria dai singoli operatori. Da un'attenta lettura dei reclami delle associazioni dei produttori agricoli (33) si deve, tuttavia, dedurre che un eventuale intervento normativo al livello nazionale che disciplini l'etichettatura e la rintracciabilità volontarie dei prodotti non sarebbe ispirata a ragioni di carattere sanitario, ma prevalentemente a finalità di carattere distintivo del prodotto agroalimentare. È il *Made in Italy* a rendere buono di per sé il prodotto, e non il procedimento adottato per ottenerlo.

A rafforzare tale inferenza è anche l'interpretazione dell'art. 18 del regolamento n. 178/2002 operata dalle linee-guida di Federalimentare per la rintracciabilità: in virtù delle quali all'imprenditore spetterebbe solo di identificare i soggetti fornitori delle materie prime e gli operatori destinatari del prodotto trasformato e non di riportare, nei documenti, tutti i passaggi compiuti all'interno della singola azienda e riferibili alla trasfor-

mazione del prodotto stesso (34). Entrambe gli elementi appena citati evidenziano una ratifica alquanto ardua, da parte degli imprenditori italiani, dei sistemi di rintracciabilità diretti alla valutazione e prevenzione del rischio sanitario nei processi interni all'impresa di trasformazione.

Ma la limitata considerazione delle apprezzabili finalità dei sistemi di rintracciabilità più comprensivi, che metterebbe a repentaglio anche l'implementazione di sistemi volontari, non è solo una conseguenza che deriva dalle strategie di *lobby*, diffuse attraverso i media, degli imprenditori del settore. Il sistema normativo comunitario dell'etichettatura e della rintracciabilità, fondato com'è sul circuito binario norma generale/norma speciale, non è privo di occasioni di fuga verso simili tendenze: stimulate, per lo più, dalla mancanza di una definizione univoca di «qualità» che sia proficuamente riferibile al settore commerciale agricolo (35) e che fornisca parametri di riferimento certi con i quali gli operatori possano calibrare i propri sistemi di controllo.

Definire la qualità, dunque, è di fondamentale importanza per improntare a certezza la sicurezza alimentare ed il legame tra imprenditore e consumatore (36). La definizione di qualità che meglio si presta alle esigenze di sicurezza alimentare, muove dalla capacità di soddisfare le aspettative continuamente accordate al prodotto dal consumatore e da altri portatori di interesse ed è tale da rappresentare un valore aggiunto (37). La messa in atto di un obiettivo di qualità così ambizioso, non può che realizzarsi attraverso l'adozione concordata e condivisa di criteri di controllo uniformi dei processi di produzione e trasformazione del prodotto agroalimentare: a prescindere dall'essere questi ultimi soggetti a disciplina comunitaria o completamente devoluti all'iniziativa autoregolativa dell'impresa.

Tale esigenza è stata rilevata soprattutto nell'ambito della disciplina comunitaria sui prodotti agroalimentari biologici, contemplata nel regolamento del Consiglio del 24 giugno 1991, n. 2092 (38). Sebbene caratterizzata da una forte attenzione ai processi di produzione e trasformazione, in quanto le disposizioni condizionano il riconoscimento del marchio «Bio» sull'etichetta del prodotto all'utilizzo, nei processi di produzione e trasformazione, del 95 per cento di materie prime e dal 70 al 95 per cento di ingredienti privi di contaminazione da pesticidi o di OGM, la disciplina non è esente da rilievi critici che varrebbero a smentire i presupposti sui quali definire la qualità. La sistematica del regolamento non ha, in effetti, fornito elementi di dettaglio grazie ai quali mitigare la molteplicità di leggi adottate dagli Stati membri per regolare i criteri di produzione, trasformazione e controllo del prodotto agroalimentare biologico (39). E se anche pare opportuno, a prima vista, attestare un giudizio positivo a tale varietà, perché espressione di modalità culturalmente differenti di intendere il legame tradizionale tra le attività di produzione e di trasformazione e la terra, neppure devono sfuggire, all'interprete, i rischi che vi sono sottesi. Ciascuno Stato membro può, pertanto, legittimamente negare il riconoscimento del marchio «Bio» su un prodotto importato qualora i sistemi di controllo sui processi di pro-

(30) Regolamento n. 1760/2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento n. 820/97 del Consiglio.

(31) Newsfood, 27 aprile 2007, *Italia, primo Stato membro per segnalazioni. Rapporto RASF Ministero*, in [www.newsfood.com](http://www.newsfood.com).

(32) Per scelta dell'Autore, nel presente scritto non si illustreranno i rilievi critici, pure meritevoli di considerazione, in tema di marchi DOP ed IGP.

(33) Newsfood, 10 marzo 2007, *Origine degli alimenti. Abrogato l'obbligo di indicazione. Via libera alla possibilità di falsificare il Made in Italy*, in [www.newsfood.com](http://www.newsfood.com).

(34) Federalimentare, *Linee guida per la rintracciabilità dei prodotti agroalimentari*, 12 dicembre 2003, 4, 5 e 8. Di contrario avviso è CLERICI A.,

*Origine degli alimenti in etichetta, rintracciabilità, sicurezza dei consumatori*, in [www.newsfood.com](http://www.newsfood.com), 16 aprile 2007.

(35) OPARA L.U., MAZAUD F., *Food traceability from field to plate*, in *Outlook on agriculture*, n. 30, 2001, 241.

(36) Tale esigenza è anche segnalata in COM(2006) 319 def., 6.

(37) Definizione circoscritta da KRUTHOF e RYAL in OPARA L.U., MAZAUD F., *op. cit.*, 241-242.

(38) Regolamento n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari.

(39) BUTAULT J., *L'achèvement de l'édifice juridique de l'agriculture biologique: la certification et l'étiquetage à l'international des aliments*, in *Revue de droit rural*, n. 316, 2003, 533.

duzione e di trasformazione, adottati dal Paese di origine, non corrispondano ai requisiti delle proprie leggi (40). Ne consegue, in via immediata, che norme dirette al controllo dei processi produttivi e trasformativi, troppo distanti tra loro, possono essere fonte di contestazioni di violazioni dei divieti di non discriminazione commerciale (41).

Ma la questione ha soprattutto rilevanza in termini di efficacia del regolamento nel realizzare gli obiettivi di sicurezza alimentare relativi al prodotto biologico. Quest'ultima obiezione non è incoerente con quanto appena affermato, perché la cronicizzazione del contenzioso commerciale, favorito dall'assenza di criteri condivisi relativi al controllo reciproco dei processi e del prodotto, renderebbe vane le disposizioni del regolamento che vietano la presenza di pesticidi e di OGM nella catena produttiva: di fatto minando le esigenze di certezza attese dai consumatori. Nonostante l'applicazione di *standards* volontari di tipo tecnico, quali la norma EN45001 e ISO 65, abbia in parte ovviato alle occasioni di conflitto in Europa (42), grazie anche all'adesione della Germania, dell'Italia con l'AIAB e della Gran Bretagna a disciplinari comuni, ai confini della disciplina comunitaria non mancano ulteriori occasioni di incertezza.

La diffusione dei prodotti agroalimentari biologici sul mercato, e la crescente domanda dei consumatori, hanno contribuito al moltiplicarsi di attività di agricoltura biologica nei Paesi terzi. Per i produttori operanti in alcuni di questi Paesi, tuttavia, l'accesso al mercato europeo è disagiata: i criteri di definizione «Bio» del prodotto agroalimentare, vigenti in quelle realtà, sono in contrasto con le norme europee e, per ragioni afferenti alla limitata disponibilità di tecnologie avanzate, l'adeguamento agli *standards* EN45001 e ISO 65 è di difficile realizzazione (43). Il tentativo di dare una risposta esauriente a questa problematica, per il tramite della Cooperazione europea per l'accreditamento ed il Forum internazionale per l'accreditamento, nonché mediante le procedure previste dall'art. 11, commi 1 e 6 del regolamento, non ha condotto a risultati apprezzabili né all'adozione di protocolli uniformi. Spetta, in definitiva, all'iniziativa puntuale di ciascuno Stato membro negoziare con il Paese terzo esportatore, ai sensi dell'art. 11, comma 6, i criteri tecnici di controllo dei processi di produzione e di trasformazione (44).

7. - La riflessione critica condotta in questo saggio, riconoscendo la portata innovativa della riforma della PAC rispetto alla sicurezza alimentare, cui l'imprenditore agricolo deve ad oggi necessariamente dare atto, ne ha tuttavia sottolineato i limiti. Una tale riforma che, per il tramite dei regolamenti di attuazione, ha il pregio di tracciare un percorso normativo di integrazione tra la tutela ambientale e le esigenze di tutela sanitaria dei consumatori, si scontra con la persistente e crescente tendenza verso l'omologazione e normalizzazione dei prodotti agroalimentari imposta dall'OMC. Conseguenza immediata è un regime giuridico Comunitario improntato alla specializzazione e motivato dalle sole ragioni pratiche di carattere tecnico e scientifico che rivelano l'esigenza delle istituzioni comunitarie di continuare a rivendicare, nell'ambito dei negoziati dell'OMC, la supremazia dei produttori europei sul mercato mondiale. In que-

sto ambito valoriale e giuridico, non è consentito a ciascuno Stato membro di adottare norme che intendano imporre l'etichettatura e la rintracciabilità obbligatoria sui prodotti agroalimentari estranei alla disciplina specifica adottata sul singolo prodotto. Misure che, nel caso del nostro Paese, avrebbero accordato rilievo alla tutela di interessi pubblici, quali esigenze etiche e culturali avvertite dai consumatori, di carattere non esclusivamente sanitario: ma che, in concreto, hanno più frequentemente ceduto il passo a crescenti incertezze applicative e ad interpretazioni poco imparziali.

L'analisi condotta in questo saggio ha pure messo in luce un'amara constatazione: e cioè che in Italia, ogni sforzo teso a riconoscere spazi di regolamentazione svincolati dalla angustia della normativa comunitaria speciale, in favore di un regime volontario dell'etichettatura e rintracciabilità dei prodotti agroalimentari, siano del tutto influenzati dalle tendenze del *Made in Italy* e poco attente alle esigenze dei consumatori. L'attenzione esclusiva al prodotto finale, e una scarsa sensibilità verso la rintracciabilità dei metodi per conseguirlo, segnala una persistente superficialità del settore imprenditoriale agroalimentare nonché la vulnerabilità del sistema vigente a garantire la tutela della salute e delle esigenze di autenticità del prodotto.

Non si può negare, allora, che il quadro normativo sistemico, tracciato dalla riforma della PAC, non può avere significato innovativo alcuno per la sicurezza alimentare se le istituzioni comunitarie, di concerto con gli Stati membri, non procederanno ad un rinnovamento complessivo delle modalità con le quali rinegoziare, in futuro, il supporto finanziario alle imprese agricole e le quote di finanziamento allo sviluppo rurale: non come oggetto di scambio nei prossimi negoziati internazionali in seno all'OMC, ma come fattore culturale distintivo, che bene si può raccordare con le esigenze del libero mercato. Ciò potrà avvenire quando, e solo se, la CE sarà in grado di affermarsi, nei prossimi negoziati internazionali, quale ordinamento giuridico portatore di interessi pubblici, espressione delle diverse esigenze sottese alla tutela sanitaria, culturale ed etica reclamata dal consumatore europeo. Il processo di cambiamento, così instaurato, può consentire al mercato la reale, e non semplicemente programmata, capacità di mettere in atto un processo virtuoso di selezione del prodotto agroalimentare, diretto a accettarne le differenze e le peculiarità legate alle diverse origini, processi di produzione e trasformazione.

Non vi è dubbio che una tale prospettiva richieda alle istituzioni comunitarie ed agli operatori del settore agroalimentare un ripensamento globale nell'approccio alla sicurezza alimentare. Alle prime, di superare la caratteristica connotazione tecnocratica e scientifica, e di distinguersi per flessibilità: sì da consentire, all'intera disciplina, l'adeguamento all'evoluzione delle esigenze di tutela sanitaria, culturali ed etiche espresse dai consumatori europei. Ai secondi, di uscire da una logica finalizzata a riconoscere la bontà al prodotto unicamente sulla base dell'origine, e non della implementazione di idonei processi di produzione e trasformazione tesi a garantire il soddisfacimento delle aspettative continuamente accordate al prodotto dal consumatore e da altri portatori di interesse, e tale da rappresentare un valore, appunto, aggiunto. □

(40) BUTAULT J., *op. cit.*, 532.

(41) BUTAULT J., *op. cit.*, 535.

(42) BUTAULT J., *op. cit.*, 533.

(43) OPARA L.U., MAZAUD F., *op. cit.*, 245.

(44) BUTAULT J., *op. cit.*, 536.

# Il diritto e il selvatico: il quadro normativo sulla protezione della flora e della fauna

di FULVIO DI DIO

**1. Premessa. - 2. Gli accordi internazionali. - 3. Le direttive europee. - 4. La normativa nazionale. - 4.1. Flora italiana protetta. - 4.2. Fauna italiana protetta. - 5. Il quadro normativo regionale: una premessa. - 5.1. Leggi regionali per la protezione della flora. - 5.2. Leggi regionali per la protezione della fauna selvatica. - 6. Conclusioni e spunti di riflessione.**

**1.** - La protezione della natura e della biodiversità è un compito decisamente vasto e impegnativo. Comprende tutte le misure volte principalmente a salvaguardare il patrimonio naturale, attraverso diverse modalità tecniche che, a partire dalla conoscenza dello stato della biodiversità e dei fattori che possano minacciarla, riguardano, ad esempio, la conservazione *in situ* ed *ex situ* di specie vegetali e animali, la difesa e il ripristino degli *habitat* in cui le specie svolgono il loro ciclo biologico, il mantenimento e la creazione di un'opportuna connettività ecologica tra i vari ambienti.

Nel caso della tutela delle specie animali e vegetali, che è uno dei compiti più importanti nell'ambito della protezione della natura, si ha piena possibilità di applicazione e di successo solo se le conoscenze e le procedure tecniche vengono tradotte in norme chiare ed efficaci, che stabiliscano innanzitutto quali sono le specie da proteggere e che regolamentino quindi le conseguenti azioni di conservazione.

Il vasto patrimonio di biodiversità (che caratterizza il patrimonio italiano, in particolare), rappresentato da un alto numero di specie, sia vegetali che animali, è tutelato, infatti, a vari livelli da una serie di norme, che vanno dagli Accordi e Convenzioni internazionali, alle direttive europee, alla normativa statale e regionale.

Con questo contributo ci proponiamo di offrire un quadro di massima dei provvedimenti di tutela presi al riguardo, con un accento particolare al livello regionale, dato che la relativa normativa riveste una notevole importanza per la tutela delle specie maggiormente rappresentative dei diversi ambienti presenti sul nostro territorio, e che risultano minacciate da molteplici fattori di pressione, quali le modificazioni e le trasformazioni degli *habitat*, l'inquinamento, l'eccessivo sfruttamento delle risorse, ecc.

**2.** - L'Italia aderisce a diverse Convenzioni e Accordi internazionali in materia di protezione della flora e della fauna selvatica, che vengono qui riportati per sommi capi in ordine cronologico: per ciascuno cercheremo di indicare anche la legge o il regolamento di ratifica/recepimento da parte dell'Italia.

- *Convenzione di Parigi*, siglata nel 1950 ed entrata in vigore il 17 gennaio 1963; ha per oggetto la protezione degli uccelli viventi allo stato selvatico. In particolare afferma che tutte le specie di uccelli selvatici sono protette almeno durante il perio-

do di riproduzione e di migrazione, mentre quelle minacciate di estinzione e quelle di interesse scientifico sono protette durante tutto l'anno. La Convenzione sostituisce e perfeziona la Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura, firmata ugualmente a Parigi nel 1902 da 12 Stati europei. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 812 del 24 novembre 1978.

- *Convenzione di Ramsar (Convention on Wetlands o Ramsar Convention)* relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come *habitat* per l'avifauna migratoria. Firmata il 2 febbraio 1971 e recepita in Italia con d.p.r. n. 448 del 13 marzo 1976.

- *Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (World heritage Convention - WHC)*; adottata dall'UNESCO nel 1972, è nata dall'unione di due movimenti separati: uno focalizzato sulla conservazione di siti culturali, l'altro sulla conservazione della natura. L'Italia ha ratificato questa Convenzione il 23 giugno 1978.

- *Convenzione di Washington* sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (*Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*, nota anche come CITES). Alla CITES, sottoscritta il 3 marzo 1973 ed emendata a Bonn il 22 giugno 1979, aderiscono 161 Paesi tra cui l'Italia, che l'ha recepita con la legge n. 874 del 19 dicembre 1975 e s.m.i.

- *Convenzione di Barcellona* per la protezione del mar Mediterraneo dalle azioni di inquinamento (*Barcelona Convention*), siglata il 16 febbraio 1976. Il titolo originario della Convenzione è stato modificato e dal 1995 è denominata Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo. Uno dei sei protocolli specifici è dedicato alle aree specialmente protette (*Special protection areas - SPA*) e alle azioni a favore delle specie minacciate di estinzione e della conservazione degli *habitat* (Protocollo Med SPA). La Convenzione è stata ratificata dall'Italia attraverso diversi provvedimenti legislativi: legge di ratifica n. 30 del 25 gennaio 1979, legge n. 979/82, legge n. 349/86, legge n. 394/91.

- *Convenzione di Bonn* sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica (*Convention on migratory species of wild animals - CMS*) adottata a Bonn il 23 giugno 1979. Vi aderiscono 88 Paesi, tra cui l'Italia, che l'ha ratificata con la legge n. 42 del 25 gennaio 1983 (1).

(1) Poiché la Convenzione è un accordo quadro, in seguito sono stati firmati alcuni accordi per la tutela di specie particolari, quali ad esempio: 1) *Agreement on the conservation of bats in Europe - EUROBATS* del 1994 (adesione dell'Italia in data 20 ottobre 2005), accordo sulla conservazione delle popolazioni europee di pipistrelli; 2) *Agreement on the Conservation of cetaceans in the Black Sea, Mediterranean sea and contiguous Atlantic*

*area - ACCOBAMS* del 1996 (ratifica italiana con legge n. 27 del 10 febbraio 2005), accordo per la conservazione dei cetacei nel Mar Nero, nel Mediterraneo e nell'area atlantica contigua; 3) *African-Eurasian waterbirds agreement - AEWA* del 1995 (ratificato dall'Italia con la legge n. 66 del 6 febbraio 2006), accordo sulla conservazione delle specie migratrici di uccelli selvatici tra Europa ed Africa.

- *Convenzione di Berna (Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats)* relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, con allegati, adottata a Berna il 19 settembre 1979. Questa Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge n. 503 del 5 agosto 1981.

- *Convenzione per la protezione delle Alpi* per la protezione della flora e della fauna della regione delle Alpi, firmata a Salisburgo il 7 novembre 1991. Le Parti contraenti, in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, tenendo equamente conto degli interessi di tutti i Paesi alpini e delle loro regioni alpine, nonché della Comunità economica europea, ed utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole. La Convenzione prevede anche una serie di Protocolli relativi a diversi settori importanti per l'attuazione della Convenzione stessa, che comprendono tra l'altro l'energia, i trasporti, il turismo, la protezione della natura e la tutela del paesaggio. La ratifica della Convenzione in Italia è avvenuta con la legge n. 403 del 14 ottobre 1999.

Si citano inoltre le seguenti Convenzioni in quanto di importanza strategica su scala globale per la tutela della biodiversità:

- *Convenzione sulla diversità biologica (Convention on biological diversity - CBD)*, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 nel corso del *Summit* mondiale delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (*United Nations Conference on environment and development - UNCED*). Vi hanno aderito 187 Nazioni. Le Parti contraenti si sono impegnate a raggiungere in particolare tre obiettivi: 1) la conservazione *in situ* ed *ex situ* della diversità biologica; 2) l'uso sostenibile delle sue componenti; 3) l'equa divisione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

In Italia la CBD è stata ratificata con la legge n. 124 del 14 febbraio 1994. Successivamente, il 16 marzo 1994, è stato deliberato dal CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) il documento «Linee strategiche e programma preliminare per l'attuazione della Convenzione sulla biodiversità in Italia».

- *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nations framework Convention on climate change - UNFCCC)*; anch'essa sottoscritta al *Summit* Mondiale di Rio de Janeiro del 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, stabilisce un accordo quadro affinché gli sforzi intergovernativi affrontino la sfida posta dai cambiamenti climatici. Riconosce che il clima è una risorsa condivisa che può essere influenzata dalle emissioni industriali o di altra origine di diossido di carbonio o di altri gas serra.

Nel 1997 una parte dei Paesi firmatari ha sottoscritto un protocollo aggiuntivo che conferisce maggiore forza al Trattato: il *Protocollo di Kyoto* che impegna le Parti contraenti di cui all'allegato I della Convenzione a stabilire obiettivi individuali e legalmente vincolanti al fine di limitare o ridurre le emissioni di gas serra. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 65 del 15 gennaio 1994 e il Protocollo di Kyoto con la legge n. 120 del 1° giugno 2002.

Oltre ai due Trattati precedenti, altri tre documenti sono stati siglati dai capi di Stato al *Summit* di Rio de Janeiro del 1992:

- *Dichiarazione di Rio*: promuove principi generali per guidare le Nazioni nei loro programmi per lo sviluppo e la protezione dell'ambiente;

- *Documento sulle foreste*: durante il *Summit* di Rio non fu possibile negoziare un Trattato formale sulla gestione sostenibile delle foreste a causa dell'opposizione delle nazioni più industrializzate. Queste infatti intendevano limitare il campo di applicazione dell'accordo alle sole foreste tropicali. Pertanto fu siglato un documento, non vincolante per le Parti, costituito da 17 principi.

- *Agenda 21*: affronta le principali problematiche ambientali e alcuni temi associati, come la salute umana e la povertà, e propone una serie di piani di azione. Questi prendono in considerazione gli aspetti legali, tecnici, finanziari e istituzionali di problematiche come la deforestazione, la desertificazione, l'inquinamento atmosferico, e così via. Un aspetto particolarmente critico dell'Agenda 21 è il reperimento dei fondi necessari a coprire i costi, stimati in 600 miliardi di dollari per anno.

- *Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla siccità e alla desertificazione (United Nations Convention to combat desertification - UNCCD)*. Sottoscritta nel 1994, si pone come obiettivi la lotta alla desertificazione, la mitigazione degli effetti nei Paesi affetti da siccità e/o desertificazione, in particolare in Africa. L'Italia ha ratificato questa Convenzione con la legge n. 170 del 4 giugno 1997. Inoltre con la delibera CIPE n. 229 del 21 dicembre 1999, l'Italia ha adottato il Piano di azione nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione.

Infine vanno menzionati due ulteriori strumenti giuridici internazionali finalizzati alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo strategico di ridurre significativamente la perdita di biodiversità entro il 2010, obiettivo adottato in seno alle decisioni assunte nelle *Conferences of parties (COP)* della CBD.

Il primo di questi strumenti è la *risoluzione sulla biodiversità* approvata alla Conferenza europea dei Ministri dell'ambiente, tenutasi a Kiev nel 2003, nel quadro della strategia europea PEBLDS EBMI-F (*Pan-european biological and landscape diversity strategy, European bio-diversity monitoring and indicators framework*); in tale sede si è deciso di sviluppare un gruppo chiave di indicatori di biodiversità entro il 2006 e di attivare un programma paneuropeo sul monitoraggio della biodiversità entro il 2008.

Il secondo strumento è rappresentato dalle *risoluzioni* approvate nella Conferenza dell'Unione europea a Malahide (2004) e dalla decisione del Consiglio dell'Unione europea (2004) di sviluppare entro il 2006 un gruppo chiave di indicatori per la valutazione dei risultati raggiunti nel quadro dell'obiettivo del 2010.

**3.** - L'Unione europea dispone di due direttive fondamentali per la tutela della flora e della fauna selvatica: la direttiva «Uccelli» e la direttiva «Habitat».

La direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la protezione degli uccelli selvatici (79/409/CEE), si prefigge la protezione, la gestione e la regolazione e stabilisce la disciplina per lo sfruttamento di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato (ad eccezione della Groenlandia).

La direttiva «Uccelli» in particolare mira a: mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli ad un livello che corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative; controllare l'attività venatoria; vietare il ricorso a qualsiasi mezzo di cattura o uccisione che possa portare all'estinzione di una specie; inviare annualmente alla Commissione una relazione in applicazione dell'art. 9 della direttiva (deroghe); incoraggiare ricerche e lavori per la protezione, gestione e utilizzazione delle specie poste in allegato; trasmettere alla Commissione, ogni tre anni, in applicazione dell'art. 12, un rapporto circa lo stato di attuazione della direttiva.

Gli Stati membri devono anche preservare, mantenere o ripristinare i biotopi e gli *habitat* delle specie di uccelli: 1) istituendo zone di protezione speciale (ZPS); 2) mantenendo gli *habitat* esistenti; 3) ripristinando i biotopi distrutti; 4) creando biotopi.

Ad integrazione della direttiva «Uccelli» devono essere infine citate: la direttiva 97/49/CE della Commissione, del 29 luglio 1997, che sostituisce l'allegato I della direttiva «Uccelli», e la direttiva 94/24/CE del Consiglio, dell'8 giugno 1994, che modifica l'allegato II.

La direttiva del Consiglio 92/43/CEE sulla conservazione



degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche intende, invece, promuovere il mantenimento della biodiversità mediante l'individuazione di misure di conservazione e di tutela che tengano conto anche delle esigenze economiche, sociali, culturali e delle realtà regionali e locali dei singoli Stati membri. Lo scopo è quello di mantenere o ripristinare in uno stato di conservazione favorevole gli *habitat* naturali e seminaturali e le specie di flora e fauna selvatiche.

Gli obiettivi specifici della direttiva sono: la creazione di una rete ecologica europea coerente, denominata rete Natura 2000, costituita da zone speciali di conservazione (ZSC) e dalle zone di protezione speciale (ZPS) della direttiva 79/409/CEE; la proposta da parte degli Stati membri, in base ai criteri riportati nell'allegato III, di un elenco di siti (proposti siti di importanza comunitaria o pSIC) indicante quali tipi di *habitat* naturali, tra quelli elencati nell'allegato I, e quali specie, di cui all'allegato II, si riscontrano in detti siti; la designazione da parte degli Stati membri di tali siti di importanza comunitaria (SIC) come zone speciali di conservazione, entro il termine di 6 anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento e il ripristino in uno stato soddisfacente di conservazione degli *habitat* e delle specie elencate negli allegati e per la coerenza della rete Natura 2000, nonché per il rischio di degrado che incombe sui detti siti; l'esame di ogni piano o progetto, anche non direttamente connesso alla gestione del sito, ma che può avere incidenze significative sul sito stesso (valutazione di incidenza), tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo.

Gli aspetti rilevanti della direttiva «*Habitat*» sono in particolare due. In primo luogo il carattere transfrontaliero della tutela della biodiversità, che viene attuata attraverso la rete Natura 2000. Il concetto di rete intende valorizzare soprattutto la *funzionalità* degli *habitat* e dei sistemi naturali e la loro *potenzialità* a evolvere verso situazioni di maggior complessità e ricchezza. La *coerenza ecologica* della rete è assicurata dalla gestione integrata di ogni sito che fa parte del sistema. La rete viene rappresentata da un sistema di territori correlati da legami funzionali. Spetta quindi agli Stati membri l'individuazione e la conservazione di quegli elementi del paesaggio che per le loro caratteristiche svolgono una funzione essenziale, ad esempio per le migrazioni, la distribuzione geografica e il flusso genico tra le popolazioni.

I siti della rete vanno monitorati al fine di ottenere dati oggettivi su cui basare progetti di sviluppo compatibili con gli obiettivi di conservazione dei siti stessi (2).

Il secondo aspetto importante è l'attenzione che la norma rivolge anche agli *habitat* seminaturali, nei quali l'uomo ha contribuito a creare un equilibrio ecologico importante, ad esempio attraverso le attività dell'agricoltura tradizionale, il governo dei boschi e il pascolo.

Tale scelta nasce dall'esigenza di integrare le disposizioni in materia ambientale nelle altre politiche comunitarie, così come definito anche nel VI Programma d'azione per l'ambiente dell'UE (2001- 2010). Di conseguenza, anche la gestione delle aree seminaturali punta verso l'incentivazione delle attività tradizionali, l'allevamento a basso impatto, il pascolo tradizionale, i metodi dell'agricoltura estensiva.

La direttiva «*Habitat*» è stata in parte modificata dalla direttiva 97/62/CE del Consiglio del 27 ottobre 1997, «recante adeguamento al progresso tecnico e scientifico della direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche».

A completamento del quadro normativo europeo, è da citare la direttiva 99/105/CE, relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione.

In considerazione dell'importanza rivestita dal patrimonio forestale anche per gli aspetti relativi alla protezione e alla valorizzazione ambientale, l'Unione europea ha emanato una direttiva che introduce, nell'ambito delle problematiche forestali, i concetti di «sviluppo sostenibile» e «biodiversità» e prevede che «(...) gli Stati membri stabiliscano un elenco delle regioni di provenienza che precisi l'origine dei materiali di base (...)» e che «(...) la demarcazione delle regioni di provenienza deve essere indicata dagli Stati membri tramite la redazione e pubblicazione di apposite mappe (...)». La norma si applica alla produzione a fini di commercializzazione e alla commercializzazione stessa di materiale di propagazione per fini forestali appartenente ad oltre 70 specie. Una delle novità introdotte è rappresentata dal concetto di «regione di provenienza»; con tale definizione si intende «il territorio o l'insieme di territori soggetti a condizioni ecologiche sufficientemente uniformi e sui quali si trovano soprassuoli o fonti di semi sufficientemente omogenei dal punto di vista fenotipico e, ove valutato, dal punto di vista genotipico, tenendo conto dei limiti altimetrici ove appropriato» (3).

4. - L'Italia è tra i Paesi europei più ricchi di biodiversità, possedendo la metà delle specie vegetali e un terzo delle specie animali presenti nel territorio europeo. Le norme nazionali per la conservazione della flora e della fauna selvatica attualmente tutelano una parte di questo importante patrimonio.

Le prime leggi che sono state emanate in Italia in materia di protezione della biodiversità sono state quelle relative alla ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali, come già segnalato nei paragrafi precedenti.

A partire dagli anni '90 del 1900 si è registrato un incremento nella emanazione di leggi, in parte dovuto anche alla necessità di recepire le diverse direttive europee. Con queste nuove norme si realizza una evoluzione nell'approccio alla conservazione della biodiversità, che non si limita più alla elencazione delle specie da proteggere, ma richiede l'elaborazione di strategie per la conservazione della biodiversità e lo sviluppo sostenibile.

Di seguito si citano le principali leggi nazionali vigenti, riunite secondo alcuni temi principali.

#### *Aree naturali protette*

La legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991, «detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese».

I territori caratterizzati da rilevante valore naturalistico e ambientale sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione\* allo scopo di perseguire, in particolare, le seguenti finalità:

- conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;
- applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali;
- promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;
- difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

(2) Ministero ambiente e tutela del territorio, 2002.

(3) La direttiva 99/105/CE è stata recepita in Italia con il d.lgs. 10

novembre 2003, n. 386.

La legge n. 394/1991 è stata modificata in parte dalla legge n. 426 del 9 dicembre 1998: «Nuovi interventi in campo ambientale».

#### *Tutela della fauna e della flora*

I principali provvedimenti normativi sono: *a*) la legge n. 150 del 7 febbraio 1992, che rappresenta la disciplina applicativa in Italia della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione (CITES) e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché delle norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica; *b*) la legge n. 157 dell'11 febbraio 1992 e s.m.i. (come la legge n. 221 del 3 ottobre 2002), che detta le norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. La fauna selvatica è definita «patrimonio indisponibile dello Stato» ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale.

Fanno parte della fauna selvatica tutte le specie di mammiferi e di uccelli che esistono in popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente sul territorio nazionale in stato di naturale libertà.

Quindi, tutte le specie della fauna omeoterma sono protette, ad eccezione delle specie cacciabili indicate all'art. 18. Sono inoltre particolarmente protette, anche sotto il profilo sanzionatorio, le specie elencate nell'art. 2. Infine, la legge recepisce anche la direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979 sulla protezione degli uccelli selvatici (79/409/CEE) e s.m.i.

Con il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 25 marzo 2005 è stato pubblicato l'elenco delle zone di protezione speciale (ZPS), classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE.

#### *Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*

Come già riportato, con la direttiva «*Habitat*» (43/92/CEE) la conservazione della biodiversità nel territorio dell'Unione europea viene garantita attraverso un sistema coordinato e coerente di aree, la rete Natura 2000, destinate alla tutela degli *habitat* naturali e seminaturali e delle specie animali e vegetali indicati negli allegati I e II della direttiva «*Habitat*» e delle specie di cui all'allegato I della direttiva «Uccelli».

La direttiva «*Habitat*» è stata recepita in Italia con il regolamento di attuazione d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, successivamente modificato e integrato dal d.m. 20 gennaio 1999, ma soprattutto dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120 (4).

#### *Protezione delle specie marine*

La protezione della biodiversità nell'ambiente marino in Italia è basata soprattutto sulle leggi di ratifica della Convenzione di Washington (legge n. 874 del 19 dicembre 1975) e della Convenzione di Berna (legge n. 503 del 5 agosto 1981, emendamenti agli allegati I, II e III della Convenzione entrati in vigore in Italia il 6 marzo 1998). Successivamente, con la Convenzione di Barcellona (ratificata dall'Italia con le leggi nn. 30/79, 979/82, 349/86 e 394/91), ai Paesi firmatari viene richiesto di sviluppare strategie specifiche per la conservazione della diversità biologica e l'uso sostenibile delle risorse marine mediterranee. Le Parti contraenti della Convenzione e dei suoi sei Protocolli si sono quindi dotati di un Piano d'azione per il Mediterraneo, il *Mediterranean action program* (MAP), orientato alla

cooperazione e allo sviluppo sostenibile dell'area. Il protocollo relativo alle Aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (*Med SPA*), ratificato dall'Italia il 7 settembre 1999, prevede azioni per la conservazione delle specie minacciate elencate nell'allegato II al protocollo stesso.

Infine, di recente emanazione è la legge n. 61 dell'8 febbraio 2006, che autorizza l'istituzione di zone di protezione ecologica oltre le acque territoriali italiane, nelle quali si applicano, tra l'altro, le norme del diritto italiano, del diritto dell'Unione europea e dei Trattati internazionali in vigore per l'Italia in materia di protezione dei mammiferi e della biodiversità.

#### *Pesca marittima*

Anche la normativa nazionale relativa alla disciplina della pesca marittima contiene alcune disposizioni dedicate alla tutela delle specie marine. In particolare si citano: la legge n. 963 del 14 luglio 1965 (pesca marittima) all'art. 15 – Tutela delle risorse biologiche; la legge n. 41 del 17 febbraio 1982 (piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima) all'art. 4 – Regolazione dello sforzo di pesca e il decreto ministeriale del 3 maggio 1989, «Disciplina della cattura dei cetacei, delle testuggini e degli storioni».

#### *Patrimonio forestale*

Il regio decreto n. 3267 del 30 dicembre 1923, «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani», è una delle prime norme emanate in Italia per la tutela del patrimonio forestale, aggiornata successivamente con la legge n. 991 del 25 luglio 1952.

Di importanza fondamentale per la repressione degli incendi boschivi è la legge quadro n. 353/2000, con la quale l'incendio boschivo è stato introdotto tra i reati penali ed è stato rinnovato e rafforzato il sistema sanzionatorio vigente.

La prima definizione giuridica del termine bosco si è avuta con il d.lgs. n. 227/2001, contenente disposizioni per l'orientamento e la modernizzazione del settore forestale. Oltre al già citato d.lgs. n. 386/2003 di attuazione della direttiva 99/105/CE, relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione, si riportano il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 2 febbraio 2005, «Attuazione dei programmi pilota a livello nazionale in materia di afforestazione e riforestazione, ai sensi dell'art. 2, punto 3, della l. 1° giugno 2002, n. 120», e il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 16 giugno 2005, «Linee guida di programmazione forestale».

**4.1.** - La flora italiana comprende 6711 specie di piante vascolari (pteridofite, gimnosperme e angiosperme) (5), 1097 specie di briofite (muschi ed epatiche) e 2145 specie di licheni. Per quanto riguarda le alghe degli ambienti marini e delle acque dolci non si dispone ancora di documentazione a cui fare riferimento (6).

Le specie vegetali italiane sono tutelate ai sensi delle seguenti Convenzioni internazionali e direttive europee recepite dall'Italia: Convenzione di Berna, Convenzione di Washington, Convenzione di Barcellona e direttiva 92/43/CEE «*Habitat*».

Non esiste tuttora una legge quadro nazionale per la protezione della flora. Questa materia è di fatto delegata alle singole Regioni e Province autonome.

(4) Successivamente sono stati emanati:

- decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 20 gennaio 1999: «Modificazioni degli allegati A e B del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, in attuazione della direttiva 97/62/CE del Consiglio, recante adeguamento al progresso tecnico e scientifico della direttiva 92/43/CEE»;
- decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 3 settembre 2002: «Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000»;
- decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 25 marzo 2004: «Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione bio-

geografica alpina in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE»;

- decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 25 marzo 2005: «Elenco dei siti di importanza comunitaria (SIC) per la regione biogeografica continentale in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE»;

- decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 25 marzo 2005: «Elenco dei proposti siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE».

(5) F. CONTI *et al.*, *An annotated checklist of the italian vascular flora*, Roma, 2005, 420.

(6) Fonte: sito web [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it), 2006.

**4.2.** - La fauna italiana è costituita da circa 58.616 specie di cui circa 57.258 invertebrati e 1.358 vertebrati. La normativa nazionale (legge n. 157/92), le direttive comunitarie (79/409/CEE e 92/43/CEE) e le Convenzioni internazionali (Berna, Bonn, Parigi, Washington, Barcellona) con le relative leggi di recepimento, tutelano in modo specifico, a differenti livelli, solo una parte delle specie animali, riservando quasi esclusivamente il loro interesse ai vertebrati.

Sono tutelati 93 mammiferi su 127 (79 per cento), 467 uccelli su 473 (99 per cento), 55 rettili su 55 (100 per cento), 37 anfibi su 37 (100 per cento), 39 pesci ossei su 494 (8 per cento), 7 pesci cartilaginei su 74 (9,6 per cento) e 4 agnati su 5 (80 per cento). Passando agli invertebrati le cifre diventano assai diverse. Infatti risultano tutelati 7 poriferi su 477 (1 per cento), 7 celenterati su 461 (1 per cento), 20 molluschi su 2.158 (1 per cento), 1 anellide su 1.163 (0,09 per cento), 9 crostacei su 2.236 (0,4 per cento), 38 insetti su 37.674 (0,1 per cento) e 1 echinoderma su 118 (0,8 per cento) (7).

**5.** - La maggior parte delle Regioni e le Province autonome ha provveduto a emanare diverse norme relative alla tutela delle specie della flora spontanea e della fauna selvatica in conformità alle convenzioni internazionali, alle direttive comunitarie e alle leggi nazionali (8).

Nei seguenti paragrafi vengono prese in considerazione separatamente le normative di protezione delle specie vegetali e successivamente quelle relative alle specie animali.

**5.1.** - Le Province autonome e quasi tutte le Regioni dispongono di provvedimenti legislativi finalizzati alla protezione della flora spontanea, nei quali sono specificate, tramite liste allegare, le entità da tutelare.

Tali provvedimenti sono stati emanati a partire dai primi anni settanta. La maggior parte delle Regioni hanno un unico riferimento normativo, mentre altre, come Friuli-Venezia Giulia, Molise ed Umbria, hanno integrato i primi provvedimenti con leggi più recenti e nuove liste.

I provvedimenti di tutela sono riferiti quasi sempre ad una parte della flora spontanea presente nel territorio regionale. Fanno eccezione la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che hanno emanato norme per la protezione di tutte le specie spontanee di flora erbacea ed arbustiva, nonché di muschi e licheni (9). In aggiunta tali Regioni e Province autonome sono dotate di norme di protezione supple-

mentare per entità di particolare rilievo, elencate nelle liste allegare ai testi di legge. Anche la legge regionale del Piemonte limita la raccolta di tutta la flora spontanea e tutela in maniera più restrittiva un certo numero di specie vegetali (10).

Esistono anche casi particolari, come la Regione Marche, che dispone di provvedimenti di tutela della flora limitati ad alcune specie di alberi ad alto fusto (11).

Puglia, Sardegna e Sicilia non hanno invece ancora legiferato in materia di protezione della flora. Queste Regioni sono molto importanti dal punto di vista floristico nel contesto nazionale, basti pensare che più del 10 per cento della flora di Sicilia e Sardegna è composta da specie endemiche, che in molti casi sono anche esclusive di questi territori (12).

In conclusione, la maggior parte delle Regioni e delle Province autonome dispone di provvedimenti per la tutela della flora spontanea, anche se caratterizzati da approcci diversi e non omogenei tra loro. Esiste una grande disparità nel numero di specie protette nelle diverse Regioni e anche nei criteri che sono stati adottati per selezionarle. Inoltre alcuni provvedimenti risultano piuttosto datati (13).

**5.2.** - Tutte le Regioni e le Province autonome dispongono di numerose norme per la tutela della fauna selvatica, quasi sempre corredate di allegati con le liste delle specie protette. Tuttavia gran parte delle leggi emanate riguarda in realtà la disciplina dell'attività venatoria, i calendari venatori e la tutela della fauna omeoterma (uccelli e mammiferi), trattando essenzialmente l'attuazione regionale della legge n. 157/92 e dell'art. 9 (deroghe) della direttiva «Uccelli».

Stessa considerazione va fatta per le norme per la tutela della fauna ittica, che riguardano esclusivamente i regolamenti e i calendari per la pesca nelle acque interne e marine.

Inoltre, quasi tutte le Regioni e le Province autonome hanno emanato specifici provvedimenti dedicati alla tutela della fauna «minore» o «inferiore», intendendo tuttavia gruppi faunistici diversi.

La Liguria e l'Emilia Romagna hanno elaborato una definizione precisa del termine fauna «minore».

Nella legge ligure si intende l'insieme di tutte le specie animali presenti nella Regione ad eccezione dei pesci, uccelli e mammiferi (14). In Emilia Romagna ci si riferisce a tutte le specie animali presenti sul territorio emiliano romagnolo di cui esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente, compresi i micromammiferi e i chiroteri e con esclusione degli altri vertebrati omeotermi (15).

(7) Dati Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e Politecnico di Milano, 2005.

(8) Un imponente corpus normativo è stato di recente riassembleto in un rapporto dell'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), n. 75/2006, a cui si rimanda ([www.apat.it](http://www.apat.it)) per ogni ulteriore approfondimento, e a cui siamo molto debitori per alcuni dati di questo nostro studio.

Esso è organizzato in schede divise per ambiti amministrativi. All'interno di ogni scheda sono stati elencati i provvedimenti emanati da ciascuna Regione e Provincia autonoma, ordinati secondo un criterio cronologico e completi di: 1) riferimento normativo; 2) rubrica; 3) articoli di interesse o breve descrizione delle disposizioni contenute, ivi incluse le liste delle specie tutelate, revisionate e commentate.

Per completezza, nelle schede, oltre alle leggi specifiche di protezione della flora, sono state riportate, laddove esistenti, anche le normative di carattere più generale attinenti alla conservazione della natura, in particolare: principali leggi sulle aree protette; leggi per la raccolta dei funghi epigei e dei tartufi; leggi forestali e normative per la tutela degli alberi ad alto fusto, se complete di liste di specie.

Inoltre per l'interesse ai fini della tutela della diversità genetica e della conservazione degli *habitat* sono state riportate anche alcune disposizioni particolari quali: leggi finalizzate alla tutela delle risorse genetiche (Friuli, Lazio, Marche, Toscana, Umbria, Veneto); leggi per la tutela dei biotopi (Piemonte, Provincia autonoma di Trento); leggi per la conservazione di formazioni vegetali di cui all'allegato I della direttiva 92/43/CEE, in partico-

lare dei prati stabili del Friuli-Venezia Giulia. Nelle schede non sono state inserite le leggi che regolano la raccolta delle piante spontanee commestibili (come la l.r. n. 32 del 19 agosto 1996 del Friuli-Venezia Giulia), né quelle riguardanti la gestione dei giardini botanici. Si segnala altresì che talvolta tali provvedimenti fanno esplicito riferimento alle finalità di conservazione *ex situ* della flora autoctona e delle specie in pericolo di estinzione (come ad esempio la l.r. n. 45 del 11 settembre 1979 dell'Abruzzo e la l.r. n. 22 del 17 novembre 1983 del Piemonte).

(9) L.r. Valle d'Aosta n. 17 del 31 marzo 1977, *Protezione della flora alpina*; l.p. Trento n. 17 del 25 luglio 1973 e l.p. Bolzano n. 13 del 28 giugno 1972, *Norme per la protezione della flora alpina*.

(10) L.r. Piemonte n. 32 del 2 novembre 1982, *Norme per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale*.

(11) L.r. Marche n. 7 del 13 marzo 1985, *Disposizioni per la salvaguardia della flora marchigiana*.

(12) Insomma, tale vuoto normativo riguarda tre Regioni particolarmente importanti nel contesto nazionale, per l'elevato valore biogeografico, l'alto tasso di endemicità e la rilevanza della loro flora.

(13) Lazio ed Abruzzo ad esempio hanno leggi che risalgono agli anni settanta, mentre abbiamo visto che altre Regioni, come Molise, Umbria e Friuli-Venezia Giulia, hanno integrato i primi provvedimenti con leggi più recenti, dotate di nuove liste.

(14) L.r. Liguria n. 4 del 22 gennaio 1992, *Tutela della fauna minore*.

(15) L.r. Emilia-Romagna n. 15 del 31 luglio 2006, *Disposizioni per la tutela della fauna minore in Emilia-Romagna*.

In alcune Regioni vengono sottoposte a tutela indistintamente tutte le specie di anfibi e rettili presenti nel territorio regionale (Valle d'Aosta, Liguria e Calabria), in altre sono considerate protette solo un numero limitato di specie di anfibi, rettili, crostacei, molluschi elicidi (chioccioline) e insetti (formica rufa). Infine, in alcune Regioni viene regolata esclusivamente la raccolta di alcune specie destinate al consumo umano (ossia ranidi e elicidi).

6. - Dall'esame della lunga serie di norme emanate a livello internazionale, nazionale e regionale/provinciale sulla tutela delle specie della flora e della fauna selvatica è possibile evidenziare alcuni elementi di riflessione.

Le Convenzioni e gli accordi internazionali costituiscono senza dubbio il riferimento più importante per lo sviluppo di politiche e l'emanazione di norme da parte dei Paesi firmatari. L'approccio adottato nell'ambito delle diverse Convenzioni è vario e va dalla tutela di elenchi di specie (Convenzione di Berna e di Bonn), alla conservazione di specie e dei loro *habitat* (Convenzione di Barcellona), alla conservazione della biodiversità intesa nel senso più ampio (Convenzione di Rio de Janeiro).

Nonostante l'indubbia importanza delle Convenzioni per l'elaborazione di adeguate strategie nazionali per la conservazione della biodiversità, la loro reale efficacia può essere limitata dal fatto che la loro attuazione è lasciata alla libertà dei Paesi firmatari. L'eventuale non adempimento comporta soltanto un richiamo formale.

In ambito europeo, la strategia per la conservazione della biodiversità adottata dalla Commissione si basa essenzialmente sulle direttive «Uccelli» e «*Habitat*». Lo scopo delle due direttive è la conservazione di elenchi di specie animali e vegetali e di tipi di *habitat* naturali e seminaturali ritenuti rilevanti per le diverse regioni biogeografiche comprese nel territorio europeo. L'approccio generale adottato dalle direttive è quindi di tipo integrato, mirato anche alla tutela degli *habitat* delle specie attraverso la designazione di zone di protezione speciale e di zone speciali di conservazione. Agli Stati membri spetta l'obbligo di individuare le misure di gestione più idonee per tali zone e di effettuare la valutazione di incidenza per ogni piano o progetto che possa avere incidenze significative su tali aree.

Differentemente da quanto avviene per le Convenzioni internazionali, per le direttive europee esiste l'obbligo di recepimento da parte degli Stati membri. In caso di attuazione errata, parziale o non attuazione, si apre una procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro inadempiente. Questa, in caso di condanna, si traduce concretamente in un mancato accredito di fondi.

A livello nazionale, come abbiamo visto la direttiva «Uccelli» è stata recepita con la legge n. 157/92 e s.m.i. Sebbene la protezione sia limitata alla sole specie non cacciabili della fauna selvatica omeoterma, la legge n. 157/92 rappresenta tuttora uno degli strumenti più importanti ed efficaci per la conservazione della fauna omeoterma nel territorio nazionale, prevedendo anche un regime sanzionatorio per alcune specie particolarmente protette (art. 2).

La direttiva «*Habitat*» è stata recepita in Italia con il d.p.r. n. 357/1997 e s.m.i. Tale decreto costituisce il riferimento normativo fondamentale per la conservazione delle specie della flora e della fauna selvatica, nonché degli *habitat* naturali e seminaturali di importanza comunitaria. Tuttavia la mancanza di un sistema sanzionatorio limita l'efficace applicazione delle misure di conservazione previste.

Per quanto riguarda la flora e la fauna non omeoterma, le sole specie protette a livello nazionale sono quelle incluse negli allegati 2, 4 e 5 della direttiva «*Habitat*», mancando tuttora una legge quadro a livello nazionale.

Oltre alle norme appena citate, va comunque ricordato che in ambito nazionale la tutela della flora e della fauna selvatica è inclusa tra le principali finalità della legge quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 6 dicembre 1991). L'insieme costituito dal sistema delle aree protette istituite ai sensi della legge n. 394/91 e dalla rete Natura 2000 copre circa il 19 per cento del territorio nazionale e costituisce uno strumento molto importante per la conservazione della biodiversità in Italia.

Tra i provvedimenti normativi ritenuti più efficaci a livello nazionale vi sono poi quelli relativi all'applicazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie della flora e della fauna selvatica (CITES), adottata compiutamente dall'Italia con la legge n. 150 del 7 febbraio 1992. In termini generali, la CITES, insieme ai regolamenti europei correlati, tutela solo le specie minacciate dal commercio internazionale, prevedendo diversi livelli di controllo. Questo significa che le specie minacciate da altri fattori non vengono prese in considerazione. Il commercio illegale di specie animali e vegetali rappresenta una delle minacce alla sopravvivenza delle specie selvatiche. Inoltre i problemi legati al commercio internazionale sono connessi strettamente all'introduzione di specie esotiche, considerate una delle principali cause della perdita di biodiversità a livello globale.

Come abbiamo visto, l'ampio *corpus* normativo emanato a livello regionale e provinciale affronta in particolare i seguenti temi: la tutela della flora spontanea, i calendari venatori, le deroghe, i ripopolamenti, la fauna minore e la pesca nelle acque interne.

Le leggi di tutela della fauna e della flora delle Regioni e delle Province autonome sono uno strumento di conservazione fondamentale, per il quale si renderebbe necessaria una revisione, che colmi i vuoti normativi, laddove presenti, e la disomogeneità tra le diverse situazioni, nonché il controllo delle liste di specie animali e vegetali da tutelare che talvolta necessitano di verifiche ed aggiornamenti o di integrazioni.

In conclusione, dalla rassegna normativa svolta e dalle considerazioni sopra riportate, pur certamente non esaustive ai fini di un'analisi approfondita, si possono individuare alcune problematiche ancora aperte:

- a livello internazionale, la necessità di un continuo aggiornamento e revisione delle liste di specie tutelate dalle diverse Convenzioni internazionali e dalle direttive, in modo tale che vengano incluse anche le specie di recente individuazione o attribuzione tassonomica;

- a livello nazionale, l'opportunità di una revisione delle leggi di riferimento in materia di conservazione della flora e della fauna selvatica, che affronti, in maniera coordinata con le norme di livello internazionale, tutti gli aspetti relativi alla conservazione delle specie vegetali e animali e non solo quelli legati al loro utilizzo;

- a livello regionale e provinciale, in attesa delle auspicabili leggi quadro, la necessità di procedere all'analisi della normativa vigente per l'omogeneizzazione, l'aggiornamento e la revisione terminologica e tassonomica delle liste di specie e per la messa in atto di tutte le misure necessarie al fine di colmare il vuoto normativo nelle Regioni che non hanno ancora legiferato in materia. □

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

## I

Corte di giustizia CE - 26-4-2007, in causa C-135/05 - Rosas, pres.; Klučka, rel.; Poiars Maduro, avv. gen. - Commissione/Italia.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Recupero o smaltimento di rifiuti senza pericolo per l'uomo o pregiudizio per l'ambiente - Adozione di misure adeguate da parte degli Stati membri - Necessità.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE - Verifica della corretta applicazione pratica negli Stati membri - Poteri di indagine della Commissione - Elementi forniti da eventuali denunciatori, organizzazioni private o pubbliche, o amministrazioni dello Stato.**

*Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (1).*

*Nel verificare la corretta applicazione pratica delle disposizioni nazionali destinate a garantire la concreta attuazione di una direttiva - tra cui quelle adottate nel settore dell'ambiente - la Commissione, che non dispone di propri poteri di indagine in materia, dipende in ampia misura dagli elementi forniti da eventuali denunciatori, da organizzazioni private o pubbliche attive sul territorio dello Stato membro interessato, nonché forniti da amministrazioni dello stesso (2).*

## II

Corte di giustizia CE - 14-6-2007, in causa C-82/06 - Juhász, pres.; Malenovský, rel.; Ruiz-Jarabo Colomer, avv. gen. - Commissione/Italia.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Piano di gestione dei rifiuti - Nozione di diritto comunitario - Interpretazione uniforme - Necessità.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti pericolosi - Direttive 75/442/CEE e 91/689/CEE - Obbligo di elaborare e comunicare piani di gestione - Obbligo di risultato - Adempimento attraverso misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo - Esclusione.**

*La nozione di piano di gestione dei rifiuti è una nozione di diritto comunitario che esige un'interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri (3).*

*L'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti rappresenta un obbligo di risultato che non può essere adempiuto a mezzo di misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo. Una mera enumerazione dei criteri di determinazione di tali luoghi costituisce solo una cornice regolamentare che, in quanto tale, non garantisce che il risultato richiesto venga raggiunto (4).*

## I

(Omissis)

1. - Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di constatare che, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari:

- per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti;

- affinché ogni detentore di rifiuti li consegna ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni di smaltimento o di recupero, oppure provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento conformandosi alle disposizioni della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (G.U. L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (G.U. L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva 75/442»);

- affinché tutti gli stabilimenti o le imprese che effettuano operazioni di smaltimento siano soggetti ad autorizzazione dell'autorità competente;

- affinché in ogni luogo in cui siano depositati (messi in discarica) rifiuti pericolosi, questi ultimi siano catalogati e identificati; e

- affinché, in relazione alle discariche che hanno ottenuto un'autorizzazione o erano già in funzione alla data del 16 luglio 2001, il gestore della discarica elabori e presenti per l'approvazione dell'autorità competente, entro il 16 luglio 2002, un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni relative alle condizioni per l'autorizzazione e le misure correttive che ritenga eventualmente necessarie; e affinché, in seguito alla presentazione del piano di riassetto, le autorità competenti adottino una decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni, facendo chiudere al più presto le discariche che non ottengano l'autorizzazione a continuare a funzionare, o autorizzando i necessari lavori e stabilendo un periodo di transizione per l'attuazione del piano,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (G.U. L 377, pag. 20), e dell'art. 14, lett. a)-c), della direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti (G.U. L 182, pag. 1).

(Omissis)

18. - Il Governo italiano sostiene che il ricorso della Commissione dovrebbe essere dichiarato irricevibile a causa della genericità e dell'indeterminatezza dell'inadempimento addebitato, che impedirebbe a detto governo di presentare una difesa precisa tanto in fatto quanto in diritto. (...).

19. - La Commissione ritiene, per contro, di poter esaminare, in un unico procedimento, la questione dello smaltimento dei rifiuti sulla totalità del territorio italiano. Siffatto approccio, da essa qualificato «orizzontale», consentirebbe, da un lato, di individuare e di correggere più efficacemente i problemi strutturali sottesi all'asserito inadempimento della Repubblica italiana e, dall'altro, di alleggerire i sistemi di controllo del rispetto del diritto comunitario in materia ambientale. (...).

20. - Anzitutto, occorre evidenziare che (...) il Trattato CE non contiene alcuna norma che si opponga all'esame complessivo di un numero rilevante di situazioni, in base alle quali la Commissione ritenga che uno Stato membro sia stato inadempiente, in modo ripetuto e prolungato, agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto comunitario.

21. - Si desume poi da costante giurisprudenza che una prassi amministrativa può costituire oggetto di un ricorso per inadempimento, qualora risulti in una certa misura costante e generale.

22. - Infine, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato ricevibili ricorsi della Commissione proposti in contesti analoghi, in cui quest'ultima deduceva precisamente una violazione strutturale e generalizzata degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442 da parte di uno Stato membro e una violazione di tali medesimi articoli, nonché dell'art. 14 della direttiva 1999/31.

23. - Di conseguenza, il ricorso della Commissione è ricevibile.

(Omissis)

24. - Il Governo italiano sostiene che le fonti di informazione sulle quali la ricorrente fonda il suo ricorso sarebbero prive di credibilità in quanto, da un lato, i rapporti del CFS non sono stati elaborati in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che sarebbe l'unica autorità nazionale competente rispetto all'ordinamento giuridico comunitario, e, dall'altro, gli atti delle commissioni parlamentari di inchiesta o gli articoli di stampa costituirebbero non confessioni, ma soltanto fonti generiche di prova, la cui fondatezza dev'essere dimostrata da chi le invoca.

25. - La Commissione, al contrario, considera che i rapporti elaborati dal CFS costituiscono una fonte di informazioni affidabili e privilegiate in materia ambientale. Infatti, il CFS costituirebbe una forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile che ha il compito, in particolare, di difendere il patrimonio forestale italiano, di tutelare l'ambiente, il paesaggio e l'ecosistema, nonché di esercitare attività di polizia giudiziaria al fine di vigilare sul rispetto delle normative nazionali e internazionali in materia.

26. - A tale riguardo si deve ricordare che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Ad essa spetta fornire alla Corte gli elementi necessari affinché questa accerti l'esistenza di siffatto inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione.

27. - Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti, a norma dell'art. 10 CE, ad agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste, in particolare, ai sensi dell'art. 211 CE, nel vigilare sull'applicazione delle norme del Trattato, nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza dello stesso Trattato.

28. - In una simile prospettiva, si deve tener conto del fatto che, nel verificare la corretta applicazione pratica delle disposizioni nazionali destinate a garantire la concreta attuazione della direttiva, tra cui quelle adottate nel settore dell'ambiente, la Commissione, che non dispone di propri poteri di indagine in materia, dipende in ampia misura dagli elementi forniti da eventuali denunciatori, da organizzazioni private o pubbliche attive sul territorio dello Stato membro interessato, nonché da questo stesso Stato membro.

(Omissis)

30. - (...) quando la Commissione ha fornito elementi sufficienti a far emergere determinati fatti verificatisi sul territorio dello Stato membro convenuto, spetta a quest'ultimo confutare in modo sostanziale e dettagliato i dati forniti dalla Commissione e le conseguenze che ne derivano.

31. - In simili circostanze, infatti, spetta innanzi tutto alle autorità nazionali effettuare i controlli *in loco* necessari, in uno spirito di cooperazione leale, conformemente al dovere di ogni Stato membro (...) di facilitare l'adempimento del compito generale della Commissione.

32. - Pertanto, quando la Commissione si richiama a denunce circostanziate, dalle quali emergono ripetuti inadempimenti alle disposizioni della direttiva, spetta allo Stato membro interessato confutare in modo concreto i fatti affermati in tali denunce. Del pari, quando la Commissione ha fornito elementi sufficienti a far risultare che le autorità di uno Stato membro hanno posto in essere una prassi reiterata e persistente contraria alle disposizioni di una direttiva, spetta a tale Stato membro confutare in modo sostanziale e dettagliato i dati in tal modo forniti, nonché le conseguenze che ne derivano. Tale obbligo incombe agli Stati membri in virtù del dovere di leale cooperazione, enunciato all'art. 10 CE, durante tutto il procedimento di cui all'art. 226 CE. Orbene, risulta dal fascicolo che le autorità italiane non hanno cooperato pienamente con la Commissione

ai fini dell'istruzione della presente causa nella fase del procedimento precontenzioso.

Sulla violazione degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'art. 2, n. 1, della direttiva 91/689 e dell'art. 14, lett. a)-c), della direttiva 1999/31

(Omissis)

37. - (...) per quanto riguarda più specificamente la valutazione della violazione da parte di uno Stato membro dell'art. 4 della direttiva 75/442, occorre ricordare che quest'ultimo prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, senza peraltro precisare il contenuto concreto delle misure che devono essere adottate per assicurare tale obiettivo. Tuttavia, ciò non toglie che tale disposizione vincola gli Stati membri quanto all'obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure. Non è quindi possibile, in via di principio, dedurre direttamente dalla mancata conformità di una situazione di fatto agli obiettivi fissati all'art. 4 di tale direttiva che lo Stato membro interessato sia necessariamente venuto meno agli obblighi imposti da questa disposizione. (...) la persistenza di una tale situazione di fatto, in particolare quando comporta un degrado rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato senza intervento delle autorità competenti, può rivelare che gli Stati membri hanno abusato del potere discrezionale che questa disposizione conferisce loro.

38. - A tale riguardo, occorre constatare che la fondatezza delle censure addebitate alla Repubblica italiana risulta chiaramente dal fascicolo. (...) tali informazioni rivelano (...) che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, persisteva una generale mancanza di conformità delle discariche a siffatte disposizioni.

39. - Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione dell'art. 4 della direttiva 75/442, è pacifico che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, vi era sul territorio italiano un considerevole numero di discariche in cui i gestori non avevano garantito il riciclaggio o lo smaltimento dei rifiuti in modo tale da non mettere in pericolo la salute dell'uomo e da non utilizzare procedimenti o metodi che potessero recare pregiudizio all'ambiente, nonché un considerevole numero di siti di smaltimento incontrollati di rifiuti. (...).

40. - L'esistenza di una tale situazione per un periodo prolungato di tempo ha necessariamente per conseguenza un degrado rilevante dell'ambiente.

41. - Quanto alla censura relativa alla violazione dell'art. 8 della direttiva 75/442, è accertato che, alla scadenza del termine impartito, le autorità italiane non hanno garantito che i detentori di rifiuti procedessero essi stessi allo smaltimento o al recupero dei rifiuti o li consegnassero ad un raccoglitore o ad un'impresa incaricata di effettuare tali operazioni, conformemente alle disposizioni della direttiva 75/442. (...).

42. - Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione dell'art. 9 della direttiva 75/442, non è contestato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, numerose discariche erano in funzione senza aver ottenuto l'autorizzazione delle autorità competenti. (...).

43. - Per quanto riguarda la censura relativa al fatto che le autorità italiane non hanno garantito la catalogazione o l'identificazione dei rifiuti pericolosi in ogni discarica o luogo in cui questi ultimi fossero depositati, (...) è sufficiente rilevare che il Governo di detto Stato membro non presenta argomenti e prove specifiche al fine di contraddire le affermazioni della Commissione. In particolare, esso non nega l'esistenza sul suo territorio, al momento della scadenza del termine fissato nel parere motivato, di almeno 700 discariche abusive contenenti rifiuti pericolosi, che non sono quindi sottoposti ad alcuna misura di controllo. Ne consegue che le autorità italiane non possono conoscere il flusso di rifiuti pericolosi depositati in tali discariche e che, pertanto, l'obbligo di catalogarli ed identificarli non è stata rispettato.

44. - Infine, ciò vale anche per la censura relativa alla violazione dell'art. 14 della direttiva 1999/31. Nella fattispecie, il Governo italiano ha segnalato esso stesso che 747 discariche che si trovano sul proprio territorio nazionale avrebbero dovuto

costituire oggetto di un piano di riassetto. (...) alla scadenza del termine impartito, tali piani erano stati presentati solo per 551 discariche e che solo 131 piani erano stati approvati dalle competenti autorità. Peraltro, (...) detto Governo non ha precisato quali fossero le azioni intraprese per quanto riguarda le discariche i cui piani di riassetto non erano stati approvati.

45. - Ne consegue che la Repubblica italiana è venuta meno, in modo generale e persistente, agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'art. 2, n. 1, della direttiva 91/689 e dell'art. 14, lett. a)-c), della direttiva 1999/31.

(Omissis)

## II

(Omissis)

1. - (...) la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia dichiarare che, non avendo elaborato né comunicato:

- il piano di gestione dei rifiuti per la Provincia di Rimini, conformemente all'art. 7, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE relativa ai rifiuti (*G.U. L 194, pag. 39*), come modificata con direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (*G.U. L 78, pag. 32*; in prosieguo: la «direttiva 75/442»);

- i piani di gestione dei rifiuti comprendenti i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi per la Regione Lazio, conformemente all'art. 7, n. 1, quarto trattino, della direttiva 75/442, e

- i piani di gestione dei rifiuti per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Puglia, nonché per la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige e la Provincia di Rimini, conformemente all'art. 6 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (*G.U. L 377, pag. 20*),

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza delle dette direttive.

(Omissis)

12. - La Repubblica italiana rimprovera la Commissione di aver contestato nella replica, cioè dopo la produzione dei piani di gestione richiesti, la validità sostanziale di questi. I diritti della difesa non sarebbero stati pertanto pienamente rispettati, poiché tali documenti non sono stati contestati nel corso della fase precontenziosa del procedimento. Di conseguenza, tali documenti dovrebbero costituire oggetto di un nuovo e distinto procedimento d'infrazione.

(Omissis)

14. - (...) la Corte ha già affermato a tal proposito che se il procedimento precontenzioso ha raggiunto l'obiettivo di proteggere i diritti dello Stato membro di cui trattasi, quest'ultimo, se nel corso della fase precontenziosa del procedimento non ha indicato alla Commissione che la direttiva di cui trattasi doveva considerarsi già trasposta nel diritto interno in vigore, non può contestare alla Commissione di aver esteso o modificato l'oggetto del ricorso come delimitato dal detto procedimento precontenzioso. Secondo la Corte, la Commissione può, dopo aver contestato ad uno Stato membro l'assenza di qualsiasi trasposizione di una direttiva, precisare, nella replica, che la trasposizione che lo Stato membro interessato ha fatto valere per la prima volta nel controricorso è comunque inesatta o incompleta con riferimento a determinate disposizioni della stessa direttiva. (...).

15. - Inoltre spetta alla Commissione esaminare i piani di gestione dei rifiuti che le sono stati sottoposti con il controricorso presentato dalla Repubblica italiana al fine di valutarne la conformità con il diritto comunitario. Il semplice fatto che la Commissione contesti nell'ambito del procedimento già intrapreso la validità di tali piani non può, nella specie, essere assimilato ad una violazione dei diritti della difesa, né giustificare l'introduzione di un nuovo procedimento di infrazione.

(Omissis)

17. - In linea generale, la Repubblica italiana per contestare l'inadempimento deduce un argomento attinente alla nozione di

«elaborazione» dei piani di gestione dei rifiuti. (...) Sostiene che nella terminologia del diritto amministrativo italiano un piano adottato, ma non ancora approvato, ha effetti «relativamente vincolanti» dal momento che tutte le iniziative pubbliche e private devono rapportarsi con la pianificazione *in itinere*.

18. - A questo proposito va constatato di primo acchito che la nozione di piano di gestione dei rifiuti è una nozione di diritto comunitario che esige un'interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri.

19. - (...) è costante giurisprudenza che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto. Di conseguenza, una disposizione avente effetti solo «relativamente vincolanti» non può soddisfare siffatta condizione e, quindi, l'argomento della Repubblica italiana non può essere accolto.

(Omissis)

21. - Per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Repubblica italiana sostiene di essersi conformata alla normativa comunitaria, anche se l'adozione del piano di gestione dei rifiuti pericolosi è avvenuta dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato. A giustificazione del ritardo deduce la complessità tecnica dell'elaborazione di un piano di gestione dei rifiuti.

22. - Secondo la Commissione, le circostanze invocate dalla Repubblica italiana vanno disattese poiché l'obbligo di elaborare un piano di gestione dei rifiuti pericolosi esiste fin dall'entrata in vigore della direttiva 91/689 e la detta Regione si sarebbe preoccupata del suo adempimento solo dopo l'inizio del presente procedimento. Il piano comunicato dalle autorità italiane, inoltre, sarebbe di fatto solo una proposta di piano che, contrariamente a quanto richiesto dall'art. 6 della direttiva 91/689, si limiterebbe a enunciare i criteri che consentono di determinare i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti e non di designarli in modo preciso.

(Omissis)

24. - Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, il detto Stato membro sostiene che una proposta di piano di gestione dei rifiuti è stata adottata dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato. La Commissione replica che si tratta solo di una proposta di piano non ancora approvata dalla competente autorità.

25. - (...) Nella specie, basta constatare che i piani di gestione dei rifiuti di cui la Repubblica italiana fa menzione nel controricorso sono stati adottati solo dopo la scadenza del termine di due mesi fissato nel parere motivato, circostanza che il detto Stato membro non contesta.

26. - Inoltre, risulta altresì da costante giurisprudenza che uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare il mancato rispetto degli obblighi e dei termini prescritti da una direttiva. Di conseguenza, l'argomento dedotto dalla Repubblica italiana circa la complessità tecnica dell'elaborazione di un piano di gestione dei rifiuti va disatteso.

27. - (...) l'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti rappresenta un obbligo di risultato che non può essere adempiuto a mezzo di misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo. Nella specie, come giustamente sostenuto dalla Commissione, la tecnica utilizzata dalle autorità della Regione Friuli-Venezia Giulia non permette, contrariamente a quanto prescritto dalla direttiva 91/689, di individuare i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi. Infatti, una mera enumerazione dei criteri di determinazione di tali luoghi costituisce solo una cornice regolamentare che, in quanto tale, non garantisce che il risultato richiesto venga raggiunto. (...).

28. - Da quanto precede consegue che la Repubblica italiana non ha elaborato i piani di gestione dei rifiuti ai sensi della direttiva 91/689 per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige e che, pertanto, la censura della Commissione è su questo punto fondata.

(Omissis)

29. - Per quanto riguarda la Provincia di Rimini, la Repubblica italiana sostiene che il procedimento di adozione di un nuovo piano di gestione dei rifiuti per tale Provincia è in corso. Ciò nondimeno, le principali disposizioni del nuovo piano provinciale già sarebbero contenute in un piano adottato nel corso del 1996 che resta applicabile.

30. - La Commissione ritiene che le disposizioni attualmente in vigore in questa Provincia non possano essere considerate un piano di gestione dei rifiuti ai sensi delle direttive 75/442 e 91/689 in quanto l'adozione del piano del 1996 è anteriore alla normativa italiana che traspone tali direttive.

(Omissis)

32. - Per quanto riguarda la Regione Puglia, il detto Stato membro sostiene che è già stato dato inizio ai passi necessari per l'elaborazione di un piano di gestione dei rifiuti. Poiché una parte delle disposizioni di tale piano è già in vigore sotto altre forme, la censura della Commissione dovrebbe tutt'al più limitarsi alla «incompletezza» delle disposizioni in vigore in tale Regione.

33. - Per la Commissione, l'adozione di tali disposizioni non soddisfa in pieno le esigenze di pianificazione previste dall'art. 6 della direttiva 91/689.

34. - (...) la trasposizione nel diritto interno di una direttiva non esige necessariamente una riproduzione formale e letterale del suo contenuto in una disposizione di legge espressa e specifica e può essere sufficiente, a seconda del suo contenuto, in un contesto giuridico generale, ma solo a condizione che quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in maniera sufficientemente chiara e precisa.

35. - Tuttavia, dal momento che la Commissione ha fornito sufficienti elementi da cui risulta la persistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro interessato contestare in modo approfondito e particolarmente i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano (...).

(Omissis)

37. - (...) la Repubblica italiana stessa riconosce l'incompletezza delle disposizioni adottate dalla Provincia di Rimini e dalla Regione Puglia. Orbene, secondo giurisprudenza costante, ciascuno degli Stati membri destinatari di una direttiva ha l'obbligo di adottare, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue.

38. - Si deve a questo proposito ricordare che l'inadempimento di uno Stato membro sussiste finché esso non si è conformato del tutto alla direttiva, anche se la legislazione nazionale già consente, in gran parte, il conseguimento delle finalità della detta direttiva. Azioni materiali parziali o normative regolamentari frammentarie non possono soddisfare l'obbligo, incombente ad uno Stato membro, di elaborare un programma globale per raggiungere taluni obiettivi. (...).

(Omissis)

41. - La Repubblica italiana sostiene che la Regione Lazio ha adottato tre piani differenti, e cioè un piano di gestione dei rifiuti, un piano degli interventi di emergenza e un piano di individuazione dei siti ritenuti idonei ad ospitare impianti di termovalorizzazione al fine di conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva 75/442.

42. - La Commissione ritiene che questi tre documenti non consentano di individuare i luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda rifiuti pericolosi. Inoltre, il piano di gestione dei luoghi considerati adatti per ospitare impianti di termovalorizzazione si applicherebbe

soltanto ad una categoria di impianti di riutilizzo di rifiuti urbani.

43. - (...) i piani in vigore nella Regione Lazio non hanno un grado di precisione sufficiente per assicurare la piena efficacia della direttiva. Tale argomentazione non è stata contestata nella controparte dalla Repubblica italiana.

(Omissis)

45. - Da tutto quanto sopra considerato consegue che la censura della Commissione circa la mancata elaborazione dei piani di gestione dei rifiuti è fondata per quanto riguarda ognuno degli enti territoriali da essa menzionati nel suo ricorso. (...).

(Omissis)

#### (1-4) LA DEFICIENZA STRUTTURALE ITALIANA IN MATERIA DI RIFIUTI.

1. La Corte di giustizia delle Comunità europee si è pronunciata per due volte, nel giro di breve tempo, sul mancato rispetto da parte italiana della disciplina comunitaria sui rifiuti; in particolare, le sentenze in commento (1) concludono due distinte procedure d'infrazione che la Commissione aveva avviato per la violazione delle dir. 75/442/CEE, 91/689/CEE e 99/31/CE relative rispettivamente ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi ed alle discariche di rifiuti (2). Come si potrà notare dall'analisi di entrambe le pronunce, la situazione italiana è caratterizzata da una vera e propria emergenza solo e soltanto con riferimento al degrado dell'ambiente ed al pericolo per la salute umana che da questo potrebbe derivare. Al contrario, non si può parlare d'emergenza con riferimento all'inadempimento in sé, vista la sistematica violazione della norma comunitaria ed il reiterato inadempimento nel corso del tempo, tale da potere configurare una deficienza di tipo strutturale e consolidata più che dalla natura transitoria.

2. Le violazioni contestate all'Italia riguardano, nel primo caso, tutte e tre le direttive, mentre nel secondo sono limitate alle prime due.

La dir. 75/442/CEE rappresenta la norma generale sui rifiuti ed è diretta ad assicurare che questi siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi tali da arrecare danno all'ambiente; a tal fine, gli Stati avevano l'obbligo di adottare quelle disposizioni che consideravano idonee ad impedire l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato, altresì individuando e comunicando i loro piani di gestione. In secondo luogo, ogni detentore è tenuto a consegnare i rifiuti ad un raccogliitore - privato o pubblico - o ad un'impresa idonea a sostenere tale tipo di attività, che potrà avere luogo solo in seguito all'autorizzazione dell'autorità competente all'uopo individuata.

La dir. 91/689/CEE dispone, da un lato, che gli Stati membri predispongano particolari piani di gestione per i rifiuti pericolosi, dall'altro che, in ogni discarica, questi siano catalogati ed identificati; la dir. 99/31/CE, infine, prevede che gli Stati mantengano in funzione solo le discariche oggetto di un piano di riassetto, comprendente

(1) Le sentenze in esame non sono ancora pubblicate in *Raccolta*. Tutte le sentenze della Corte di giustizia, nonché le conclusioni degli avvocati generali, sono reperibili sul sito *web: www.curia.europa.eu*.

(2) Dir. 75/442/CEE del 16 giugno 1975, relativa ai rifiuti, in *G.U.C.E. L*

194 del 25 luglio 1975, 47-49; dir. 91/689/CEE del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi, in *G.U.C.E. L* 377 del 31 dicembre 1991, 20-27; dir. 99/31/CE del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, in *G.U.C.E. L* 182 del 16 luglio 1999, 1-19.



tutte le informazioni concernenti il progetto, la gestione e il funzionamento (3), nonché le eventuali misure correttive ritenute opportune. Al contempo, i siti inidonei dovevano essere chiusi entro il 16 luglio 2002, termine da essa stabilito.

3. La prima sentenza in esame, adottata dalla Corte il 26 aprile 2007, ha dichiarato l'inadempimento italiano per la violazione continua, sistematica e generalizzata delle citate direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE e 99/31/CE.

Tra le fonti di indagine utilizzate dalla Commissione, avevano occupato un posto di rilievo interrogazioni parlamentari, articoli di stampa e, soprattutto, un rapporto del Corpo forestale dello Stato che evidenziava l'esistenza di un gran numero di discariche illegali e non controllate. In particolare, dopo un lungo lavoro di monitoraggio, ricerca ed analisi avviato nel 1986 e mirato alla contabilizzazione delle discariche illegali nei territori boschivi e montagnosi delle Regioni a Statuto ordinario, si era giunti a catalogare – nell'anno 2002 – 4866 discariche illegali, 705 delle quali contenevano rifiuti pericolosi. A fronte di tali dati, le discariche autorizzate erano meno di un terzo (4).

La Commissione aveva avviato la procedura d'infrazione ma il Governo italiano non aveva dato riscontro alla lettera dell'11 luglio 2003 con la quale era stato invitato ad esprimersi sul punto. La Commissione – dopo l'adozione del necessario parere motivato – aveva quindi ritenuto opportuno rivolgersi alla Corte di giustizia.

3.1. Il Governo italiano ha contestato la ricevibilità del ricorso sostenendo che l'eccessiva genericità ed indeterminazione delle accuse mosse dalla Commissione avrebbero impedito un corretto esercizio del diritto di difesa. In tal modo, il Governo contesta l'impostazione seguita dalla Commissione, finalizzata ad analizzare in un unico procedimento la questione dello smaltimento dei rifiuti in tutto il territorio italiano: così facendo, il problema verrebbe affrontato da un punto di vista strutturale ed organico, in modo tale da individuare le cause generali che affliggono il sistema nel suo complesso. Un approccio che renderebbe più complessa la difesa da parte dello Stato membro convenuto, dato che l'inadempimento strutturale è riferito ad una prassi generale che rende probabile una reiterazione del comportamento contrario all'ordinamento comunitario.

(3) Secondo l'art. 8 della dir. 1999/31, cit., «gli Stati membri adottano misure affinché: a) l'autorità competente conceda l'autorizzazione per la discarica solo qualora: i) fatto salvo l'art. 3, par. 4 e 5, il progetto di discarica soddisfi tutte le prescrizioni pertinenti della presente direttiva, compresi gli allegati; ii) la gestione della discarica sia affidata ad una persona fisica tecnicamente competente a gestire il sito e sia assicurata la formazione professionale e tecnica dei gestori e del personale addetto alla discarica; iii) per quanto riguarda il funzionamento della discarica, siano adottate le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze; iv) prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento, il richiedente abbia adottato o adottato idonei provvedimenti, sotto forma di garanzia finanziaria o altra equivalente, sulla base di modalità che gli Stati membri dovranno decidere, volti ad assicurare che le prescrizioni (compresa la gestione successiva alla chiusura) derivanti dall'autorizzazione rilasciata ai sensi della presente direttiva sono state adempiute e che le procedure di chiusura di cui all'art. 13 sono state seguite. Tale garanzia o un suo equivalente sono trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di manutenzione e di gestione successiva alla chiusura della discarica, a norma dell'art. 13, lett. d). Gli Stati membri possono, a loro scelta, dichiarare che la presente lettera non si applica alle discariche per rifiuti inerti; b) il progetto di discarica sia conforme al pertinente piano o ai pertinenti piani di gestione dei rifiuti menzionati nell'art. 7 della direttiva 75/442/CEE; c) prima che inizino le operazioni di smaltimento, l'autorità competente effettui un'ispezione della discarica per assicurarsi della sua conformità alle condizioni pertinenti all'autorizzazione. Ciò non comporterà in alcun modo una minore responsabilità per il gestore alle condizioni stabilite dall'autorizzazione».

(4) Secondo i dati contenuti nel rapporto del Corpo forestale dello Stato, a fronte di 1420 discariche autorizzate, nel 2002 erano ancora presenti sul territorio italiano 4866 discariche abusive, 1765 delle quali di nuova realizzazione.

In particolare, il carattere generalizzato e strutturale di un inadempimento è dimostrabile attraverso tre diversi parametri: le sue dimensioni, la sua durata e la sua gravità (5). Il primo fa riferimento al numero di casi in cui è stata accertata la violazione degli obblighi comunitari, con particolare attenzione alla prassi generale, corrispondente alla tendenza dell'inadempimento a ripetersi nel tempo. Il secondo parametro è riferito al fatto che la situazione di inadempimento si sia prolungata per un periodo sufficientemente lungo dopo la scadenza del termine imposto dalla norma comunitaria, tenendo conto di tempi ragionevoli per una piena operatività (6). Infine, la gravità concerne il grado in cui la situazione interna dello Stato membro al momento della valutazione della Commissione, nonché della procedura innanzi alla Corte, differisce dall'obiettivo perseguito: il mantenere una situazione contraria all'obbligo comunitario produce effetti negativi sugli interessi tutelati dalla norma, compromettendo inevitabilmente la loro tutela e, in generale, il raggiungimento degli obiettivi in essa prefissi.

Si consideri, a maggior ragione, l'importanza di un siffatto approccio in una materia come l'ambiente, in generale, ed il trattamento dei rifiuti, in particolare, ove - il mancato adempimento - comporta non solo il rischio di danno all'ambiente, ma anche quello della minaccia alla salute umana, non escludendo che una reiterazione nel tempo di questo comportamento giunga ad arrecare danni irreparabili nell'uno e nell'altro caso.

La Corte respinge la contestazione italiana e dichiara il ricorso ricevibile sottolineando come la Commissione abbia il solo obbligo di soddisfare l'onere della prova gravante su di essa nell'ambito della procedura d'infrazione e della proposizione del ricorso per inadempimento, non esistendo alcun tipo di norma che impedisca un esame congiunto di un numero rilevante di questioni per le quali la Commissione ritiene si sia verificata, e si stia altresì verificando, una violazione ripetuta e prolungata degli obblighi che derivano dal diritto comunitario (7).

3.2. Nel merito, i giudici affrontano in primo luogo la questione dell'onere della prova in una procedura di infrazione e nel contenzioso ad essa collegato; in un secondo

Di queste, ben 705 contenevano rifiuti pericolosi. L'indagine, iniziata nel 1986, aveva riguardato 6890 degli 8104 Comuni italiani, corrispondenti a quelli rientranti nei territori delle Regioni a statuto ordinario.

(5) Si vedano le conclusioni presentate dall'avv. gen. Geelhoed il 23 settembre 2004, nella causa C-494/01, *Commissione/Irlanda*, e seguite dalla Corte nella sua pronuncia del 26 aprile 2005, in *Racc.* p. I-3331. Sul punto GIANDOTTI, *Violazione generalizzata e strutturale di una direttiva e inadempimento degli obblighi di diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, 1470-1473.

(6) Il richiamo al concetto di tempo ragionevole consente una maggiore elasticità nella valutazione, sì che si possano prendere in considerazione anche le cause di eventuali ritardi. Al contempo, il suo superamento consente con una certa sicurezza di individuare un comportamento statale di particolare gravità. Si vedano, sul punto, le sentenze del 9 dicembre 1997, in causa C-265/95, *Commissione/Francia*, in *Racc.* p. I-6959, nella quale la Corte ha dichiarato l'inadempimento francese per avere omesso di agire contro cittadini che avevano ostacolato la libera circolazione delle merci per una decina d'anni, e del 12 luglio 2005, in causa C-304/02, *Commissione/Francia*, in *Racc.* p. I-6263, con la quale la Corte ha inflitto tanto la sanzione forfetaria che la penalità in seguito al reiterato e continuato inadempimento francese rispetto agli obblighi di controllo sulle attività di pesca. Sulla seconda sentenza si veda ADOBATI, *La Corte di giustizia ha inflitto alla Francia elevate sanzioni per inosservanza della normativa comunitaria in materia di pesca*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, 711-712.

(7) Si vedano le sentenze della Corte del 6 ottobre 2005, in causa C-502/03, *Commissione/Grecia*, non pubblicata in *Racc.*, e del 29 marzo 2007, in causa C-423/05, *Commissione/Francia*, non ancora pubblicata in *Racc.*

momento, si esprimono sulla violazione degli artt. 4, 8 e 9 della dir. 75/442; dell'art. 2.1 della dir. 91/689; infine dell'art. 14, lett. a)-c) della dir. 99/31.

3.2.1. Quanto all'onere della prova, una delle contestazioni del Governo italiano appare, in un certo qual modo, sconcertante visto che afferma l'inattendibilità delle fonti della Commissione e, in particolare, del richiamato rapporto del Corpo forestale dello Stato. L'inattendibilità deriverebbe dall'assenza di concerto – in occasione della sua elaborazione – col Ministero dell'ambiente, che sarebbe l'unica autorità competente a trattare le tematiche ambientali, anche con riferimento alla disciplina comunitaria.

Due osservazioni paiono sul punto doverose: innanzitutto, appare sorprendente che il Governo, pur nell'ambito di una complicata difesa, dichiari inattendibile l'attività di una delle forze di polizia dello Stato, qual è appunto il Corpo forestale. In secondo luogo, risulta infondata la pretesa che solo la partecipazione di funzionari del Ministero possa rendere attendibile il rapporto sulle discariche: prescindendo da considerazioni circa l'autonomia e l'indipendenza dell'azione investigativa del Corpo forestale dello Stato, che non dovrebbe essere messa in dubbio, desta perplessità l'affermazione secondo la quale il Ministero risulterebbe l'unica autorità competente al rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento giuridico comunitario, non considerando la consolidata giurisprudenza comunitaria in forza della quale ogni soggetto riconducibile alla pubblica amministrazione risulti obbligato, nell'ambito delle proprie competenze, al rispetto del diritto comunitario (8).

Una seconda contestazione governativa riguarda il fatto che, tra le fonti d'informazione della Commissione, vi sarebbero notizie di stampa ed atti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta: con riferimento a queste ultime, si deve considerare che possono persino essere dotate di poteri d'indagine simili alla magistratura e, anche per questo, i loro atti appaiono meritevoli di attenzione.

Le notizie di stampa, invece, possono ben fungere da spunto per un'analisi sul rispetto degli obblighi che gravano in capo agli Stati membri; il compito della Commissione, d'altro canto, consiste nell'acquisire e analizzare informazioni in merito all'ipotesi di violazioni statali degli obblighi comunitari; se la verifica della loro attendibilità è onere dell'Istituzione, questa sarà comunque funzionale alla procedura non contenziosa che costituisce la prima fase della procedura d'infrazione e avrà luogo anche grazie alla collaborazione fornita dalle autorità dello Stato membro interessato, che avranno il compito di confutare gli elementi e le informazioni che supportano le affermazioni della Commissione. Costituisce, del resto, prerogativa statale compiere i controlli idonei a garantire tanto l'attuazione del diritto comunitario, quanto la collaborazione con le istituzioni comunitarie.

Proprio quest'ultima è mancata nel caso analizzato, tanto che i giudici – come si legge nelle motivazioni della sentenza – giungono a configurare la violazione dell'art. 10 CE (9).

3.2.2. Venendo alla seconda parte della decisione, i giudici ricordano che la sussistenza del rispetto di una

norma comunitaria deve essere valutata con riferimento alla scadenza del termine da essa stabilito (10). In particolare, con riferimento alla dir. 75/442, essi sottolineano come questa preveda l'adozione di tutte quelle misure che garantiscano la raccolta, il recupero e lo smaltimento di rifiuti sì da evitare che tali operazioni costituiscano un pericolo per la salute umana ovvero siano tali da arrecare pregiudizio all'ambiente; nell'esercizio del proprio potere discrezionale, ogni Stato membro valuterà l'adozione delle misure che riterrà più opportune (11).

Se, in linea di principio, da una discrepanza tra obiettivi da raggiungere e situazione di fatto non si può dedurre un inadempimento statale (12), appare al contempo evidente che il perdurare di tale situazione può fungere da indicatore dell'abuso, da parte dell'autorità nazionale, della discrezionalità offerta dalla norma. In una materia come la tutela dell'ambiente, la reiterazione di siffatto comportamento significa non solo un aumento del degrado, con compromissione sempre maggiore dell'ambiente naturale, ma anche il progressivo aumento dei rischi per la salute dell'uomo.

Quanto al caso italiano, la Corte rileva una situazione generale tale per cui non è garantito il rispetto delle disposizioni comunitarie sui rifiuti e sulle loro discariche: infatti, a tutt'oggi, risulta cospicua la presenza di discariche per le quali non era, e tuttora non appare, garantito alcun tipo di attività che sia in qualche modo definibile come rispettosa della tutela dell'ambiente o della salute umana.

Da un lato, si nota la presenza di molte discariche prive dell'autorizzazione richiesta; dall'altro, non risulta che le autorità competenti abbiano controllato i detentori dei rifiuti in modo da garantirne smaltimento e recupero in modo corretto.

Quanto agli obblighi derivanti dalla dir. 91/689, non era stata compiuta né garantita la catalogazione o l'identificazione dei rifiuti pericolosi nelle discariche o nei luoghi ove questi erano depositati; per quelli riconducibili, invece, alla dir. 1999/31, dedicata proprio alle discariche, la Corte ha constatato che queste ultime avrebbero dovuto essere oggetto di un piano di riassetto, cosa in realtà avvenuta solo per un numero minimo di casi e senza che fosse stata data comunicazione delle misure adottate, o da adottare, per quelle discariche che, diversamente, non erano risultate destinarie di detto piano.

L'insieme di tutte queste violazioni ha inevitabilmente portato alla dichiarazione di condanna dell'Italia per inadempimento agli obblighi comunitari, con riferimento alle tre direttive n. 75/442, n. 91/689 e n. 99/31.

4. Con la seconda sentenza, adottata il 14 giugno 2007, la Corte di giustizia ha invece dichiarato l'inadempimento italiano per non avere elaborato né comunicato i piani di gestione dei rifiuti – previsti dall'art. 7 della dir. 75/442 (13) e dall'art. 6 della dir. 91/689 (14) – con riferimento alla Provincia di Rimini ed alla Regione Lazio, per la prima norma, ed alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Puglia, oltre alla Provincia autonoma di Bolzano, per la seconda.

Già il 19 dicembre 2002, la Commissione aveva inviato all'Italia una lettera con la quale si segnalava detto inadempimento; avendo ottenuto una risposta parziale e con

(8) Si vedano, *ex multis*, le sentenze del 1° marzo 2007, in causa C-327/06, *Commissione/Italia*, non ancora pubblicata in *Racc.*, punto 6, e del 16 dicembre 2004, in causa C-358/03, *Commissione/Austria*, in *Racc.* p. I-12055, punto 16.

(9) Tale affermazione, contenuta al punto 32 della sentenza, non risulta invece dal suo dispositivo finale. La violazione dell'art. 10 CE si deve comunque ritenere assorbita nella dichiarazione d'inadempimento degli obblighi contenuti nelle direttive nel testo richiamate.

(10) Si vedano, *ex multis*, le sentenze dell'11 ottobre 2001, in causa C-

111/00, *Commissione/Austria*, in *Racc.* p. I-7555, e del 30 gennaio 2002, in causa C-103/00, *Commissione/Grecia*, in *Racc.* p. I-1147.

(11) Sentenza della Corte del 9 novembre 1999, in causa C-365/97, *Commissione/Italia*, in *Racc.* p. I-7773, detta «San Rocco». Si veda la nota di VAN HAERSOLTE in *Common market law review*, 2002, 407-416.

(12) Punto 37 della sentenza che richiama la sentenza «San Rocco», cit.

(13) Dir. 75/442/CEE, cit.

(14) Dir. 91/689/CEE, cit.

spiegazioni ritenute insoddisfacenti, la Commissione aveva inviato – il 13 luglio 2005 – un parere motivato con il quale si invitavano le autorità competenti ad adottare e comunicare le disposizioni necessarie entro il termine di due mesi (15). Avendo ulteriormente ricevuto delle risposte parziali, la Commissione ha infine proposto ricorso ai sensi dell'art. 226 CE.

4.1. Anche in questo secondo caso l'Italia ha eccepito in via preliminare un comportamento della Commissione idoneo a ledere i diritti della difesa. Infatti, stando nella replica – e quindi solo successivamente alla loro produzione – la validità dei piani di gestione richiesti, tali diritti sarebbero risultati compressi visto che i documenti non erano stati oggetto della fase precontenziosa del procedimento (16). Per tale ragione, si sarebbe dovuto instaurare in merito a ciò una nuova e distinta procedura d'infrazione.

La Corte respinge la richiesta italiana ricordando che, in linea di principio, una parte non può, nel corso del procedimento, modificare l'oggetto della controversia, avendo la fase precontenziosa l'obiettivo di proteggere i diritti dello Stato membro interessato (17). Tuttavia, questi non potrà contestare alla Commissione di aver esteso o modificato l'oggetto del ricorso qualora esso non abbia mai provveduto ad indicarle i provvedimenti diretti all'attuazione della norma oggetto della procedura d'infrazione stessa.

A detta dei giudici, infatti, rientra tra i diritti della Commissione precisare, anche nel corso del giudizio, che la trasposizione – che lo Stato membro interessato ha fatto valere per la prima volta in quel momento – è comunque inesatta o incompleta con riferimento a determinate disposizioni di tale norma (18).

In specie, rientra nelle competenze della Commissione l'esame della compatibilità col diritto comunitario dei piani di gestione dei rifiuti che le sono stati sottoposti con la comparsa di risposta; di conseguenza, il semplice fatto che tale Istituzione contesti nel corso del processo la loro validità non potrà essere assimilato ad una violazione dei diritti della difesa, né tanto meno giustificare l'avvio di una nuova procedura d'infrazione.

4.2. Risolta la questione preliminare, i giudici affrontano il merito della questione. In linea generale, l'Italia sostiene che l'art. 7, n. 1, della direttiva 75/442, si limiti a richiedere l'«elaborazione» di un piano di gestione dei rifiuti, senza peraltro richiedere che l'atto di cui trattasi abbia carattere definitivo; a supporto della propria tesi, il governo rinvia alla terminologia del diritto amministrativo italiano, in forza della quale un piano adottato, ma non ancora approvato, avrebbe effetti «relativamente vincolanti» (!) dal momento che tutte le iniziative pubbliche e private dovrebbero rapportarsi con la pianificazione *in itinere*.

Un tale approccio non può essere condiviso. Infatti, come sottolineato dai giudici di Lussemburgo, la nozione

di piano di gestione dei rifiuti è una nozione di diritto comunitario che esige un'interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri, che verrebbe posta in discussione qualora si compisse un esclusivo riferimento alla terminologia ed alla prassi dell'ordinamento giuridico di un solo Stato membro; in secondo luogo, per costante giurisprudenza, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza idonee a garantire pienamente la certezza del diritto (19), che mai sarebbe garantita da una misura con effetti «relativamente vincolanti».

Per quanto concerne, poi, le singole contestazioni, un primo tentativo di giustificazione dell'inadempimento verte sul fatto che vi sarebbe stata attuazione delle disposizioni comunitarie interessate, pur se in ritardo rispetto al termine fissato nel parere motivato, a causa della complessità tecnica della stessa elaborazione. Secondo la Commissione, invece, l'attenzione all'obbligo comunitario sarebbe intervenuta solo dopo l'inizio della procedura contenziosa, mentre il piano in questione sarebbe in realtà solo una proposta che, contrariamente a quanto richiesto dall'art. 6 della direttiva 91/689, si limiterebbe a enunciare i criteri che consentono di determinare i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti, ma non di designarli in modo preciso.

Le argomentazioni italiane vengono respinte. Da un lato, infatti, l'esistenza va valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (20). In specie, i giudici osservano come – circostanza peraltro non contestata dall'Italia – i piani di gestione dei rifiuti siano stati adottati solo dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato. Dall'altro, uno Stato membro non può giustificare il proprio inadempimento eccependo disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno (21). In particolare, l'elaborazione di piani di gestione dei rifiuti costituisce un obbligo di risultato che non può essere adempiuto a mezzo di misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo (22). Per questo, la mera enumerazione dei criteri di determinazione dei luoghi adatti allo smaltimento di rifiuti pericolosi costituisce solo una cornice regolamentare che, in quanto tale, non garantisce che il risultato richiesto venga raggiunto.

Con riferimento alla violazione dell'art. 7 della dir. 75/442, l'Italia sostiene che il procedimento di adozione dei nuovi piani di gestione dei rifiuti sia in corso; inoltre, le principali disposizioni di tali piani sarebbero già contenute in altri documenti già esistenti, pur se precedenti alla normativa italiana di recepimento delle direttive menzionate. Però, pur se la trasposizione di una direttiva non esige necessariamente una riproduzione formale e letterale del suo contenuto in una

(15) La procedura d'infrazione concerneva originariamente i piani di gestione dei rifiuti per le Province di Modena e di Rimini; i piani di gestione dei rifiuti comprendenti i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi per la Regione Lazio e la Provincia di Gorizia; i piani di gestione dei rifiuti pericolosi per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Puglia nonché per la Provincia autonoma di Bolzano e le Province di Modena e Rimini.

(16) Cosa peraltro inevitabile, visto che in quel momento tali piani non erano stati adottati. Ci si chiede, allora, se l'inadempimento statale possa o meno essere sfruttato a proprio vantaggio per rinviare all'infinito la definizione di un inadempimento relativo agli obblighi contenuti in una direttiva. Chiaramente la risposta non può che essere negativa.

(17) In tal senso le sentenze del 6 aprile 2000, in causa C-256/98, *Commissione/Francia*, in *Racc.* p. I-2487, punto 31, e del 4 maggio 2006, in causa C-508/03, *Commissione/Regno Unito*, in *Racc.* p. I-3969, punto 61.

(18) Sentenza del 30 novembre 2006, in causa C-32/05, *Commissione/Lussemburgo*, in *Racc.* p. I-11323, punto 56.

(19) *Ex multis*, sentenze del 27 febbraio 2003, in causa C-415/01, *Commissione/Belgio*, in *Racc.* p. I-2081, punto 21 e del 20 novembre 2003, in causa C-296/01, *Commissione/Francia*, in *Racc.* p. I-13909, punto 54.

(20) In particolare, sentenze del 14 luglio 2005, in causa C-433/03, *Commissione/Germania*, in *Racc.* p. I-6985, punto 32 e del 16 novembre 2006, in causa C-357/05, *Commissione/Spagna*, in *Racc.* p. I-0000, punto 6.

(21) Sentenze del 21 gennaio 1999, in causa C-347/97, *Commissione/Belgio*, in *Racc.* p. I-309, punto 15, e del 25 settembre 2003, in causa C-74/02, *Commissione/Germania*, in *Racc.* p. I-9877, punto 18.

(22) Sentenze del 2 maggio 2002, in causa C-292/99, *Commissione/Francia*, in *Racc.* p. I-4097, punto 39 e del 14 aprile 2005, in causa C-163/03, *Commissione/Grecia*, non pubblicata in *Racc.*, punto 74.

disposizione di legge espressa e specifica, risultando sufficiente che ne venga garantita effettivamente la piena applicazione in modo sufficientemente chiaro e preciso (23), l'Italia non è riuscita a dimostrare l'esistenza di un contesto giuridico generale idoneo a rendere inutile la trasposizione delle direttive 75/442 e 91/689, addirittura riconoscendo l'incompletezza delle proprie disposizioni in vigore.

Appare perciò inevitabile che, anche su questo punto, la Corte si pronunci per l'inadempimento visto che, pur se la legislazione nazionale già consente, in gran parte, il conseguimento delle finalità delle direttive (24), l'esistenza di azioni parziali o di norme frammentarie non può soddisfare l'obbligo di elaborare un programma globale finalizzato al raggiungimento di obiettivi ben individuati (25).

5. Dall'analisi di entrambe le sentenze si possono ricavare alcuni comuni spunti di riflessione.

Innanzitutto, la situazione italiana concernente il trattamento dei rifiuti appare affetta da una vera e propria patologia che si evince dalla sistematica inosservanza della disciplina comunitaria. Per porvi rimedio non saranno perciò sufficienti soluzioni d'emergenza, ma veri e propri interventi di carattere strutturale caratterizzati da un diverso tipo di approccio che si contraddistingua soprattutto per il rispetto della legalità, fino ad ora assente nella gran parte dei casi.

Per tale ragione, non potrà essere sufficiente la – pur necessaria – azione repressiva, che dovrà essere inevitabilmente affiancata da una vera e propria azione di contrasto culturale all'illegalità, tesa a far conoscere e ribadire l'importanza del diritto all'ambiente salubre quale inalienabile diritto fondamentale della persona umana e del rispetto dell'ambiente naturale anche e soprattutto in funzione di garanzia della tutela della salute dell'uomo.

Il fatto che, sul piano nazionale, la situazione non appaia risolvibile nel breve periodo, comporta il rischio, con riferimento all'ordinamento comunitario, che venga intrapresa una procedura ai sensi dell'art. 228 CE (26), con buone probabilità di una pronuncia di condanna dell'Italia al pagamento congiunto di una somma forfetaria e di una penalità (27).

Detta azione, il cui avvio sarà comunque soggetto alla discrezionalità della Commissione, potrebbe essere prevenuta solo e soltanto grazie all'auspicato cambio di rotta da parte di tutti i soggetti competenti, quale che sia il loro livello. Diversamente, le conseguenze per l'Italia appaiono purtroppo già ben delineate.

Marco Borraccetti

(23) Sentenze del 7 ottobre 2004, in causa C-103/02, *Commissione/Italia*, in *Racc.* p. I-9127, punto 33; del 20 ottobre 2005, in causa C-6/04, *Commissione/Regno Unito*, in *Racc.* p. I-9017, punti 21 e 24, nonché *Commissione/Lussemburgo*, cit., punto 34.

(24) Sentenza 18 marzo 1980, in causa 92/79, *Commissione/Italia*, in *Racc.* p. 1115, punto 6.

(25) Sentenze del 28 maggio 1998, in causa C-298/97, *Commissione/Spagna*, in *Racc.* p. I-3301, punto 16, e del 4 luglio 2000, in causa C-387/97, *Commissione/Grecia*, in *Racc.* p. I-5047, punto 75.

(26) Secondo l'art. 228 CE, quarto comma, «La Corte di giustizia, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità». La disposizione è stata però interpretata nel senso che uno Stato membro potrebbe essere condannato al pagamento tanto della somma forfetaria quanto della penalità, qualora «l'inadempimento, nel contempo, sia perdurato a lungo e tenda a persistere». Si veda, il punto 82 della sentenza del 12 luglio 2005, in causa C-304/02, *Commissione/Francia*, cit.

(27) Si sostiene ciò sulla base della pronuncia del 12 luglio 2005, *Commissione/Francia*, cit., secondo la quale la condanna al pagamento di una somma forfetaria «si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato»; invece, l'imposizione di una penalità è «particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere».

Corte di giustizia CE - 18-5-2006, in causa C-221/04 - Timmermans, pres.; Kuris, est.; Kokott, avv. gen. - Commissione Comunità europee c. Regno di Spagna.

**Caccia e pesca - Caccia - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 92/43/CEE - Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche - Tutela delle specie - Caccia tramite l'uso di lacci con dispositivo di arresto in riserve private di caccia - Castiglia e León.**

*Il requisito della intenzionalità di cui all'art. 12, n. 1, lett. a) della direttiva 92/43/CEE risiede nel fatto che l'autore dell'atto abbia voluto la cattura o l'uccisione di un esemplare di una specie animale protetta. (Nella fattispecie uso di lacci in riserve di caccia) (1).*

(Omissis)

68. Dalle disposizioni dell'art. 12, n. 1, lett. a), della direttiva risulta che gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per istituire un sistema di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lett. a), di tale direttiva, nelle loro aree di ripartizione naturale, vietando ogni forma di cattura o di uccisione deliberata.

69. Per quanto riguarda il requisito dell'intenzionalità previsto da tale disposizione, dalla lettura delle diverse versioni linguistiche della stessa, emerge che tale carattere intenzionale si riferisce sia alla cattura che alla uccisione delle specie animali protette.

70. Occorre peraltro ricordare che la Corte ha qualificato come perturbazione deliberata, ai sensi dell'art. 12, n. 1, lett. b), della direttiva, azioni quali la circolazione di ciclomotori su una spiaggia, nonostante avvertimenti relativi alla presenza di nidi di tartarughe marine protette, e la presenza di pedalò e di piccole imbarcazioni nella zona marittima delle spiagge interessate, e ha dichiarato che uno Stato membro viene meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 12, n. 1, lett. b) e d), della direttiva qualora non adotti tutti i provvedimenti concreti necessari ad evitare, da una parte, che la specie animale interessata sia deliberatamente perturbata durante il periodo di riproduzione e, dall'altra, il deterioramento o la distruzione dei suoi siti di riproduzione. (v. sentenza 30 gennaio 2002, causa C-103/00, *Commissione/Grecia*, *Racc.* pag. I-1147, punti 36 e 39, nonché le conclusioni dell'avvocato generale Léger in tale causa, paragrafo 57).

71. Perché il requisito dell'intenzionalità, previsto all'art. 12, n. 1, lett. a), della direttiva, sia soddisfatto, occorre la prova del fatto che l'autore dell'atto ha voluto la cattura o l'uccisione di un esemplare di una specie animale protetta o che, quanto meno, ha accettato la possibilità di una tale cattura o uccisione.

72. Orbene, è pacifico che l'autorizzazione controversa verteva sulla caccia alla volpe. Pertanto, di per sé l'autorizzazione non mira a permettere la cattura della lontra.

73. Inoltre, occorre ricordare che, non essendo formalmente accertata la presenza della lontra nella riserva interessata, non sussiste nemmeno la prova del fatto che le autorità spagnole sapessero di rischiare di mettere in pericolo la lontra, rilasciando l'autorizzazione controversa per la caccia alla volpe.

74. Occorre quindi dichiarare che gli elementi richiesti ai fini della sussistenza del requisito dell'intenzionalità della cattura o dell'uccisione di un esemplare di una specie animale protetta, quali definiti al punto 71 della presente sentenza, non ricorrono nel caso di specie.

75. Il ricorso della Commissione dev'essere quindi respinto.

(Omissis)

(1) CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E CACCIA CON USO DI LACCI.

Nella sentenza in rassegna si discute dell'addebito rivolto al Regno di Spagna di essere venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 12, n. 1 e dell'allegato IV della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 91/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e

della fauna selvatica, per aver consentito alle autorità di Castiglia e Leon la collocazione di lacci con dispositivo di arresto in diverse riserve private di caccia.

Tale metodo di esercitare l'attività venatoria deve essere ritenuto selettivo atteso che il dispositivo di arresto permette di evitare la morte dell'animale catturato con controllo costante dei lacci e della loro collocazione e con l'obbligo di liberare qualsiasi animale catturato non interessato da provvedimenti amministrativi autorizzatori dell'uso del cenato metodo (1).

La Corte, nel respingere il ricorso proposto dalle Commissioni delle Comunità europee, premette esattamente che l'art. 12, n. 1, lett. *a*) della direttiva in questione impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per istituire un sistema di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lett. *a*) della medesima direttiva, nelle loro aree di ripartizione naturale, vietando ogni forma di cattura o uccisione deliberata. Osserva, poi, che l'art. 12, lett. *b*) e *d*) di tale direttiva impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti concreti necessari ad evitare, da una parte, che la specie animale interessata sia deliberatamente perturbata durante il periodo di riproduzione, e, dall'altra, il deterioramento o la distruzione dei suoi siti di riproduzione (2).

Nel caso sottoposto all'esame della Corte l'autorizzazione in contestazione non soltanto verteva sulla caccia alla volpe e non mirava a permettere la cattura della lontra, ma non sussisteva neppure la prova che nella riserva interessata fosse presente tale animale ed ancora che le autorità spagnole fossero consapevoli di metterne in pericolo l'esistenza.

È, dunque, mancata, ai fini dell'accoglimento del ricorso, l'acquisizione certa inerente al requisito dell'intenzionalità di cui all'art. 12, n. 1, lett. *a*) della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, ossia che l'autore dell'atto avesse voluto la cattura o l'uccisione di esemplari di specie di animale protetta o che comunque avesse accettato una tale evenienza; e, pertanto, la logica conclusione del discorso che precede non poteva non portare che a respingere il ricorso (3).

Patrizia Mazza

(1) Sui vari metodi di esercizio dell'attività venatoria e sulle esigenze di conservazione degli *habitat* naturali cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO-FORTUNA, Torino, 2000, 161 e ss.

(2) Per un esame della protezione ambientale nell'ambito dell'Unione europea cfr. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, 152 e ss.

(3) Per l'evoluzione del diritto ambientale nel contesto dell'Unione europea, con particolare riferimento ai profili penalistici cfr. RIONDATO, *Per una introduzione ai rapporti tra diritto penale dell'ambiente, diritto comunitario, diritto dell'Unione europea*, in *La tutela penale*, cit., 35 e ss.

\*

Cass. Sez. V Civ. - 8-2-2008, n. 3033 (ord.) - Altieri, pres.; Sotgiu, est.; Leccisi P.M. (conf.) - Ministero delle finanze (Avv. gen. Stato) c. F.M. (avv. Bianca). (*Commissione tributaria centrale Roma 30 novembre 1999, n. 7170/99*)

#### **Agricoltura - Cooperative agricole - Agevolazioni fiscali nel diritto nazionale - Diritto comunitario - Natura di aiuti di Stato - Questione pregiudiziale.**

*Alle agevolazioni fiscali concesse dal diritto nazionale alle società cooperative potrebbe ostare il divieto comunitario degli aiuti di Stato. Se fossero da qualificarsi aiuti di Stato, per la concessione delle dette agevolazioni sarebbe stata necessaria la specifica autorizzazione della Commissione europea che nella specie è mancata. Conseguentemente, lo Stato italiano sarebbe costretto a recuperare dalle cooperative quanto da esse beneficiato (1).*

(Omissis)

##### 2.1. Premesse.

Come già esposto nella richiesta di informazioni rivolta alla Commissione europea con ordinanza di questa Corte 26 gennaio 2006, n. 3525, rimasta senza seguito e della quale si trasmette copia, il presente procedimento ha per oggetto il regime fiscale di agevolazione delle società cooperative che, per quanto concerne le imposte dirette riguardanti le società (IRPEG - imposta sul reddito delle persone giuridiche - e ILOR - imposta locale sui redditi) e i soci (IRPEF - imposta sul reddito delle persone fisiche) richiede una verifica della compatibilità della legislazione nazionale in materia di cooperazione col diritto comunitario, sia in relazione alla disciplina della concorrenza e degli aiuti di Stato, sia riguardo al principio dell'abuso del diritto in materia fiscale, verifica che deve essere rimessa alla Corte di giustizia, della quale non constano ancora decisioni di principio in proposito. Per quanto attiene al problema degli aiuti di Stato alle imprese cooperative, lo stesso è stato trattato dalla sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2006, in causa C-278/00. Di recente il Tribunale di primo grado si è occupato (sentenza 12 dicembre 2006, in causa T-1406/06) delle agevolazioni concesse dalla Spagna alle cooperative agricole sotto forma di riduzione delle accise sui carburanti. Il Tribunale non ha reso alcuna decisione sul merito (si trattava dell'impugnazione, proposta da un'associazione di categoria dei distributori di carburanti, della decisione della Commissione che dichiarava la compatibilità dell'aiuto col mercato comune), annullando la decisione per vizio di motivazione. La decisione presenta, comunque, interesse per la presente causa, perché nella stessa sono state dibattute questioni che interessano anche il sistema cooperativo italiano.

Per quanto riguarda il problema dibattuto nella presente causa, va innanzi tutto rilevato che il trattamento fiscale delle cooperative implica una visione generale del quadro agevolativo; infatti l'impresa cooperativa, in luogo di essere sottoposta ad un regime ordinario di tassazione, viene ammessa a godere di esenzioni totali o parziali di un complesso di imposte allo scopo di raggiungere uno specifico obiettivo economico, che l'art. 45 Cost. italiana riconosce nella funzione sociale e nel carattere mutualistico della cooperazione, fini in via generale indicati, senza riferimenti tuttavia al settore fiscale dal regolamento CEE n. 1435/2003 del Consiglio, il quale, nel precisare che nelle società cooperative vige la «preminenza della persona» identifica come oggetto della Società cooperativa europea (SCE) - cui tutte le legislazioni nazionali dovrebbero via via uniformarsi - il soddisfacimento dei bisogni dei propri soci e/o la promozione dello loro attività economiche nel rispetto dei seguenti principi: 1) finalizzazione delle attività della società cooperativa al reciproco vantaggio dei soci, affinché ciascuno di essi possa usufruire di tali attività in base alla propria partecipazione; 2) i soci devono essere comunque coinvolti nella attività della Società, con equa ripartizione del controllo fra gli stessi, attraverso la regola «una persona, un voto»; 3) il tasso di rendimento del capitale conferito deve essere limitato; 4) gli utili debbono essere ripartiti in funzione dell'attività svolta con la Cooperativa o essere destinati al soddisfacimento dei bisogni dei soci, la cui ammissione non dovrebbe essere artificialmente ostacolata; 5) in caso di liquidazione, l'attivo netto e le riserve nette dovrebbero essere devolute in funzione del principio di devoluzione disinteressata. Tutto ciò nell'ottica, ribadita dalla comunicazione della Commissione 23 febbraio 2004 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato

delle Regioni, della importanza delle cooperative quale mezzo per affermare o accrescere il potere economico delle piccole e medie imprese (PMI) (punto 2.1.), nonché nella considerazione della direttiva sulla partecipazione dei lavoratori alle decisioni della Società cooperativa europea (2003/72 CE, recepita dall'Italia con d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 48), tenuto conto che «le cooperative operano nell'interesse dei loro membri, che sono al tempo stesso utilizzatori» e i cui «legami personali tra i membri sono di norma stretti e importanti» (art. 1.1).

In sostanza, il regolamento comunitario sulla SCE e la direttiva 72/2003 che lo integra prendono le mosse da una nozione di cooperazione comune ai vari Stati membri, consistente principalmente nello scopo mutualistico, che è quello di fornire ai soci beni, servizi e occasioni di lavoro a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato, con l'eliminazione di qualsiasi figura di intermediario; infatti, il costo dei prodotti e dei servizi dovrebbe risultare ridotto, mentre le prestazioni lavorative offerte dovrebbero ricevere un *surplus* rispetto al salario ordinario. In questo sta la differenza fra le società cooperative e quelle lucrative: queste ultime infatti hanno come fine la ripartizione degli utili fra i soci, mentre le cooperative di regola non distribuiscono utili, ma offrono vantaggi ai loro soci, consistenti, a seconda dei casi, in un risparmio di spesa o in un aumento di retribuzione.

## 2.2. Il quadro normativo nazionale.

Riferendosi la presente causa alle annualità 1984, 1985 e 1986, le agevolazioni fiscali all'epoca vigenti contemplavano in modo parzialmente diverso le varie tipologie di cooperazione, delle quali le più diffuse sono: le cooperative di produzione e lavoro (fra cui quella di cui è causa), caratterizzate dal ruolo del socio imprenditore o lavoratore; le cooperative di consumo, che mirano a fornire ai soci beni a condizioni più favorevoli di quelle prospettate dal mercato, con assunzione del rischio e spese di distribuzione a carico dell'ente; le cooperative agricole, in cui i soci agricoltori conferiscono i propri prodotti all'ente per la trasformazione e la commercializzazione; le cooperative di credito o banche cooperative, che dovrebbero erogare il credito ai soci a condizioni più favorevoli rispetto a quelle offerte dalle altre compagini bancarie (società lucrative).

Il regime fiscale di riferimento, costituito, per quell'arco temporale dal d.p.r. 29 novembre 1973, n. 601, prevedeva la esenzione IRPEG e ILOR sul 100 per cento del reddito delle cooperative agricole e della piccola pesca, purché l'attività dei soci fosse esercitata entro certi limiti e a certe condizioni (art. 10); analoga esenzione per le cooperative di produzione e lavoro, con deduzione dal reddito della società delle somme erogate ai soci lavoratori a titolo di integrazione delle retribuzioni fino al limite dei salari correnti aumentati del 20 per cento (art. 11); riduzione di un quarto dell'IRPEG e dell'ILOR per le altre cooperative e i loro consorzi, con possibilità per le cooperative di consumo di dedurre dal reddito le somme ripartite fra i soci sotto forma di restituzione di una parte del prezzo delle merci acquistate (ristorni) (art. 12); esenzione dall'ILOR, a certe condizioni, degli interessi sulle somme che, oltre alla quota di capitale sociale, i soci persone fisiche versano alle cooperative o che queste trattengono ai soci stessi (art. 13), agevolazioni tutte applicabili in presenza dei requisiti di mutualità (indicati dal d.lgs. C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1577) in quanto previsti dallo statuto e di fatto osservati, secondo gli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria, tenuta a sentire il Ministero del lavoro o gli altri organi di vigilanza (art. 14). A tale Ministero erano infatti delegate dal decreto legislativo citato ispezioni straordinarie «ogni volta che se ne presenti l'opportunità» (art. 2), mentre le ispezioni ordinarie (una volta ogni due anni) erano (e sono tuttora) affidate alle «Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo» a mezzo di revisori o esperti da esse designati d'intesa col menzionato Ministero (artt. 3 e 4) tenuto a vigilare a sua volta sulle Associazioni in questione.

(*Omissis*)

Tali recenti modifiche, seppur successive al periodo di tempo considerato dalla presente causa, si sono rese necessarie a causa della disciplina giuridica delle società cooperative introdotta col d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 (riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative in attuazione della l. 3 ottobre 2001, n. 366), che ha sostituito il titolo VI del libro V del Codice civile regolando le cooperative sulla falsariga delle società di capitali (art. 2519 c.c.), nel rispetto del limite di compatibilità, con mutamento del regime di responsabilità (art. 2518 c.c.), relazionando al patrimonio della società, e non più ai soci (nei limiti

della loro quota o in via sussidiaria, come nel regime precedente) e con apertura del contratto a nuovi soci («principio della porta aperta»), deliberato dagli amministratori alle condizioni fissate dall'atto costitutivo (art. 2521 c.c., n. 6). Ma l'innovazione più rilevante è consistita nella introduzione del concetto di «mutualità prevalente» (art. 2512 c.c.) per cui sono società cooperative a mutualità prevalente, suscettibili di godere delle agevolazioni fiscali in ultimo esaminate, le cooperative che: 1) svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, consumatori o utenti dei beni o servizi; 2) si avvalgono prevalentemente delle prestazioni lavorative dei soci; 3) si avvalgono prevalentemente degli apporti di beni o servizi da parte dei soci. I criteri per la determinazione della prevalenza (che viene certificata dagli amministratori nella nota integrativa di bilancio: art. 2513 c.c.) sono dati dai ricavi di vendite di beni o prestazioni di servizi verso i soci in misura superiore al 50 per cento, ovvero allorché il costo del lavoro dei soci è superiore al 50 per cento del costo totale del lavoro, ovvero, nelle cooperative agricole, quando il valore dei beni conferiti dai soci è superiore al 50 per cento.

La garanzia della non lucratività è data dalla previsione statutaria (art. 2514 c.c.) del divieto di distribuzione dei dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di 2 punti e mezzo rispetto al capitale versato (divieto già operativo in precedenza); dal divieto di remunerare i finanziamenti dei soci in misura superiore a quella prevista per gli interessi; dal divieto di distribuire le riserve fra i soci e dall'obbligo di devolvere, in caso di scioglimento della società, il patrimonio sociale a fondi mutualistici, previsioni tutte esistenti anche in precedenza, ma riferite ad enti a mutualità integrale.

Le cooperative a mutualità «non prevalente» non godono invece di agevolazioni fiscali, sono aperte all'accesso dei capitali esterni, e sono sottoposte a limiti per quanto attiene la distribuzione degli utili. Entrambi i tipi di società cooperative sono iscritti in distinti albi presso il Ministero delle attività produttive. La partecipazione dei soci al capitale dell'ente è rappresentato da quote o azioni, ma è favorito il reperimento di maggiori mezzi finanziari attraverso la figura dei soci sovventori, estranei alle finalità mutualistiche (già introdotti, senza troppa fortuna, dalla l. 31 gennaio 1992, n. 59), per i quali possono essere previste particolari condizioni di ripartizione degli utili o di rimborso del valore delle azioni, col solo limite che a tali soci non può essere attribuito più di un terzo dei voti spettanti all'insieme dei soci presenti o rappresentati all'assemblea generale.

La l. 3 aprile 2001, n. 142, ha, infine, disciplinato la figura del socio lavoratore nelle cooperative di lavoro, tenute ad offrire occasione di lavoro ai loro soci a condizioni più favorevoli a quelle del mercato, concorrendo necessariamente il socio lavoratore (che svolge attività associativa e lavorativa insieme) alla gestione dell'impresa, alla elaborazione dei programmi di sviluppo, e alla formazione del capitale sociale, mettendo a disposizione le proprie capacità professionali (legge n. 142 del 2001, art. 1). Tali criteri corrispondono al principio di «coinvolgimento del lavoratore» nell'attività della cooperativa, di cui al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 48, art. 2, lett. b) di recepimento della direttiva CE 2003/72.

## 2.3. Le questioni pregiudiziali di interpretazione.

2.3.1. Questa Corte ha ritenuto necessaria l'esposizione dell'evoluzione legislativa fiscale relativa alle cooperative, unitamente a quella relativa alla riforma civilistica delle società cooperative, per evidenziare alcune incongruenze fra la portata delle agevolazioni accordate e le opportunità che le società organizzate in forma cooperativa possono ottenere sul mercato, giovandosi della nuova disciplina societaria.

Deve essere, altresì, preliminarmente rilevato che la compatibilità del regime fiscale agevolativo in contestazione col diritto comunitario dev'essere verificata dalla Corte anche d'ufficio. Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia (14 dicembre 1995, in causa C-312/93, *Peterbroeck* e altri. c. Belgio; sentenza in pari data in cause C-430 e 431/93, *Van Schijndel* e altri c. *Stichtingpensioenfonds voor Fysiotherapeuten* e, da ultima, 27 febbraio 2003, in causa C-327/2000, *Santex S.p.A. c. USSL n. 42 di Pavia*), i principi di effettività e di non discriminazione comportano l'obbligo per le autorità nazionali di applicare, anche d'ufficio, le norme di diritto comunitario, se necessario attraverso la disapplicazione del diritto nazionale che sia in contrasto con tali norme, senza che possano ostarvi preclusioni, non operanti in casi analoghi.

In applicazione di tale principio questa Corte ha ritenuto (sentenze 9 giugno 2000, n. 7909; 10 dicembre 2002, n. 17564; 28

marzo 2003, n. 4703) che il carattere chiuso del giudizio di cassazione non impedisce che venga applicato il diritto comunitario nella sua interezza, indipendentemente da specifiche domande proposte nel giudizio di merito o introdotte coi motivi di ricorso, col solo limite dell'avvenuta definizione del rapporto controverso.

2.3.2. Tanto premesso, è appena il caso di ricordare che le agevolazioni fiscali, in quanto comportano minori entrate per il bilancio pubblico, sono qualificabili come aiuti secondo una consolidata giurisprudenza comunitaria. Si richiama, fra le numerose decisioni in materia, la sentenza della Corte di giustizia 15 dicembre 2005, in causa C-148/04, *Unicredito Italiano S.p.A.*, con la quale è stato qualificato come aiuto il regime fiscale agevolativo italiano accordato a sostegno della ristrutturazione del sistema bancario.

Nel sistema anteriore alle modifiche introdotte a decorrere dal 1999, il riconoscimento dei benefici fiscali alle cooperative agricole e della pesca, e in genere alle modeste compagini cooperative, poteva indurre a dubitare della opportunità di tali benefici soprattutto in relazione al debole sistema di controlli, che facilitava gli abusi.

La vigilanza prevista dal d.lgs. n. 1577 del 1947 (c.d. legge Basevi), di cui si è prima riferito, presenta infatti molte falle, sia perché affidata in sostanza alle stesse cooperative controllate, sia perché sostanzialmente inattiva, come può evincersi oltre che dalla causa in oggetto - relativa ad un'attività asseritamente cooperativistica, ma in realtà intermedia, svolta nel corso di un triennio senza obiezioni degli organi di vigilanza e venuta alla luce solo con l'intervento della polizia tributaria nei confronti di un socio - dai numerosi interventi giurisprudenziali sulla materia (*ex plurimis*: Cass. 2714/2002; 4969/2002; 1797/2005; 8218/2003; 11742/2005; 13280/2005; 10544/2006; 10274/2007; 15768/2007) che evidenziano la patologia di un sistema, le cui violazioni non vengono accertate in sede amministrativa, ma soltanto a seguito di intervento della la Polizia tributaria ovvero degli Uffici finanziari preposti al controllo del gettito fiscale.

L'inadeguatezza di tale sistema di controllo è dimostrata dal fatto che le imprese in forma cooperativa operano, assumendo spesso rilevanti dimensioni, in tutti i settori, ivi compreso quello bancario e finanziario, senza alcun perseguimento di fini esulanti da quello del massimo profitto e della conquista di vaste aree di mercato.

Un primo quesito, che riguarda le agevolazioni previste per le società cooperative nel regime previgente (applicabile nel caso in oggetto), si pone dunque in ordine alla compatibilità con le regole della concorrenza e del divieto di aiuti fiscali, di cui agli artt. 81, 83 e 87 del Trattato UE, di un sistema di benefici fiscali che prevede la detassazione al 100 per cento degli utili indivisibili e la riduzione alla metà (rispetto a quella ordinaria) della ritenuta sugli interessi corrisposti ai soci, in assenza di un valido sistema di vigilanza e di correzione degli abusi rivolti ad alterare le regole del mercato.

L'evoluzione da modello di società cooperativa «chiusa» a quella «aperta» di cui si è detto, impone però, allo stato, una serie di interrogativi più pregnanti.

Un tale evoluzione accompagna infatti la sempre maggior dimensione, anche in ragguardevoli quote di mercato, raggiunta da alcune cooperative - in particolare da quelle di consumo, dalle banche popolari, e dalle mutue assicuratrici - che si avvalgono dei benefici fiscali connessi alla mutualità prevalente. Due sono a questo punto i quesiti da risolvere: premesso che il sistema di vigilanza è stato ulteriormente indebolito rispetto a quello della legge Basevi (artt. 2545 *quaterdecies* e 2545 *septiesdecies* c.c.) questa Corte dubita della compatibilità del principio di mutualità (che deve comunque rispettare la preminenza dell'apporto personale dei soci: regolamento CEE 1435/20032 del Consiglio, cit. n. 8) con il riconoscimento di benefici fiscali (sia pur ridotti rispetto a quelli in precedenza previsti) a cooperative in cui l'apporto personale è soltanto prevalente e non totalitario, tenuto conto che nelle cooperative di grandi dimensioni l'apporto del socio non solo è irrilevante, ma è solo artificiale, in quanto ottenuto con la sottoscrizione di schede di adesione o «carte» da parte di consumatori/clienti, i quali ritengono di ottenere così un bene o un servizio ad un costo più basso: circostanze certificate dalle stesse cooperative di consumo, ma inidonee a dimostrare l'entità dei vantaggi offerti ai soci/clienti, stante la presenza di «offerte» o «sconti» negli analoghi esercizi gestiti da società sottoposte a tassazione piena, e tuttavia comportanti, per la cooperativa a mutualità prevalente la possibilità di raggiungere quel 50 per cento + 1 di adesioni da parte di

consumatori/soci, che le consentono l'abbattimento della tassazione delle riserve indivisibili, e la deduzione dall'imponibile dei ristorni ai soci, calcolati sotto forma di «sconti» sugli acquisti.

Occorre, in proposito, riflettere sui seguenti elementi: quanto all'impiego del capitale accumulato e solo parzialmente tassato, esso, nelle grandi compagini cooperativistiche, è stabilito esclusivamente dagli amministratori, il che consente alla cooperativa di partecipare ad ogni differente genere di attività, estraneo o indifferente, rispetto agli interessi dei soci/consumatori (es. attività immobiliare, edilizia, investimenti all'estero, acquisto di società ecc.).

Ciò è consentito anche dall'attività surrettiziamente creditizia che le grandi cooperative di consumo svolgono col chiedere al socio/consumatore un prestito in cambio di una carta di adesione (gratuita), prestito remunerato con interessi asseritamente superiori al normale, ma che comporta comunque, per chi lo ottiene, lo svolgimento di attività bancaria senza le necessarie autorizzazioni e in concorrenza con le banche ordinarie.

È ben vero che la Commissione, nella comunicazione 23 febbraio 2004 di cui si è detto, ha affermato che la forma cooperativistica va supportata in quanto sottocapitalizzata e inidonea ad ottenere finanziamenti esterni, a differenza delle società ordinarie: ma se si ammette, o si consente - come si consente - che i finanziamenti - che sono consistenti - possano provenire da *escamotages* consimili, si deve riconoscere che non vi è ragione di agevolare un'attività ampiamente finanziata dai clienti/soci, che utilizza la forma societaria cooperativistica soltanto per lucrare i benefici fiscali, mentre si muove sul mercato alterandone le regole, e senza mai distribuire utili ai soci/consumatori, al di fuori dei cd. ristorni; trattasi di situazione analoga a quella delle banche di credito cooperativo, costituite in forma cooperativa, che dovrebbero offrire, ma in realtà non offrono, ai soci/clienti servizi più vantaggiosi di quelli degli istituti bancari ordinari; anche a tali enti sono riconosciuti gli stessi benefici fiscali di cui sopra, purché godano della mutualità «prevalente», data dalla adesione del 50 per cento dei clienti/soci alla banca cooperativa, con forme di «adesione» sostanzialmente simili a quelle prima illustrate. Quanto alle cooperative di lavoro, fondate sullo stesso concetto di mutualità prevalente, esse si stanno dimostrando mere strutture di intermediazione di lavoro dipendente, alle quali il socio/lavoratore aderisce senza conoscere talvolta neppure la denominazione della cooperativa (la TV nazionale italiana ha mandato in onda nel novembre 2007 significativi servizi in proposito), ove, lungi dal corrispondere al lavoratore un *surplus* (che sarebbe comunque tassato in capo al lavoratore) tali cooperative non rispettano neppure i «minimi» salariali.

Trova dunque giustificazione il quesito relativo al dubbio di compatibilità con la normativa comunitaria di cui agli artt. 81, 83 e 87 del Trattato CE di benefici fiscali concessi in considerazione della mutualità prevalente del soggetto (acquisita tra l'altro nei modi surrettizi di cui si è detto), invece che della effettiva funzione mutualistica del soggetto stesso; quesito che si collega al conseguente dubbio sulla proporzionalità dei benefici in questione, rispetto alle dimensioni e alle quote di mercato ormai raggiunte dalle cooperative di consumo, dalle banche di credito cooperativo e dalle mutue assicuratrici (queste ultime ormai lanciate in operazioni finanziarie di ampio respiro, quale l'acquisizione di istituti bancari ordinari, nonché di altre attività estranee al loro oggetto sociale), proporzionalità su cui si dirà più ampiamente in seguito.

Questa Corte non ignora che la giustificazione delle agevolazioni fiscali riconosciute in favore del rinnovato sistema cooperativistico italiano - selettivo, per quanto attiene tutte le cooperative a mutualità prevalente - è giustificato dalla volontà del legislatore di comprimere il lucro soggettivo delle cooperative, impedendo che tali agevolazioni possano giungere direttamente ai soci, che non potranno quindi appropriarsi del patrimonio accumulato in esclusione d'imposta. Ma l'entità e le dimensioni del fenomeno cooperativistico così concepito, mentre non evidenzia la «prevalenza» dell'attività dei soci nella gestione dell'ente, va ad incidere all'esterno su attività analoghe svolte in regime fiscale ordinario, che da una concorrenza siffatta vengono senza dubbio penalizzate, con violazione del principio di eguale trattamento di prodotti concorrenti, presente nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nella prassi della Commissione (comunicazione sulla promozione della società cooperativa in Europa in *G.U.C.E.* 10 dicembre 1998, par. 2-3).

Si sostiene inoltre che le innovazioni legislative non hanno mutato, ma solo modificato i benefici da tempo esistenti: ma tale

affermazione è contraddetta dal fatto che quei benefici si applicavano a cooperative totalitarie, mentre il concetto di «mutualità prevalente» appare del tutto nuovo, e non correlato alla questione, sottoposta di recente al Tribunale di prima istanza, relativa al mantenimento dei requisiti cooperativistici da parte delle cooperative spagnole che forniscono carburante a prezzo agevolato a terzi, estranei alla compagine societaria: è infatti pacifico che tutte le cooperative possono intrattenere rapporti di scambio con terzi, ma non debbono trasformare costoro surrettiziamente in «soci» al fine di lucrare le agevolazioni fiscali di cui si discute, le quali vanno valutate nella loro globalità, e in relazione al nuovo modello societario introdotto.

Pare, infine, opportuno rilevare che la procedura intrapresa dalla Commissione sulla verifica della compatibilità delle misure fiscali a favore delle cooperative italiane (CP 73/2006) non si è conclusa con una pronuncia di constatata compensazione dei vantaggi fiscali con gli svantaggi che tali società subiscono per i loro obblighi legali, evidentemente ritenendosi che tali obblighi non si traducono necessariamente in svantaggi finanziari, considerato che, in relazione al 2006, le cooperative erano sottoposte ad un'aliquota effettiva di imposizione sul reddito (IRES) del 9,9 per cento, a fronte dell'ordinaria aliquota del 33 per cento.

Vi è, ancora, da considerare che la detassazione degli utili destinati a riserva, di cui taluno nega la natura di agevolazione fiscale in quanto comporta una perdita di utili per i soci, sostenendo che costituirebbe un mezzo di capitalizzazione necessario, non sussistendo le normali fonti di finanziamento delle ordinarie società, appare piuttosto qualificabile come aiuto di Stato, non essendo rilevante il minor reddito conseguito dai soci (i quali, peraltro, beneficiano della riduzione della ritenuta fiscale sugli interessi corrisposti per i prestiti sociali accordati alla cooperativa), ma soltanto l'incremento patrimoniale conseguito dalle cooperative e, in definitiva, una loro maggiore potenzialità operativa, ad esempio nell'accesso al credito bancario.

La diminuzione di quota di utili destinati ai soci, inoltre, non deve far trascurare che, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, la disciplina della concorrenza e in particolare modo degli aiuti di Stato tiene conto soltanto della natura economica dell'attività, considerata come impresa anche a prescindere dalla distribuzione di utili.

Non pare inutile rilevare l'ampia nozione di impresa che la giurisprudenza comunitaria ha elaborato al fine di individuare i destinatari della disciplina sulla concorrenza. Tale nozione comprende qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle modalità del suo finanziamento (v. sentenza 12 settembre 2000, cause riunite C-180/98 - C-184/98, *Pavlov* e altri, *Racc.* pag. I-6451, punto 74). Costituisce infatti attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza *Pavlov* e altri, citata, punto 75).

È opportuno, a questo punto, un sintetico richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

(*Omissis*)

In conclusione, dovendo la disciplina sugli aiuti di Stato applicarsi senza limitazioni o riserve a soggetti che conseguono corrispettivi da attività economica, a prescindere dalla realizzazione o distribuzione di utili, a maggior ragione tale disciplina deve essere applicata nel caso in cui i ricavi conseguiti da imprese (quali sono senza dubbio le società cooperative) non vengono distribuiti sotto forma di utili, ma concorrono in modo determinante all'incremento del patrimonio sociale e, in definitiva, al potenziamento della capacità economico-finanziaria dell'impresa. La Corte non condivide, pertanto, l'opinione di chi ritiene che tale misura fiscale non abbia natura agevolativa.

2.3.4. I profili d'incompatibilità del regime fiscale agevolato delle cooperative col diritto comunitario.

A) L'osservanza della disciplina generale sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato (art. 81 e ss., artt. 87-88 Trattato CE).

Come posto in rilievo nella già citata comunicazione del 23 febbraio 2004, la Commissione ha osservato che, dal momento che le cooperative, nella grande maggioranza dei casi, agiscono come imprese, è consequenziale il rispetto delle regole di concorrenza. Per quanto interessa la disciplina sugli aiuti di Stato, nella stessa comunicazione (punto 3.2.6.) la Commissione ammette un trattamento fiscale agevolato per le imprese cooperative, purché lo stesso sia proporzionato. Si tratta, all'evidenza, di un'applicazio-

ne del principio di proporzionalità in un campo diverso da quello usuale, che è quello delle sanzioni, delle restrizioni e della perdita di benefici. Pare utile richiamare le decisioni in tema di *golden share* 4 giugno 2002, in cause C-483 e 503/99 e 3 maggio 2003, in causa C-98/01, nelle quali il principio è stato applicato per verificare l'impatto limitativo di tale regime sulla libertà di circolazione dei capitali. Nella specie si tratta, invece, di verificare se un trattamento fiscale di favore costituisca un mezzo «proporzionato» alle finalità d'interesse generale che lo strumento cooperativo intende perseguire. Applicando le regole enunciate da una costante giurisprudenza comunitaria, occorrerà, quindi, verificare se il regime in contestazione: a) sia idoneo per realizzare il fine; b) sia necessario; c) sia proporzionato, e cioè non sia possibile conseguire il fine mediante una misura di tipo o d'intensità minore.

Occorre, a questo punto, stabilire se il giudizio di proporzionalità debba essere condotto, oltre che sulle singole misure agevolative, anche sul regime di favore considerato nel suo complesso. Ciò perché la presenza della cooperativa sul mercato di riferimento, mediante offerta di beni o servizi non limitata a particolari categorie di consumatori e a normali condizioni di mercato, può dar luogo a distorsioni della concorrenza, le quali devono essere valutate anche nella loro sommatoria. Tanto più se si considera che le agevolazioni fiscali non sono limitate al campo dell'imposizione diretta: si può qui menzionare l'esenzione IVA concessa alle cooperative edilizie sugli account percepiti sulle assegnazioni di appartamenti [d.p.r. n. 633 del 1972, art. 6, comma 2, lett. d) *bis*, introdotto dal d.l. 27 aprile 1990, n. 90, art. 3, convertito nella l. 26 giugno 1990, n. 165].

Occorre, comunque, chiarire se il requisito della proporzionalità - nella rappresentazione della Commissione - costituisca soltanto un criterio da essa adottato ai fini del giudizio di compatibilità dell'aiuto, ad essa esclusivamente spettante, ovvero se, in presenza di tale caratteristica, l'agevolazione fiscale non costituisca *ex definitione* un aiuto, e non sia, quindi, soggetta alla procedura di verifica di cui all'art. 87 Trattato CE, similmente a quanto avviene nei casi di compensazione con oneri di servizi generali.

Sembra, in proposito, opportuno sollecitare al giudice comunitario una pronuncia circa l'applicazione del principio delle c.d. misure coerenti col sistema fiscale, ovvero giustificabili con la natura o l'economia del sistema, la cui applicazione è stata invocata anche nel già richiamato caso delle cooperative agricole spagnole. Si tratta, infatti, di un criterio (che escluderebbe in radice, in quanto non selettivo, la qualificazione della misura come aiuto di Stato) enunciato dalla Commissione CE nella comunicazione 98/C 384/03 e più volte richiamato in sede contenziosa, ma praticamente mai concretamente applicato dalla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza ha mostrato un costante rigore nei confronti di misure comportanti benefici economici selettivi anche nei confronti di vaste categorie di imprese, non riconoscendo alcuna rilevanza ad una pretesa coerenza col sistema fiscale complessivamente considerato. La Corte si limita a richiamare le sentenze 17 marzo 1993 in cause riunite C-72 e 73/91, *Sloman Neptune Schiff-fabrics AG* e 30 novembre 1993 in causa C-89/91, *Kirsammer-Hack c. Nurban Sidal*, oltre alla già citata sentenza *Unicredito* in causa C-148/04, nella quale la Corte di giustizia ha affermato senza alcuna riserva la natura di aiuto alle agevolazioni fiscali concesse alle banche, nonostante venisse invocata, in proposito, la necessità di tali misure nel quadro di una complessa ristrutturazione del sistema bancario.

La presente causa fornisce, pertanto, un'importante occasione per l'enunciazione di principi certi in materia di aiuti di Stato, e quindi sulla correttezza della regola elaborata dalla Commissione.

B) Il principio di abuso del diritto in materia fiscale.

Il ricorso, come si è detto ormai indiscriminato ed esteso a mercati di grande rilevanza, quali quello bancario e finanziario, alla forma societaria cooperativa, può essere considerato in relazione al principio dell'abuso del diritto, ove l'utilizzazione della forma cooperativa avvenga con l'esclusivo o prevalente scopo di realizzare un risparmio fiscale, in considerazione del regime tributario applicabile. La Corte fa riferimento alla sentenza della Corte di giustizia 21 febbraio 2006, in causa C-255/02, *Halifax*.

Pur essendo stata la nozione di abuso del diritto enunciata nella predetta sentenza nel campo dell'IVA, questa Corte ne ha fatto applicazione, quale principio generale dell'ordinamento comunitario e di quello dei Paesi membri, anche nel campo dell'imposizione fiscale diretta (sentenza 29 settembre 2006, n. 21221). Nel caso di specie si pone, quindi, il problema se il ricorso



ad una tipologia societaria possa essere considerato abuso di diritto, con conseguente inopponibilità all'amministrazione finanziaria dello speciale regime fiscale agevolativo, al di là delle ipotesi di frode o di simulazione, quando tale utilizzazione sia avvenuta al solo o prevalente scopo di conseguire un risparmio d'imposta, e cioè senza che siano concretamente perseguiti reali scopi economici, e cioè quando le condizioni alle quali beni e servizi sono offerti siano identiche a quelle praticate dalle normali imprese societarie. L'applicazione del principio dell'abuso del diritto consentirebbe di rimediare alla già constatata carenza ed inefficienza del sistema amministrativo di controlli, finora rivelatosi del tutto inadeguato ed inefficace, come già posto in rilievo nell'ordinanza di richiesta d'informazioni di questa Corte alla Commissione CE.

2.3.5. Rilevanza della pronuncia interpretativa richiesta alla Corte di giustizia ai fini dell'esercizio dei poteri del giudice nazionale.

A) Sulla qualificazione delle misure come aiuti di Stato.

Ove si ritenesse che le misure in contestazione costituiscano un aiuto di Stato, se le stesse non risultassero comunicate alla Commissione e da questa dichiarate compatibili col mercato comune, il giudice nazionale dovrebbe disapplicare le misure fiscali agevolative e/o l'intero regime agevolativo. Tale obbligo conseguirebbe, infatti, alla constatata illegalità delle misure (che nella specie non possono considerarsi esistenti, in quanto introdotte successivamente al Trattato CE), e cioè alla mancata osservanza della procedura di verifica imposta dall'art. 88 del Trattato. Ciò, ovviamente, lasciando impregiudicati gli effetti di decisione della Commissione che potrebbero intervenire nella materia.

La qualificazione delle misure fiscali in contestazione come aiuto di Stato può essere dichiarata dalla Corte comunitaria in via pregiudiziale a prescindere dall'adozione, da parte della Commissione, di una decisione di (in)compatibilità dell'aiuto, come emerge dalle sentenze 1° dicembre 1998, C-200/97, *Ecotrade*, e 17 giugno 1999, C-295/97, *Industrie Aeronautiche e Meccaniche Piaggio S.p.A.* Nella seconda sentenza la Corte, dopo aver qualificato come aiuto di Stato alcuni aspetti della normativa italiana sull'insolvenza delle grandi imprese (d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, convertito nella l. 3 aprile 1979, n. 95), ha espressamente censurato (punti da 44 a 49) il fatto che la Commissione, ritenendo erroneamente trattarsi di aiuti preesistenti, e perciò non soggetti al suo controllo, non avesse adottato alcuna decisione finale nella procedura aperta per la verifica di compatibilità. Pertanto, a prescindere da una decisione della Commissione sulla (in)compatibilità dell'aiuto, la statuizione della Corte di giustizia - integrata dalle verifiche demandate al giudice nazionale - sulla qualificazione della misura in contestazione come aiuto costituisce una base giuridica per l'esercizio dei poteri dello stesso giudice nazionale in relazione alla (il)legalità dell'aiuto stesso e, in particolare, per negare applicazione alla misura, legislativa o amministrativa, che prevede l'aiuto. È, infatti, *jus receptum* nella giurisprudenza comunitaria che la decisione della Commissione, la quale abbia dichiarato la compatibilità dell'aiuto, non può mai costituire una sanatoria della illegalità dello stesso, previsto o erogato prima di tale decisione. L'inefficacia diretta dell'art. 88 (*ex* 93), par. 3, del Trattato comporta, secondo una costante giurisprudenza comunitaria, che un atto normativo interno che comporti una misura di aiuto non preventivamente notificata alla Commissione CE e da questa non dichiarata compatibile col mercato comune deve essere disapplicato dai giudici e dalle altre autorità nazionali: in materia fiscale, quindi, l'Amministrazione finanziaria non può riconoscere un'agevolazione che abbia i caratteri dell'aiuto e che non abbia superato il vaglio di compatibilità demandato alla Commissione.

B) Sull'applicazione del concetto di abuso del diritto. Quanto all'abuso del diritto, ove la pratica venisse considerata abusiva, il risultato sarebbe semplicemente quello dell'inopponibilità della forma giuridica societaria cooperativa all'amministrazione finanziaria, la quale potrebbe pretendere l'osservanza della disciplina fiscale ordinaria applicabile alle società.

2.3.6. In conclusione, poiché questa Corte è giudice di ultima istanza, devono essere proposti alla Corte di giustizia i seguenti quesiti:

- se le misure fiscali agevolative alle società cooperative, nella vigenza del d.p.r. n. 601 del 1973, artt. 10, 11, 12, 13 e 14, siano compatibili con la disciplina della concorrenza e, in specie, siano qualificabili come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE, soprattutto in presenza di un non adeguato sistema di vigilanza e correzione degli abusi previsto dal d.lgs. c.p.s. n. 1577 del 1947;

- in particolare, ai fini del problema della qualificazione delle misure fiscali agevolative in contestazione come aiuti di Stato, se tali misure possano ritenersi proporzionate rispetto ai fini assegnati all'impresa cooperativa;

- se il giudizio di proporzionalità possa riguardare, oltre che la singola misura, il vantaggio attribuito, con conseguente alterazione della concorrenza, dalle misure nel loro complesso;

- ai fini della risposta ai precedenti quesiti, tenendo conto del fatto che il sistema di vigilanza risulta gravemente ed ulteriormente indebolito dalla riforma societaria, soprattutto in relazione alle cooperative a mutualità prevalente, e non totalitaria, secondo la legge n. 311 del 2004;

- a prescindere dalla qualificabilità delle misure agevolative in questione come aiuto di Stato, se l'utilizzazione della forma societaria cooperativa, anche all'infuori dei casi di frode o di simulazione, possa essere qualificata come abuso del diritto, ove il ricorso a tale forma avvenga all'esclusivo o principale scopo di realizzare un risparmio fiscale.

Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia comporta la sospensione della presente causa, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE.

(Omissis)

(1) LE AGEVOLAZIONI FISCALI ALLE COOPERATIVE SONO AIUTI DI STATO OGGETTO DI AUTORIZZAZIONE DELLA COMMISSIONE?

1. La Corte di cassazione, con tre distinte ordinanze dell'8 febbraio 2008 aventi sostanzialmente identico contenuto (1), ha chiesto alla Corte di giustizia se le agevolazioni fiscali previste dal nostro diritto a favore delle cooperative - e, quindi, anche a favore delle cooperative agricole - sono da considerarsi aiuti di Stato secondo il diritto comunitario e, di conseguenza, oggetto di doverosa notifica alla Commissione perché richiedenti la sua autorizzazione.

Anche esposta soltanto così la questione, facilmente e immediatamente ci si rende conto della rilevante importanza concreta del problema. Ma, prima di esporre le mie considerazioni in argomento, mi pare utile procedere in modo articolato, rammentando a noi stessi, innanzitutto, che cosa si intende per aiuti di Stato e quali siano i «vantaggi» di cui le cooperative godono secondo il nostro diritto; quindi, domandarci se ricorra un *acquis communautaire* con riguardo alla cooperazione sotto il profilo delle agevolazioni e se vi sia giurisprudenza comunitaria che in qualche modo si colleghi al nostro problema.

2. Il modello di mercato concorrenziale è incompatibile con l'adozione di strumenti protezionistici. Infatti - ed è lapalissiano - gli aiuti selettivi alle imprese falsano la concorrenza. Per questo motivo, l'art. 87 del Trattato di Roma interdice, in via di principio, aiuti alle imprese nella misura in cui «incidono sugli scambi tra gli Stati membri (...) e falsano o minacciano di falsare la concorrenza» (2).

(1) Qui, però, è riportata solo l'ordinanza n. 3033 (estensore la dott.ssa Simonetta Sotgiu) relativa ad una cooperativa avente ad oggetto l'allevamento di molluschi. Tale cooperativa, in virtù del d.lgs. 228/2001, è da qualificarsi «agricola».

(2) Va aggiunto, tuttavia, che tale norma (posta a garanzia sia del divieto di discriminazione fra cittadini ed imprese dei vari Stati membri, sia dei principi di libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali, sia del principio della libertà di concorrenza) fa parte, con

gli artt. 88-89 dello stesso Trattato, di quelle disposizioni che riflettono l'esigenza di conciliare, da un lato, la libertà di concorrenza e, dall'altro, la necessità delle misure pubbliche occorrenti al raggiungimento di obiettivi meritevoli di tutela. Così, la Commissione, nel Piano di azione sugli aiuti di Stato 2005-2009, ritiene che gli aiuti di Stato possano rappresentare una «opzione di ripiego» a cui ricorrere nel caso in cui il mercato non sia capace di realizzare da sé l'efficienza economica.

Si intende per «aiuto di Stato» un sostegno finanziario pubblico, tanto se diretto, quanto se indiretto; ed esso cade sotto il divieto se consiste in un'attribuzione o in un beneficio di carattere patrimoniale che viene concesso, con risorse pubbliche, dallo Stato, dagli enti regionali (3) o da altro soggetto (4) selettivamente a favore di alcune imprese tanto da alterare o da potere alterare le condizioni di concorrenza all'interno del mercato comune. In altre parole, gli aiuti sono interdetti perché essi, con danaro pubblico, consentono una posizione di vantaggio ad alcuni imprenditori rispetto ai diretti concorrenti. Conseguentemente, sono «aiuto» non soltanto le prestazioni «positive» come le sovvenzioni finanziarie, ma anche gli interventi di sgravio degli oneri che, di regola, incombono sul bilancio di un'impresa (5).

Ai fini di questo commento è utile insistere su quest'ultimo punto: poiché sono considerati imprescindibili i requisiti della provenienza pubblica dell'aiuto e dell'effettiva sua incidenza distorsiva sugli scambi, ci si rende facilmente persuasi che le varie forme che alleviano gli oneri gravanti sull'impresa – che così riceve un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato – non possono che essere considerate «aiuti di Stato» ogni volta che vi sia un ingiustificato flusso di risorse che dai bilanci pubblici si riversi sul mercato a favore di determinate imprese, oppure una riduzione delle risorse del bilancio pubblico per ingiustificati omessi versamenti da parte di determinate imprese. Tra queste «forme» di aiuto rientrano le agevolazioni fiscali, ogni qualvolta assumano la caratteristica di misure fiscali selettive incidenti sulle risorse statali (6).

La necessità che l'aiuto sia vietato solo se pregiudichi la concorrenza e incida sugli scambi intracomunitari ha sugge-

rito l'opportunità che ogni progetto nazionale di aiuto venga notificato alla Commissione, onde questa possa esaminare se l'aiuto produca un pregiudizio potenziale e non necessariamente attuale (7) e se la misura del sostegno sia compatibile con le disposizioni relative alla tutela della concorrenza.

Il divieto di aiuti pubblici alle imprese, però, non è assoluto. Cioè, aiuti sono possibili; e lo stesso Trattato di Roma distingue tra aiuti consentiti *ope legis* (aiuti a carattere sociale, concessi ai consumatori finali; aiuti volti a riparare i danni di calamità naturali o di altri eventi eccezionali), aiuti ammessi su nulla-osta della Commissione e aiuti ammissibili in seguito a decisione del Consiglio (8). Dunque, il diritto comunitario non pretende l'abolizione totale degli aiuti finanziari alle imprese, ma piuttosto vuole discipline trasparenti e temporanee di aiuti, che siano inserite in un quadro programmatico ed evitino di dar luogo a forme di guerra commerciale fra gli Stati membri della Comunità (9).

Qualora gli aiuti non siano ammessi (10), lo Stato membro che li ha concessi deve operare in modo da recuperarli. La restituzione ha lo scopo di ripristinare la situazione precedente la corresponsione: sicché gli imprenditori non possono far valere il legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto goduto, qualora questo sia stato concesso in violazione dell'art. 88 del Trattato (11). Questo spiega la estrema rilevanza del problema sollevato dalla Corte di cassazione.

3. Nel nostro sistema giuridico esiste un soggetto collettivo dotato di personalità giuridica (art. 2519.2 c.c.) che, per lo stesso modo di proporsi, non occulta le persone dei soci che, anzi, dalla forma societaria sono «esaltate» e valorizzate. Ci si riferisce alla *società cooperativa* regolata dall'art. 2511 e seguenti c.c. come modificati dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, e dal d.l.c.p.s.

(3) Corte di giustizia 14 ottobre 1987, in causa C-248/84, *Germania c. Commissione*; 8 marzo 1988, in causa C-62/87, *Regione Vallona c. Commissione*.

(4) Corte di giustizia 5 novembre 2002, in causa C-325/00, *Commissione c. Germania*. È il caso del «marchio di qualità della campagna tedesca» che era concesso agli agricoltori tedeschi da un apposito organismo – la Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) – che, creato da un apposito Fondo pubblico istituito nel 1993 per la promozione dell'agricoltura e l'industria alimentare tedesche, veniva finanziato dai produttori tedeschi di alimenti con contribuzioni obbligatorie *ex lege*: sul punto v. A. GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, 194.

(5) Corte di giustizia 15 marzo 1994, in causa C-387/92, *Banco Exterior de España*: «costituisce aiuto statale ai sensi dell'art. 92 [attuale art. 87, n. 1], del Trattato un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale la quale, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri soggetti tributari passivi». Si trattava della legge spagnola 19 giugno 1971, n. 13, ai sensi della quale «gli istituti di credito pubblici che abbiano veste di soggetti tributari passivi sono esentati da qualsiasi genere di tributo nazionale, provinciale o comunale o istituito da un altro ente o istituzione di diritto pubblico». Si noti che ai sensi dell'art. 92 del Trattato (secondo la numerazione del Trattato di Amsterdam) «per quanto riguarda le imposizioni diverse dalle imposte sulla cifra d'affari, dalle imposte di consumo e dalle altre imposte indirette, si possono operare esoneri e rimborsi all'esportazione negli altri Stati membri e introdurre tasse di compensazione applicabili alle importazioni provenienti dagli Stati membri, soltanto qualora le misure progettate siano state preventivamente approvate per un periodo limitato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione».

(6) Per tale motivo sono considerati aiuti anche gli interventi che a stretto rigore non potrebbero essere qualificati come sovvenzioni. Così può osservarsi che, nell'ipotesi di rapporti contrattuali tra la P.A. e l'impresa beneficiaria, ricorre la sussistenza dell'aiuto quando il prezzo pagato dallo Stato sia superiore a quello di mercato (Corte di giustizia 5 ottobre 1999, in causa C-251/97, *Francia c. Commissione*) o quando il prestito concesso dallo Stato abbia, come corrispettivo, un interesse inferiore a quello normalmente richiesto da operatori privati (Corte di giustizia 14 febbraio 1990, in causa C-301/87, *Francia c. Commissione*).

(7) Corte di giustizia 10 dicembre 1969, in cause riunite C-6 e C-11/69, *Commissione c. Francia*.

(8) Nella seconda categoria di sovvenzioni ammissibili rientrano quelle che danno corpo alle politiche statali di ausilio e che il Trattato consente solo se mirano a raggiungere precisi e determinati obiettivi: lo sviluppo economico di regioni arretrate; il rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato; lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche (non necessariamente in crisi o sottosviluppate); la realizzazione di progetti di comune interesse europeo.

(9) Corte di giustizia 22 marzo 1977, in causa C-78/76, *Steinike e Weinlig*.

(10) Fra le controversie sugli aiuti di Stato possono essere ricordate le sentenze della Corte di giustizia 13 giugno 2002, in causa C-382/99, *Olanda c. Commissione*, in cui si discuteva dell'aiuto concesso dall'Olanda a seicentotrentatré distributori di benzina olandesi situati nelle regioni di confine con la Germania; del Tribunale di primo grado 23 ottobre 2002, in cause T-269-272/99, *Territorio Histórico de Guipúzcoa*, in cui si discuteva di alcune misure fiscali erogate sotto forma di credito d'imposta del 45 per cento; della Corte di giustizia 26 settembre 2002, in causa C-351/98, *Spagna c. Commissione*, in cui si discuteva del regime spagnolo di aiuti all'acquisto di veicoli industriali da parte di persone fisiche, di piccole e medie imprese, di enti pubblici territoriali e di enti incaricati di pubblici servizi; della Corte di giustizia 29 aprile 2004, in causa C-278/00, *Grecia c. Commissione*, in cui si trattava del consolidamento dei debiti di cooperative agricole da parte di una società pubblica.

(11) Sul punto v. Corte di giustizia 4 aprile 1995, in causa C-24/95, *Commissione c. Italia*. Gli imprenditori, infatti, hanno l'obbligo di accertarsi, diligentemente, del rispetto della normativa comunitaria per la concessione dell'aiuto (Corte di giustizia 20 settembre 1990, in causa C-5/89, *Commissione c. Germania*). Da parte sua, lo Stato potrà sottrarsi all'obbligo del recupero solo per circostanze imprevedute o imprevedibili (Corte di giustizia 15 gennaio 1986, in causa C-52/84, *Commissione c. Belgio*) e non per timore di difficoltà interne, o per l'esistenza di difficoltà finanziarie, o per difficoltà di carattere tecnico-amministrativo, o – perfino – per l'esistenza di una sentenza nazionale passata in giudicato che abbia statuito sul contributo (Corte di giustizia, rispettivamente, 27 giugno 2000, in causa C-404/97, *Portogallo c. Commissione*; 7 giugno 1988, in causa C-63/87, *Commissione c. Grecia*; 3 luglio 2001, in causa C-378/98, *Commissione c. Belgio*; 18 luglio 2007, in causa C-119/05, *Lucchini S.p.A.*).

14 dicembre 1947, n. 1577 (detto, più comunemente, legge Basevi dal suo proponente) (12).

L'aspetto rilevante della cooperativa è la diversa logica che presiede la «spartizione» dei vantaggi cooperativi rispetto a quella che sorregge le altre società. Se in queste si ha remunerazione del capitale conferito, nella cooperativa si ha valorizzazione del lavoro apportato dal socio: nel senso che i soci cooperatori ricavano vantaggi proporzionalmente alla loro partecipazione all'*attività* sociale, e non già proporzionalmente al capitale versato.

Questo aspetto fondamentale della cooperativa giustifica la formula dell'art. 45 Cost. («La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata»), nel senso che la cooperativa è espressione e manifestazione di un'impresa economica che di per sé realizza una funzione sociale. Il principio fondamentale per il quale ogni socio, quale che sia il suo capitale conferito, ha un voto; la regola che la cooperativa si costituisce tra soggetti appartenenti alla stessa professione o mestiere; la circostanza che la gestione dei servizi della cooperativa è fatta dai soci e per gli stessi soci con una sorta di aiuto scambievole e con eliminazione di ogni intermediazione, sono elementi che servono a spiegare tanto la mancanza (o la riduzione) della divisione degli utili o profitti o dividendi, quanto il fatto che la *fruizione*, da parte dei soci, dei vantaggi mutualistici avviene attraverso l'*effettiva utilizzazione* dei servizi dalla cooperativa offerti.

Orbene, la modifica del codice civile disposta dal d.lgs. 6/2003 sulla riforma del diritto societario differenzia due categorie di cooperative sulla base della «prevalenza» del loro carattere mutualistico, e ciò per la previsione di una serie di agevolazioni fiscali soltanto a favore delle cooperative a mutualità prevalente. Dà, poi, all'art. 2512.1, la definizione di mutualità

prevalente, che si atteggia diversamente a seconda che la cooperativa sia di servizi, di lavoro o di consumo (13). Inoltre, dispone che le cooperative a mutualità prevalente si iscrivano in un apposito albo, presso il quale depositano annualmente i propri bilanci (art. 2512.2). Infine, prevede il divieto di distribuire le riserve tra i soci cooperatori e l'obbligo di devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione [art. 2514.1, lettere c) e d)] (14).

La «prevalenza» della mutualità si ha, nell'ipotesi delle cooperative di consumo, tenendo conto dei ricavi dalle vendite di beni e di servizi verso i soci rispetto al totale dei ricavi delle vendite e delle prestazioni effettuate [art. 2513.1, lett. a)]; nell'ipotesi delle cooperative di lavoro, la prevalenza è calcolata sulla base del costo del lavoro dei soci rispetto al costo del lavoro dei non-soci [art. 2513.1, lett. b)] (15); mentre nell'ipotesi delle cooperative di servizi la prevalenza è calcolata sulla base del costo della produzione per i servizi ricevuti dai soci o per i beni conferiti dai soci, ovvero sulla base del costo delle merci e materie prime acquistate o conferite dai soci [art. 2513.1, lett. c)]. Per le cooperative agricole di trasformazione e vendita dei prodotti agricoli, la condizione di prevalenza sussiste quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci è superiore al cinquanta per cento della quantità o del valore totale dei prodotti (art. 2513.3) (16). Questo non esclude, quindi, che possano esserci cooperative – le cooperative, appunto, a mutualità non-prevalente – in cui gli apporti di beni da parte di terzi, il lavoro prestato da terzi o le vendite di beni e le prestazioni di servizi a favore di terzi superino i beni, il lavoro e i servizi rispettivamente apportati dai soci o ad essi prestati. A favore di queste cooperative non valgono le esenzioni o le agevolazioni fiscali disposte nei riguardi delle omologhe

(12) Si considerino anche le leggi 17 febbraio 1971, n. 127, 31 gennaio 1992, n. 59, 18 gennaio 1994, n. 44, 7 agosto 1997, n. 266 sulla piccola società cooperativa, 3 aprile 2001, n. 142 sulla posizione del socio lavoratore, e il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 sul riordino della vigilanza degli enti cooperativi, nonché il d.lgs. 99/2004 come modificato dal d.lgs. 101/2005 con riguardo alle cooperative «società agricole».

(13) È utile ricordare che le cooperative si distinguono fondamentalmente in cooperative di produzione e lavoro, in cooperative di consumo ed in cooperative di servizi le quali, gestendo l'impresa con destinazione prevalente ai soci, acquisiscono a loro favore o un risparmio di spesa (nelle cooperative di consumo e di servizi) o un aumento di retribuzione (in quelle di lavoro). Ed invero, l'eliminazione dell'intermediario fa sì che gli acquisti di beni (nella coop. di consumo), l'utilizzazione di macchine, di impianti e di capitali (nella coop. di servizi) o la realizzazione dell'opera ed il compimento dei lavori (nella coop. di lavoro) producano, rispettivamente, un costo inferiore od una retribuzione più alta che, a seconda dei vari sistemi adoperati, si estrinsecano o nell'*immediato* pagamento di un prezzo minore o di una retribuzione maggiore, o attraverso il pagamento immediato di un prezzo e di una retribuzione uguali a quelli di mercato ma con il successivo diritto al c.d. ristorno, ovvero a somme di danaro che, al termine di un esercizio finanziario positivo, vengono distribuite ai soci *in ragione dei rapporti intersoci* con la cooperativa, cioè in proporzione agli acquisti fatti (nella coop. di consumo), ai servizi goduti (nella coop. di servizi) o al lavoro prestato (nella coop. di lavoro).

La individuazione, operata dal nuovo art. 2512 c.c., delle cooperative a mutualità prevalente in quelle che svolgono la loro attività prevalentemente dei soci, consumatori o utenti di beni e servizi si traduce, in poche parole, nel fatto che le cooperative di consumo devono vendere prodotti e servizi prevalentemente ai soci; quelle di lavoro devono avvalersi, ai fini dello svolgimento delle proprie attività, prevalentemente delle prestazioni lavorative dei soci; quelle di credito devono raccogliere ed erogare credito prevalentemente dai e ai soci. Sulla cooperazione da un punto di vista economico v. E. MAZZOLI e S. ZAMAGNI (a cura di), *Verso una nuova teoria della cooperazione*, Bologna, 2005; B. JOSSA, *L'impresa democratica*, Napoli, 1999. Sulle cooperative da un punto di vista giuridico v. G. BONFANTE, *Cooperazione e imprese cooperative*, in *IV Dig./comm.*, vol. IV, Torino 1989, 147; R. ROSSI, *Cooperative agricole*, in *IV Dig./civ.*, vol. IV, Torino 1989, 385.

(14) Ai fini del presente commento non ha importanza sapere quando ricorra l'esistenza delle cooperative agricole. Tuttavia, merita

indicare in nota che è necessario, perché vi siano «società cooperative agricole», che la forma societaria risponda tanto alle disposizioni sulla cooperativa (artt. 2511-2545 *octiesdecies*), quanto a quella sull'impresa agricola (art. 2, d.lgs. 99/2004, con rinvio all'art. 2135 c.c.). In conseguenza può dirsi, con riguardo all'agricoltura, che le cooperative di lavoro sono sia quelle di conduzione di terreni, che quelle di allevamento (le c.d. stalle sociali) e che esse sono imprenditori agricoli proprio perché i soci esercitano in comune la coltivazione del fondo ed allevano in comune gli animali. Quanto alle cooperative di trasformazione e vendita di prodotti agricoli (che sono ampiamente presenti nel mondo rurale, nelle forme di cantine sociali, frantoi sociali, caseifici sociali), alle cooperative di altri servizi in favore dei soci, e alle cooperative di consumo (in cui i beni e servizi – che provengono soprattutto da parte di non-soci – sono destinati anche a non-soci), va detto che la questione fondamentale che si poneva era quella se, nelle fattispecie di servizi svolti su prodotti dei soci agricoltori o a favore dei soci agricoltori, si fosse in presenza di attività agricola *per connessione* o, invece, di attività commerciale, anche perché l'ampiezza e la complessità degli impianti adoperati sono segno di un'attività economica non modesta. La connessione, infatti, implica l'identità del soggetto che svolge l'attività principale e l'attività connessa, mentre nella specie, per la personalità giuridica attribuita dalla legge alla società cooperativa, questa è un soggetto «nuovo» e distinto dai soci. Cosicché, se i soci sono tutti viticoltori od olivicoltori od allevatori e conferiscono le loro uve, le loro olive ed il loro latte alla cooperativa per la trasformazione e per la successiva vendita dei prodotti trasformati, poteva sembrare venuto meno il principio della unisoggettività. Se prima del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 occorreva puntare sulla caratteristica della cooperativa che è la sua trasparenza, ovvero il fatto che la personalità giuridica di essa non è capace di nascondere le persone dei soci che si sono uniti, appunto, per esercitare assieme la stessa attività, ora l'art. 1.2 del detto d.lgs. 228/2001 statuisce che «si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui al [nuovo] art. 2135 del codice civile prevalentemente prodotti dei soci (...)».

(15) Così modificato dal d.lgs. 28 dicembre 2004, n. 310.

(16) Sul punto v. anche il decreto del Ministro delle attività produttive 30 dicembre 2005, sui regimi derogatori ai criteri per la definizione della prevalenza di cui all'art. 2513 c.c.

cooperative che rientrano nei parametri dell'art. 2513.1 c.c. sulla mutualità prevalente (17).

Con specifico riguardo alle cooperative agricole la questione della prevalenza ai fini della mutualità si interseca con la questione della prevalenza ai fini dell'agricoltività. Infatti, una cooperativa è «agricola» quando «utilizza per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 c.c. prevalentemente prodotti dei soci» o quando «fornisce prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico» (art. 1.2, d.lgs. 228/2001), mentre è una cooperativa agricola «a mutualità prevalente» quando, nelle ipotesi di cooperative di consumo o di lavoro, rispetti i parametri fissati dall'art. 2513.1, lett. a) e b), nonché, con riferimento alle cooperative di trasformazione e vendita dei prodotti, quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci superi la quantità o il valore dei prodotti consegnati dai non-soci e ciò per l'esplicita e specifica disposizione derogatoria di cui al comma 3 dell'art. 2513 c.c. La conseguenza è che una cooperativa agricola per connessione *ex art.* 1.2, d.lgs. 228/2001, in cui è prevalente l'apporto o il conferimento dei soci, potrebbe anche essere a mutualità prevalente quando rispetta i parametri di prevalenza stabiliti dall'art. 2513.1, lett. a) e b) in via generale per le cooperative di consumo e di lavoro, o i parametri di prevalenza stabiliti dall'art. 2513.3 in via specifica per le cooperative agricole di servizi ovvero di trasformazione e vendita. Si noti, allora, che per le cooperative di lavoro, come nel caso di conduzione collettiva di terreni o di allevamento collettivo di animali, la questione della prevalenza scatta solo al fine di qualificarla a mutualità prevalente, e non invece al fine di qualificarla come cooperativa agricola dato che, di per sé, la coltivazione della terra o l'allevamento degli animali con le correlate attività connesse ai fini del mercato qualificano «agricola» l'impresa associata.

4. Il nostro diritto nazionale ha un occhio di riguardo per le cooperative e ciò anche in attuazione dell'art. 45 Cost. che riconosce la funzione sociale che è svolta dalla cooperazione. Si riconosce che nel mercato operano forme diverse d'impresa che, pur accomunate dall'obiettivo della produzione di ricchezza, sono differenziate nella missione sociale e nella destinazione della ricchezza prodotta. Pur nella stessa logica di mercato, il

modo delle cooperative di produrre e di investire ricchezza non è alternativo ma è differente da quello delle imprese ordinarie. Il movimento cooperativo, fin dall'inizio dei Probi Pionieri di Rochdale (18), si è caratterizzato sia per un forte radicamento territoriale che per la destinazione dell'accumulazione del patrimonio allo sviluppo e alla crescita sociale e non già a favore dei soci. Sotto questo profilo, particolarmente rilevanti sono, da un lato, l'indivisibilità delle riserve onde nessun socio possa essere indotto a recedere dalla società per ottenere una quota della riserva, e dall'altro la destinazione di una parte del risultato netto di esercizio delle cooperative alla costituzione di fondi dai quali nuove cooperative possano attingere, dando così luogo alla «strana» situazione – se l'economia di mercato fosse intesa solo in modo capitalistico – per la quale degli imprenditori si preoccupano di far nascere o aiutare i propri «rivali» (19). Questo aspetto tipico della cooperazione – che da qualcuno è riassunto nel termine «intergenerazionalità» dell'impresa cooperativa – trova conferma nello scioglimento per atto di autorità delle società cooperative che non perseguono o non sono più in condizioni di perseguire gli scopi per i quali sono state costituite (art. 2545 *septiesdecies* c.c.) (20) e nell'obbligatorio accantonamento di utili destinati a riserva indivisibile (art. 2545 *ter*). Tuttavia, proprio la logica di mercato, secondo cui anche la cooperativa deve operare, consente di rilevare l'inadeguatezza della tradizionale struttura e dei tradizionali strumenti delle cooperative, tanto da imporre alla cooperazione lo sviluppo di una maggiore competitività anche sul piano internazionale e il reperimento dei necessari capitali, tuttavia in modo che l'uscita dalla sottocapitalizzazione e dal radicamento territoriale non stravolga la sua identità, che è data dal principio della preminenza della persona sul capitale sancito dal «voto capitaro», dalla regola delle riserve indivisibili e dalla c.d. responsabilità sociale d'impresa (21). È in questo difficile adeguamento delle esigenze della competizione delle cooperative sul mercato alla «cifra» identitaria delle cooperative stesse (22) che si pone la possibilità per la cooperativa di intrattenere rapporti anche con i terzi.

L'ordinanza della Suprema Corte in commento ha precisato che il regime fiscale di riferimento nella causa in oggetto (una cooperativa di allevamento di mollu-

(17) Si discute se le cooperative a mutualità non-prevalente – per cui esse possono distribuire dividendi senza limite alcuno; possono dividere le riserve tra i soci; possono attribuire ai soci il residuo della liquidazione della società – conservino la natura di cooperativa qualora si mantengano il principio del voto capitaro, ma ormai perseguono finalità lucrative, e ciò in relazione al riconoscimento della «funzione sociale» di cui all'art. 45 Cost., riconoscimento che non sembra essere stato escluso dalla riforma societaria del 2003.

(18) Per una veloce storia del movimento cooperativo v. S. ZAMAGNI e V. ZAMAGNI, *La cooperazione*, Bologna, 2008. Fu alla fine del 1843 che a Rochdale, cittadina del Lancashire inglese, un gruppo di tessitori poveri, guidati da C. Howart, dettero luogo alla prima vera cooperativa di consumo. Peraltro, già nel 1831 era sorta a Parigi un'associazione di falegnami, ma solo nel 1848, con gli *ateliers nationaux* di L. Blanc, il movimento cooperativo di produzione e lavoro prese il vero avvio in Francia. In Germania, nel 1849, fu fondata da F.W. Raiffeisen la prima cassa rurale, mentre nel 1882 fu fondata la prima cooperativa agricola di caseificio sociale nello Jutland occidentale su organizzazione di N.F. Grundtvigt. Se l'esordio del movimento cooperativo in Italia deve essere fatto risalire al 1854, tuttavia occorre riconoscere che un quinto modello di cooperative, quello della cooperazione sociale, è stato immaginato e attuato in Italia, nel 1963, quando G. Filippini dette vita alla prima cooperativa di assistenza e solidarietà sociale. La figura della cooperativa sociale è disciplinata, in Italia, dalla legge 8 novembre 1991 n. 381.

Si noti che nella *Dichiarazione di identità cooperativa* del 1995 a Manchester sei dei sette principi sono gli stessi che i Probi Pionieri di Rochdale avevano affermato nel 1844: si tratta dei principi della ade-

sione libera e volontaria; del controllo democratico da parte dei soci; della partecipazione economica dei soci; dell'autonomia e indipendenza; dell'educazione, formazione e informazione; della cooperazione tra cooperative; e dell'impegno verso la comunità. Su di essi v. S. ZAMAGNI e V. ZAMAGNI, *La cooperazione*, cit., 40.

(19) In Italia è la l. 31 gennaio 1992, n. 59 che prevede che siano creati fondi mutualistici a cui le cooperative destinino il 3 per cento del loro risultato netto di esercizio per dare vita o sostenere altre imprese cooperative.

(20) Lo scioglimento per atto di autorità si verifica anche quando la cooperativa non ha depositato, per due anni consecutivi, il bilancio presso la competente Camera di commercio, oppure quando non ha, per due anni consecutivi, compiuto atti di gestione. In argomento v. M.M. DI RIENZO, *Lo scioglimento per atto d'autorità delle società cooperative all'esito delle riforme e nuove disposizioni*, in *Riv. della cooperazione*, 2007, fasc. 4, 21.

(21) Per responsabilità sociale si intende un modello di governo in cui il *management* ha doveri fiduciari nei confronti di tutte le classi interessate all'impresa. Ma anche il consumatore può essere «socialmente responsabile», perché non può sentirsi esonerato dall'obbligo civile di impiegare il proprio potere di acquisto per il raggiungimento di quei fini che giudica meritevoli – si pensi al c.d. mercato equo e solidale.

(22) La funzione mutualistica della cooperativa è intesa come gestione di servizio da parte dei soci nei confronti dei soci per il loro vantaggio reciproco. Si noti che nella reciprocità lo scambio non è anonimo e impersonale come è nel principio di equivalenza dell'agire capitalistico: nella relazione di reciprocità allo scambio sono indissociabili i rapporti umani sottostanti.

schì) prevedeva soprattutto l'esenzione IRPEG e ILOR sul 100 per cento del reddito delle cooperative agricole e della piccola pesca, purché l'attività dei soci fosse esercitata entro certi limiti e a certe condizioni; ha dato atto delle agevolazioni fiscali riconosciute, in via generale, a tutte le cooperative a mutualità prevalente; ha richiamato le disposizioni comunitarie sulla cooperazione; ha manifestato i suoi dubbi sul rispetto del diritto comunitario da parte delle norme nazionali di agevolazione fiscale a favore delle cooperative; ha quindi chiesto alla Corte di giustizia di dare una risposta sulla natura, come aiuti di Stato, delle misure fiscali italiane agevolative delle cooperative, tenendo anche conto dell'inadeguato sistema italiano di vigilanza e di controllo su tali società. La Corte di cassazione ha altresì introdotto due questioni: la prima, strettamente collegata al quesito principale, concerne il giudizio di proporzionalità del complesso delle agevolazioni fiscali concesse dall'Italia alle cooperative, e cioè indipendentemente dal riconoscimento come aiuto di Stato delle singole misure; la seconda, se a prescindere dalla qualificabilità delle misure agevolative alle cooperative come aiuti di Stato, l'utilizzazione della forma societaria cooperativa, anche fuori da ipotesi di frode o di simulazione, possa essere qualificata come abuso di diritto quando avvenga solo ed esclusivamente al fine di realizzare un risparmio fiscale, con la conseguenza che l'Amministrazione finanziaria potrebbe pretendere l'osservanza della disciplina fiscale ordinaria essendo ad essa inopponibile la forma abusata di società cooperativa (23).

5. Nel sistema comunitario la cooperazione è fondata sui seguenti principi: 1) finalizzazione delle attività della società cooperativa al reciproco vantaggio dei soci, affinché ciascuno di essi possa usufruire di tali attività in base alla propria partecipazione; 2) coinvolgimento dei soci nell'attività della società, con la regola «una persona, un voto»; 3) limitazione del tasso di rendimento del capitale conferito dai soci; 4) ripartizione degli utili in

funzione dell'attività svolta con la cooperativa o loro destinazione al soddisfacimento dei bisogni dei soci, la cui ammissione non dovrebbe essere artificialmente ostacolata; 5) devoluzione dell'attivo netto e delle riserve nette in funzione del principio di devoluzione disinteressata, in caso di liquidazione della cooperativa.

Siffatte considerazioni sono dedotte dall'insieme degli atti diretti a dare, nell'ordinamento comunitario, una specifica regolazione alle società cooperative, da un lato essendo stata creata per esse una forma giuridica tipica di «società cooperativa europea» (regolamento 2157/2001 dell'8 ottobre 2001) ed essendo stato previsto il loro statuto (regolamento 1435/2003 del 22 luglio 2003) (24) e, dall'altro, essendo stati suggeriti agli Stati membri i modi di promozione dell'istituzione e dell'efficace funzionamento delle cooperative in Europa (comunicazione della Commissione del 23 febbraio 2004). In sostanza, la cooperazione ha, per diritto comunitario, un proprio specifico «statuto» che la differenzia dallo «statuto» proprio delle società lucrative.

Orbene, in tale comunicazione del 2004 la Commissione, dopo aver dato atto che le cooperative possono essere un mezzo per affermare o accrescere il potere economico delle piccole e medie imprese (PMI) sul mercato (punto 2.1.1) e dopo avere riconosciuto che le cooperative non hanno o hanno scarso accesso ai mercati dei capitali e sono quindi dipendenti dai fondi propri o dal credito (punto 2.2.3), ha affrontato in modo specifico le due questioni che ci interessano in questo commento: l'analisi del trattamento fiscale appropriato e di altri «vantaggi» (25); l'analisi delle regole di concorrenza applicabili alle cooperative (26).

Nella sua comunicazione la Commissione ammette in sostanza la necessità di un trattamento fiscale appropriato per le cooperative, in relazione alle circostanze che le azioni delle società cooperative non sono quotate in borsa e, perciò, non sono negoziabili con la conseguente impossibilità di realizzare plusvalenze; che le

(23) Non affronterò il problema della questione dell'abuso di diritto quando l'utilizzazione della forma cooperativa avvenga non per fare cooperazione, ma per «sfruttare» le relative agevolazioni fiscali. Il problema non è cosa da poco, nella misura in cui solleva la questione se nel diritto italiano sia riconoscibile, al di là degli stretti confini dell'art. 833 c.c. sul divieto degli «atti di emulazione», una disposizione sul divieto dell'abuso del diritto. In argomento v. S. PATTI, *Abuso del diritto*, in *IV Dig./civ.*, vol. I, Torino, 1991, 1; G. LEVI, *L'abuso del diritto*, Milano, 1993; P. RESCIGNO, *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998. V. anche A. ALPINI, *L'abuso del diritto nell'esercizio dell'impresa agricola*, in *Dir. agricoltura*, 1997, 277; A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 94. Sul divieto comunitario dell'abuso del diritto in materia fiscale v., da ultimo, Corte di giustizia 21 febbraio 2006, in causa C-255/02, *Halifax*; cfr. anche Cass. 29 settembre 2006, n. 12121, in *Giur. it.*, 2008, 1297, con nota di S. GIANONCELLI, *Contrasto all'elusione fiscale in materia di imposte sui redditi e divieto comunitario di abuso del diritto*.

(24) Al regolamento 1435/2003 si deve aggiungere la direttiva 2003/72 dal Consiglio emanata nella stessa data del 22 luglio 2003, che ha completato lo statuto della Società cooperativa europea (SCE) per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

(25) Trattasi del punto 3.2.6 della Comunicazione, dove è scritto: «3.2.6. Trattamento fiscale appropriato e altri «vantaggi». Alcuni Stati membri (Belgio, Italia e Portogallo) ritengono che le restrizioni inerenti alla natura specifica del capitale delle cooperative richieda un trattamento fiscale particolare. Ad esempio, il fatto che le azioni delle società cooperative non siano quotate in borsa e, pertanto, non siano negoziabili, ha per effetto di rendere pressoché impossibile la realizzazione di plusvalenze; il fatto che le azioni siano rimborsate al valore nominale (non hanno valore speculativo) e che i rendimenti siano in genere limitati, rischia di scoraggiare nuove adesioni. Inoltre, le cooperative sono spesso soggette a prescrizioni rigorose per quanto riguarda le dotazioni di riserva. Un trattamento fiscale particolare può essere accettato, ma in tutti gli aspetti della legislazione sulle cooperative andrebbe rispettato il principio secondo il quale le protezioni o i vantaggi concessi ad un tipo particolare di organismo devono essere

proporzionati ai vincoli giuridici, al valore aggiunto sociale e alle limitazioni proprie di tale forma e non devono dar luogo ad una concorrenza sleale. Inoltre, ogni altro «vantaggio» concesso non deve permettere a cooperative fittizie di utilizzare la forma cooperativa per eludere i propri obblighi in materia di pubblicità e di governo societario. La Commissione invita gli Stati membri che intendono applicare un trattamento fiscale appropriato e proporzionato per i fondi propri e le riserve delle cooperative, ad assicurarsi che queste disposizioni non creino situazioni anticoncorrenziali».

(26) Trattasi del punto 3.2.7 della Comunicazione, dove è scritto: «3.2.7. Regole di concorrenza applicabili alle cooperative. La consultazione sulle cooperative ha rivelato una certa confusione e preoccupazione circa l'applicazione alle cooperative delle norme sulla concorrenza. Le cooperative che esercitano attività economiche sono considerate «imprese» ai sensi degli artt. 81, 82 e 86-88 del trattato CE e sono di conseguenza soggette alle norme europee in materia di concorrenza e di aiuti di Stato nonché alle varie esenzioni, soglie e norme *de minimis*. Non vi sono ragioni per un trattamento speciale delle cooperative nel quadro delle norme generali sulla concorrenza, ma taluni aspetti della loro forma giuridica e della loro struttura devono essere presi in considerazione caso per caso, come hanno dimostrato talune passate decisioni e sentenze. Nella maggior parte dei casi si trattava di cooperative di persone giuridiche (e non di persone fisiche). Una cooperativa del genere è al tempo stesso un'associazione di imprese e (ove abbia un'attività economica) un'impresa a pieno titolo. La cooperativa e i suoi membri sono quindi soggetti alle norme sulla concorrenza. Queste ultime inoltre si applicano non soltanto agli accordi tra imprese (per esempio, la costituzione di una cooperativa e il suo statuto fondativo), ma anche alle decisioni adottate dagli organi interni della cooperativa. Per questo motivo, mentre l'organizzazione in quanto cooperativa non è necessariamente in contrasto con l'art. 81 del Trattato CE, il suo funzionamento o le sue regole successive possono essere considerate restrizioni della concorrenza. La Commissione invita le organizzazioni delle parti interessate e i servizi di sostegno alle imprese a dare la massima diffusione alle norme in materia di concorrenza applicabili alle cooperative in Europa».

azioni sono rimborsabili al valore nominale, perché non hanno valore speculativo; che i rendimenti delle azioni sono in genere limitati, il che scoraggia nuove adesioni; che le cooperative sono soggette a prescrizioni rigorose per quanto riguarda le dotazioni di riserva. In altre parole, gli sgravi fiscali sarebbero il «corrispettivo» del ruolo sociale che viene svolto dalla cooperazione.

Tuttavia, il trattamento fiscale particolare, che gli Stati membri sono invitati ad adottare a favore delle cooperative, deve rispettare il principio secondo cui i vantaggi concessi devono essere proporzionati ai vincoli giuridici, al valore aggiunto sociale e alle limitazioni proprie di esse (27). Inoltre, poiché le cooperative sono imprese e come tali soggette alle disposizioni degli artt. 81, 82 e 86-88 del Trattato di Roma – sicché i vantaggi fiscali non devono dar luogo ad aiuti di Stato ed a concorrenza sleale – occorre fare in modo sia che le disposizioni agevolative non creino situazioni anticoncorrenziali, sia che non si costituiscano cooperative fittizie con lo scopo di utilizzare la forma giuridica della cooperativa per eludere gli obblighi in materia societaria.

Con riferimento alla questione di una, per principio, possibile omologazione delle agevolazioni fiscali agli aiuti di Stato, asserita sostanzialmente dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in commento, si può, di contro, invocare la comunicazione del 23 febbraio 2004, con cui la Commissione (il soggetto competente a giudicare sulla natura di aiuto di Stato dei sostegni, dei finanziamenti e degli esoneri da tributi che gli Stati potrebbero concedere selettivamente ad imprenditori nazionali) certamente ha manifestato i suoi orientamenti.

Orbene, come si è riferito, la Commissione ritiene necessario, per la promozione della cooperazione nell'ambito territoriale dell'Unione europea, un trattamento fiscale agevolativo. Dunque, in sé per sé e per l'*acquis communautaire* le agevolazioni fiscali alle cooperative non possono essere considerate aiuti di Stato vietati. E ciò è tanto vero che la Commissione, chiamata a decidere sulle misure adottate dalla Spagna a sostegno del settore agricolo e, in particolare, alle cooperative agricole in seguito all'aumento del costo del carburante, ha adottato la decisione 2003/293 dell'11 dicembre 2002, in cui ha riconosciuto che i benefici fiscali di cui godono le società cooperative (spagnole) valutati in rapporto con gli obblighi specifici cui sono sottoposte sul trattamento del capitale, sui versamenti a fondi obbligatori e sulla doppia imposizione (28), non offrono alle cooperative un vantaggio che riduce gli oneri gravanti sul loro bilancio, né costituiscono una misura fiscale selettiva che incide sulle risorse statali: sicché ha concluso che le denunciate misure non sono da considerarsi come un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87.1 del Trattato (punti 141-148).

6. Se la questione viene sollevata in modo astratto, la conclusione non può essere che il riconoscimento che il diritto comunitario non osta a disposizioni nazionali concessive di agevolazioni fiscali alle cooperative a mutualità prevalente. Si potrebbe perfino sostenere che, avendo la cooperazione un proprio specifico «statuto» che la differenzia dallo «statuto» proprio delle società lucrative, i vantaggi assegnati alle cooperative mai potrebbero essere definiti «selettivi» aiuti di Stato, se non sorgesse l'obiezione della discriminazione in senso contrario: sicché l'argomento della non-selettività delle agevolazioni fiscali a (tutte) le cooperative a mutualità prevalente probabilmente andrebbe messo da parte.

Ma ammessa in astratto la non-ostatività, al diritto comunitario sugli aiuti di Stato, delle agevolazioni fiscali che lo Stato italiano concede alle cooperative, il problema non è risolto in via definitiva, perché resterebbe la questione della «proporzionalità» tra vantaggi fiscali e obblighi imposti alle modalità della ripartizione degli utili (29), dell'imposizione tributaria dei ristorni, della creazione di fondi mutualistici e della costituzione di riserve indivisibili e di devoluzione disinteressata, onde accertare se, nel concreto, non residuino «spazi» tali da far concludere che l'agevolazione fiscale costituisca, in tutto o in parte, un sostegno finanziario selettivo. È evidente, allora, che occorre un'analisi attenta; ma questa è correttamente compiuta solo da chi è ben a fondo della conoscenza del sistema fiscale-amministrativo della cooperazione, ovvero non da me.

Io, da parte mia, posso limitarmi ad osservare che, se è vero che il fine dell'obbligatorio controllo della conservazione dell'identità cooperativa è diretto a verificare l'effettività della base sociale, la partecipazione dei soci all'attività sociale, l'assenza di scopo di lucro nei limiti previsti dalla legge, la corretta costituzione delle riserve indivisibili e, quindi, la legittimazione della società a beneficiare delle agevolazioni, è altresì vero che il «difetto» di operatività dei controlli ispettivi non costituisce prova dell'insussistenza della identità cooperativistica, dato che l'esito favorevole delle ispezioni non è costitutivo della natura e della struttura di cooperativa. Sotto questo profilo non mi pare che abbia rilievo la considerazione della Corte di cassazione sulla necessità di tenere conto, ai fini della risposta al quesito della qualificazione delle misure fiscali agevolative come aiuti di Stato, *anche* del fatto che il sistema italiano di vigilanza e controllo delle cooperative risulterebbe gravemente ed ulteriormente indebolito dalla riforma societaria del 2003, soprattutto in relazione alle cooperative a mutualità prevalente (30).

Alberto Germanò

(27) In altre parole, gli Stati membri devono proporzionare i vantaggi fiscali ai vincoli giuridici apposti agli utili, ai fondi e alle riserve delle cooperative.

(28) In particolare, la Confederazione delle cooperative agricole di Spagna aveva messo in evidenza come il beneficio fiscale concesso alle cooperative non potesse essere valutato disgiuntamente dal costo fiscale dei ristorni sul reddito del socio cooperatore nel quadro dell'IRPEF, costo fiscale che avrebbe caratteristiche completamente diverse dal dividendo di una società di capitali. «L'attenuazione della doppia imposizione realizzata nel rapporto società di capitali/socio (dividendo dell'impresa) non ha corrispettivo nel rapporto società cooperativa/socio cooperatore (ristorno cooperativo), per cui sul ristorno grava un maggior onere fiscale rispetto al dividendo. Il beneficio che potrebbe ottenere la cooperativa attraverso la deduzione dell'imposta sulle società è corretto dalla doppia imposizione nell'ambito dell'IRPEF che si applica al socio cooperatore e dal relativo aumento dell'imposizione fiscale» (punto 146 della decisione 2003/293). Ed è con riferimento a

siffatte considerazioni che la Commissione ha escluso la natura di aiuto di Stato al vantaggio fiscale concesso dalla legislazione spagnola alle cooperative agricole nel contesto dell'aumento del costo dei carburanti. Questo punto della decisione della Commissione è stato annullato dal Tribunale di I grado, con la sentenza del 12 dicembre 2006, in causa T-146/03, *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid*, ma – come precisa la stessa Corte di cassazione nell'ordinanza in commento – per vizio di motivazione.

(29) Si ricordi che per la legge Basevi è vietato distribuire dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato.

(30) Si consideri, comunque, a tal fine il d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 di riforma della vigilanza sulle cooperative che ha inserito, tra le altre verifiche obbligatorie delegate ai revisori e agli ispettori, quella relativa al controllo dell'effettiva partecipazione – profilo rilevantissimo nella struttura identitaria della cooperazione – dei soci cooperatori alle decisioni assembleari.

Cass. Sez. III Civ. - 26-11-2007, n. 24623 - Durante, pres.; Massera, est.; Marinelli, P.M. - Ganovelli (avv. Di Girolamo e altro) c. Istituto ricerche informazioni mercati (avv. Malpica). (Cassa con rinvio App. Perugia 18 gennaio 2003)

**Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Finalità pubblicistiche del relativo sistema normativo - Sussistenza - Cessazione dalla coltivazione diretta del fondo assegnato - Assimilabilità all'ipotesi di affitto del fondo stesso - Configurabilità - Divieto relativo - Conseguenze - Nullità virtuale del contratto di affitto - Esclusione - Perdita dei previsti benefici fiscali - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie.** (C.c., art. 1418; d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114; d.lgs. 5 marzo 1948, n. 121, art. 9; l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7)

*In tema di formazione della piccola proprietà contadina, sebbene il relativo sistema normativo presenti indubbe finalità pubblicistiche, tuttavia, la violazione del divieto, desumibile da tale sistema, di cessare dalla coltivazione diretta del fondo assegnato, cui è riconducibile l'affitto di esso, non comporta nullità virtuale del contratto di affitto, posto che la nullità è esclusa quando è prevista una sanzione diversa che, come la perdita di benefici fiscali, sia idonea al perseguimento del medesimo obiettivo. (Nella specie, la S.C., enunciando l'anzidetto principio, ha cassato la sentenza di merito che aveva dichiarato la nullità del contratto di affitto di terreno assegnato per la formazione della proprietà contadina, in base all'art. 9 del d.lgs. n. 121 del 1948, e del conseguente contratto di subaffitto dello stesso terreno, reputando sussistente l'illiceità della causa di detti negozi per essere stati stipulati in violazione al divieto di cessare la coltivazione diretta del fondo posto a carico dell'assegnatario) (1).*

(Omissis)

4. Con il secondo motivo del ricorso principale si deduce «violazione e falsa applicazione del d.lgs. 5 marzo 1948, n. 121, art. 9, e successive modifiche nonché degli artt. 1343 e 1418 c.c. Insufficiente e contraddittoria motivazione (art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5); erroneamente i giudici di appello hanno ritenuto nulli per illiceità della causa il contratto di affitto originario ed i contratti di subaffitto; la normativa concernente la Cassa per la formazione della proprietà contadina non prevede né il divieto di affittare i fondi assegnati né la nullità dei relativi contratti; essa prevede soltanto la risoluzione del contratto di assegnazione e la decadenza dai benefici fiscali nell'ipotesi di alienazione volontaria o cessazione della coltivazione diretta del fondo assegnato; risoluzione che nella specie non è stata fatta valere e, se lo fosse stata, non sarebbe stata opponibile a norma dell'art. 1458 c.c., comma 2, al subaffittuario, attesa la qualità di terzo.

4.1. Il motivo è fondato e va accolto.

4.2. Com'è noto, il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative; illecito quando è contrario all'ordine pubblico o al buon costume.

Se una norma imperativa non prevede per la sua violazione una specifica sanzione o conseguenza, è integrata dall'art. 1418 c.c., che commina la nullità salvo che la legge disponga diversamente. Si ritiene che in presenza di una norma proibitiva imperfetta e cioè priva della specifica sanzione della nullità occorre controllare la natura della disposizione violata; tale controllo si risolve nell'indagine relativa allo scopo che la legge intende perseguire e in particolare alla natura della tutela che mira ad assicurare, se di interesse pubblico o privato.

Se l'interesse tutelato è generale e tale da osservarsi inderogabilmente da tutti senza possibilità di esonero per alcuni, la mancata previsione della nullità non rileva, sopperendovi l'art. 1418 c.c., che costituisce una norma di chiusura, dalla quale si è enucleata la categoria della nullità virtuale (Cass. 4 dicembre 1982, n. 6601).

In questa ottica la nullità rappresenta uno strumento sanzionatorio che colpisce i contratti nei quali le parti superano il limite di disponibilità dei propri interessi, interferendo con interessi pub-

blici.

4.3. Questa Corte ha avuto occasione di affermare che il complesso normativo istitutivo della Cassa per la formazione della proprietà contadina (d.lgs. n. 121 del 1948) ha finalità pubblicistiche, esaminando un caso di volontaria cessazione della coltivazione diretta del fondo assegnato (Cass. 12 agosto 1996, n. 7498).

4.4. A parte che le finalità pubblicistiche differiscono dagli interessi pubblici, è decisivo il rilievo che l'art. 1418 c.c., con l'inciso «salvo che la legge disponga diversamente» esclude che la violazione di una norma imperativa dia luogo a nullità, ove sia predisposto un meccanismo idoneo a realizzare ugualmente gli effetti della norma indipendentemente dalla sua concreta esperibilità e dal conseguimento reale degli effetti voluti (Cass. 24 maggio 2003, n. 8236; Cass. 26 marzo 2006, n. 7033); ciò perché la previsione di una sanzione diversa da quella civilistica della nullità dimostra l'intenzione del legislatore di escludere l'operatività della regola di cui all'art. 1418 c.c.

4.5. Ora la l. 6 agosto 1954, n. 604, prevede (art. 7) con riferimento a tutte le leggi sulla formazione della piccola proprietà contadina la sanzione della perdita dei benefici fiscali nei casi in cui l'assegnatario di un fondo lo alieni o cessi di coltivarlo direttamente prima che siano decorsi cinque anni dall'acquisto, mentre l'art. 8, del contratto di acquisto sanziona tali casi con la risoluzione.

Pertanto, il sistema normativo sulla formazione della piccola proprietà contadina collega la sola sanzione della perdita dei benefici fiscali alla cessazione della coltivazione diretta del fondo assegnato, cui è riconducibile l'affitto dello stesso, sicché si deve escludere la grave sanzione della nullità virtuale dell'affitto.

4.6. Ne consegue che errano i giudici di appello i quali hanno ritenuto nullo l'affitto e la sentenza impugnata va cassata con rinvio alla medesima Sezione specializzata agraria della Corte di appello di Perugia per nuovo esame e pronuncia sulle spese del giudizio di cassazione; il giudice di rinvio si atterrà al seguente principio di diritto: «Il sistema normativo sulla formazione della piccola proprietà contadina presenta indubbe finalità pubblicistiche; tuttavia, la violazione del divieto, desumibile da tale sistema, di cessare dalla coltivazione diretta del fondo assegnato, cui è riconducibile l'affitto di esso, non comporta nullità virtuale del contratto di affitto, atteso che la nullità è esclusa quando è prevista una sanzione diversa che, come la perdita di benefici fiscali, sia idonea al perseguimento del medesimo obiettivo».

(Omissis)

---

(1) SULLA VALIDITÀ DEL CONTRATTO DELL'ASSEGNETARIO DI TERRENI DELLA CASSA PER LA PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA CEDUTI, A TERZI, IN AFFITTO E SUCCESSIVAMENTE IN SUBAFFITTO.

La giurisprudenza di legittimità conferma il suo orientamento teso ad escludere la nullità del contratto, ex art. 1418 c.c., in tutte le fattispecie nelle quali, con norme specifiche, sia predisposto un meccanismo idoneo a realizzare ugualmente gli effetti voluti da tali norme, indipendentemente dalla sua esperibilità e dal conseguimento reale degli effetti voluti (1). Principio, questo, ora applicato, con la decisione che si annota, ad un contratto di affitto di un fondo rustico che il locatore, a sua volta, aveva avuto assegnato dalla Cassa per la formazione della proprietà contadina - ora ISMEA - e che aveva, in prosieguo, affittato ad un terzo e da questo successivamente subaffittato, sul presupposto che la normativa sulla formazione della piccola proprietà contadina (l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7), non commina, nel caso di violazione di una norma imperativa, la nullità del contratto (di assegnazione e di affitto del fondo e del conseguente subaffitto), ma semplicemente la perdita dei benefici fiscali. Stabilisce, infatti,

(1) Cass. 28 marzo 2006, n. 7033, in questa Riv., 2006, 505, con nota di G. Busetto, *Decadenza dei benefici e validità dell'atto di trasferimento*,

Cass. 24 maggio 2003, n. 8236, *ivi*, 2004, 31, con nota di I. Cimatti, *Sulla validità del contratto in violazione del diritto di prelazione*.

l'art. 7 della legge *de qua* che l'assegnatario il quale alieni o cessi di coltivare direttamente il fondo prima che siano decorsi cinque anni dalla assegnazione decade dai benefici fiscali, mentre, per contro, nulla comminerebbe in ordine ai successivi contratti (di affitto e di subaffitto) che restano validi nell'esplicazione dei suoi effetti.

La Cassazione, con la sentenza in commento, giunge a tale conclusione dopo aver fatto distinzione tra funzione pubblicistica (2) e interesse pubblico. A noi sembra irrilevante, nel caso di specie, tale distinzione e ad essa non può attribuirsi alcuna funzione risolutiva per il caso esaminato. Quello che appare evidente, intanto, è che ad essere violato è il contenuto (o meglio la *causa*) del contratto d'affitto del fondo (art. 7, legge n. 604/1954) che la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina aveva concluso con l'originario assegnatario; in buona sostanza ad essere venuta meno è la coltivazione diretta del fondo, cioè uno dei presupposti essenziali per l'assegnazione del fondo rustico. L'assegnatario non poteva cessare e, di conseguenza, affittare ad altro il fondo a lui assegnato e pertanto il contratto di affitto andava se non reso nullo quanto meno risolto ai sensi dell'art. 8 del contratto di acquisto per essere stata intaccata la finalità della legge. La Cassazione è stata di diverso avviso: ha rilevato che la risoluzione del contratto non era stata sollevata e, pertanto, ha ritenuto valido il contratto di acquisto e con esso i successivi contratti di affitto e di subaffitto e, di conseguenza, ha applicato la previsione normativa delle leggi sulla formazione della proprietà contadina che fa riferimento alla decadenza delle agevolazioni fiscali e creditizie che si concedano agli assegnatari che abbiano determinati requisiti oggettivi e soggettivi (cioè, essere coltivatori diretti, che i fondi acquistati siano idonei alla formazione o all'arrottondamento della piccola proprietà contadina, che questi non eccedano oltre un decimo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa delle famiglie coltivatrici) sempreché tali requisiti sussistano per un quinquennio dalla assegnazione del fondo. Prescindendo dalla sanzione di decadenza delle agevolazioni fiscali (e creditizie) previste dalla legge v'è chi legga nella *ratio* della stessa la violazione, da parte dell'assegnatario, della causa del contratto snaturandone la finalità perseguita dalla legge. La Corte di cassazione ha preferito non indagare in questa direzione ed ha seguito altra strada risolvendo la questione nel senso che la violazione del divieto di cessazione dalla coltivazione diretta, che per il caso di specie è stata equiparata (a giustificazione) alla cessione in affitto e in subaffitto, non comporta neanche il ricorso alla cosiddetta «nullità virtuale» del contratto d'assegnazione non trattandosi di tutelare un interesse generale «da osservarsi inderogabilmente da tutti senza possibilità di esonero per alcuni» (3), atteso che la nullità è esclusa essendo prevista da specifica legge (art. 7, l. 6 agosto 1954, n. 604) una sanzione diversa, nel senso che la perdita dei benefici fiscali (e creditizi) è sanzione idonea al perseguimento del medesimo risultato. Conclusione abbastanza discutibile anche quando l'intento perseguito - quale male minore - possa essere stato quello di tutelare il possessore (subaffittuario) del fondo che, tuttavia, riteniamo avrebbe trovato ugualmente tutela sia nell'art. 1458, comma 2, c.c., che fa salvi i diritti dei terzi, che, quale situazione di fatto, nell'art. 21 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Alfio Grasso

(2) Natura che in precedenza aveva, tra l'altro, riconosciuta con Cass. 18 agosto 1996, n. 7498, in questa Riv., 1997, 34.

(3) Cass. 4 aprile 1982, n. 6601, in *Giust. civ.*, 1983, 1172.

Cass. Sez. III Civ. - 24-11-2007, n. 24460 - Petti, pres.; Calabrese, est.; Apice. P.M. (conf.) - Vanni (avv. Codacci Pisanelli) c. Bianchi e altri (avv. Zaccagnini). (*Conferma App. Firenze 24 maggio 2003*)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Preliminare di vendita tra proprietario e terzo - Pattuizione del pagamento immediato di un acconto anche a titolo di caparra confirmatoria e del pagamento del saldo alla stipula del contratto definitivo - Esercizio della prelazione - Versamento del prezzo - Modalità - Pagamento entro il termine legale perentorio, a pena di decadenza, della somma di cui al pattuizione versamento immediato - Termine più favorevole stabilito per la stipula del contratto definitivo - Inapplicabilità per l'obbligazione di pagamento del prezzo.** (C.c., art. 1385; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

*In tema di prelazione agraria, qualora nel preliminare di compravendita tra il proprietario e il terzo sia stato pattuito il pagamento immediato di una parte del prezzo a titolo di acconto e caparra confirmatoria ed il pagamento del saldo alla stipula del contratto definitivo, il coltivatore che esercita il diritto di prelazione è tenuto, a pena di decadenza dal diritto di prelazione, a corrispondere entro il termine legale di tre mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dalla notifica del preliminare, la somma della quale è previsto il pagamento immediato, ancorché a titolo di caparra confirmatoria, non escludendo la specifica funzione di garanzia che essa costituisca anche un principio di esecuzione del contratto; va, peraltro, esclusa la possibilità, di valersi, per il pagamento, in luogo dei termini perentori fissati dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, del termine più favorevole (ovvero più lungo) stabilito per la stipulazione del contratto definitivo (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con citazione del dicembre 1998 Vanni A., assumendo che quale coltivatore diretto confinante - a seguito di comunicazione del preliminare di compravendita, stipulato con Bianchi A. e Lugli C., da parte di Lucchesi F., M.O. e M.V., proprietari del contiguo apprezzamento di terreno con soprastante fabbricato rurale censito nel n.c.t. del Comune di Capannori al foglio 136 mappale 684, 685 e 686 - avevano esercitato il diritto di prelazione e che i Lucchesi si erano successivamente rifiutati di stipulare il relativo rogito, conveniva i medesimi Lucchesi dinanzi al Tribunale di Lucca per sentir dichiarare: in tesi, con sentenza *ex art.* 2932 c.c. il trasferimento in capo ad essa Vanni della proprietà dei detti beni più ampiamente descritti nelle conclusioni della sentenza impugnata; in ipotesi, che la proprietà dei beni era stata dalla Vanni legittimamente acquistata; in ogni caso, che i Lucchesi erano solo comproprietari del terreno contraddistinto in catasto nel foglio 136 dal mappale 686, per essere comproprietaria dei residui diritti (pari ad 1/2 o quanti siano) essa stessa Vanni.

I convenuti si costituivano in giudizio e contestavano la tempestività dell'offerta reale del prezzo, eccependo la decadenza dal diritto di prelazione, nonché contestavano il merito della domanda, chiedendone il rigetto.

Il Tribunale con sentenza del 24 febbraio 2001 rigettava le domande attrici e dichiarava inammissibili le domande riconvenzionali proposte dalle parti, compensando le spese.

Il gravame proposto dalla Vanni era respinto dalla Corte d'appello di Firenze con la sentenza ora impugnata, del 24 maggio 2003.

Avverso la sentenza Vanni A. ha proposto ricorso per Cassazione in base a quattro motivi. Hanno resistito con controricorso e depositato memoria Bianchi A. e Lugli C., in proprio quali successori a titolo particolare nel diritto controverso e quali procuratori di Lucchesi F., M.O. e M. V.

DIRITTO. - 1. Con il primo motivo - denunciando violazione di legge e vizi della motivazione - la ricorrente censura la sentenza impugnata sotto vari aspetti.

1.1. Il motivo non può ricevere accoglimento.

1.1.1. Ed infatti quanto all'asserita offerta reale della caparra confirmatoria di L. 30.000.000 con verbale dell'Ufficiale giudiziario in data 31 luglio 1998 - avendo la Corte d'appello di Firenze ritenuto Vanni A. decaduta dal diritto di prelazione da lei esercitato



per non avere proceduto al pagamento della detta somma entro il termine previsto dalla legge, ovvero in questo caso entro il 10 ottobre 1998 - la stessa Corte in pratica ha escluso con accertamento di fatto che tale offerta ci sia stata.

Né, d'altronde, è soddisfatta nella specie l'esigenza dell'auto-sufficienza del ricorso, giacché non viene in esso riprodotto il testo del verbale, come pure non viene indicato l'atto o l'udienza in cui questo è stato acquisito al processo, con la conseguenza che la Corte di cassazione non è posta in condizione di verificare l'effettività dell'asserzione, prima di procedere all'esame nel merito della questione dedotta con la censura.

Anche a concedere, del resto, che sia stata fatta l'offerta reale della caparra di L. 30.000.000, questa, però, come ammette la ricorrente, non fu depositata presso una banca.

Essa comunque assume di avere depositato poi l'intero prezzo di L. 150.000.000 a seguito di successiva offerta effettuata e di avere invitato, ricevendone un rifiuto, i Lucchesi a comparire dinanzi al notaio per il rogito, costituendoli così in mora, senonché tale condotta della Vanni - a parte ogni altro rilievo circa la tempestività di quest'ultima offerta e del relativo deposito nonché circa la notifica del verbale di deposito (di cui non vengono forniti elementi) - non può equivalere ad una formale costituzione di messa in mora dei Lucchesi, dal momento che la medesima Vanni non ha adempiuto al pagamento della caparra confirmatoria nei termini.

In proposito questa Corte ha invero statuito che, nel caso in cui nel preliminare sia stato pattuito il pagamento di una parte del prezzo a titolo di acconto e di caparra confirmatoria ed il pagamento del saldo alla stipula del contratto definitivo, il coltivatore che esercita il diritto di prelazione è tenuto a corrispondere entro il termine legale di tre mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dalla notifica del preliminare, la somma per cui è previsto il versamento immediato, ancorché a titolo di caparra confirmatoria, non escludendo la specifica funzione di garanzia che essa costituisca altresì un principio di esecuzione del contratto (v. Cass. n. 6884/1983; Cass. n. 6219/1981).

Anche in questo caso il termine di tre mesi è perentorio e la sua inosservanza comporta la «decadenza» dal diritto di prelazione (v. stessa Cass. 6884/83).

Nel mentre va esclusa la possibilità di valersi per il pagamento del prezzo, in luogo dei termini perentori fissati dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, del termine più favorevole ovvero più lungo stabilito per la stipulazione del contratto definitivo (confr. Cass. n. 2886/1982).

Come pure non è configurabile a carico del proprietario un obbligo di comparizione innanzi al notaio per la stipula del rogito e la ricezione del prezzo - il pagamento del quale deve essere effettuato nel termine di legge - e non costituiscono pertanto fonte di responsabilità per lo stesso proprietario né la mancata comparizione presso il notaio né l'alienazione del fondo a terzi dopo l'inutile decorso del termine per il versamento del prezzo (v. Cass. n. 14242/1991).

1.1.2. A sua volta, quanto all'assunto che l'avente diritto alla prelazione non è vincolato dalle pattuizioni di cui al contratto preliminare che stabiliscono condizioni più onerose di quelle di legge, si osserva che se è vero che la previsione, contenuta nel preliminare di vendita, di un pagamento «immediato» del prezzo, ancorché parziale o a titolo di caparra e acconto, costituisce per il prelazionario condizione di pagamento più onerosa rispetto al termine di tre mesi per il pagamento stabilito dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, comma 6, è ancor vero che il medesimo prelazionario non può comunque sottrarsi al pagamento dell'acconto (o caparra) entro tale termine di tre mesi, che è perentorio, in quanto termine legale, e quindi importante decadenza, quale nella specie correttamente ritenuta dalla Corte territoriale.

1.1.3. Generico, poi, con riguardo alle finalità relative al caso in esame, è l'assunto che la *denuntiatio* debba rivestire la forma della scrittura privata autenticata, oltre che non cogliere esso nel segno, prescrivendo infatti la legge soltanto che il proprietario deve notificare per iscritto al coltivatore la proposta di alienazione del fondo, trasmettendo con la stessa raccomandata, se del caso, il preliminare di vendita.

1.1.4. Privo di fondatezza è, infine, l'assunto che la *denuntiatio* sarebbe nulla (e quindi l'intera serie procedimentale) perché priva della dichiarazione di cui alla legge n. 47 del 1985, art. 17 e 40 e del certificato di destinazione urbanistica previsto dall'art. 18

della stessa legge, che costituirebbero elementi essenziali della *denuntiatio* stessa.

Infatti la disposizione della legge n. 47 del 1985, art. 18, comma 2, che sancisce la nullità degli atti tra vivi aventi per oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni, quando ad essi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata, si riferisce esclusivamente ai contratti che di per sé determinano l'effetto reale indicato dalla norma, non anche a quelli con effetti obbligatori, come il contratto preliminare di compravendita (così Cass. n. 628/2003), dimodoché la *denuntiatio* e il preliminare sono validi, pur non contenendo la dichiarazione di cui agli artt. 17 e 40 della legge detta e l'allegazione del certificato di destinazione urbanistica. Naturalmente è fatta salva l'esigenza del certificato urbanistico per la stipulazione del contratto definitivo o per la sentenza di esecuzione specifica dell'obbligo di concludere il contratto definitivo, di cui all'art. 2932 c.c.

2. Con il secondo motivo, per violazione della legge n. 590 del 1965, art. 8, e vizi della motivazione, deduce la ricorrente che la Corte d'appello di Firenze ha ommesso di considerare che il pagamento del prezzo condiziona l'efficacia traslativa, ma non il contratto, con la conseguenza che il proprietario, ove anche il termine fosse scaduto, potrebbe solo chiedere la risoluzione del contratto.

2.1. Si tratta di motivo infondato, poiché, proprio in quanto il pagamento del prezzo nel termine prescritto dall'art. 8 cit. condiziona l'efficacia traslativa del contratto, il mancato avveramento del pagamento del prezzo determina l'automatica caducazione del contratto conclusosi con l'accettazione della proposta di alienazione, senza necessità perciò di domanda risolutoria (v. in tal senso Cass. n. 3499/1989; Cass. n. 1508/1988).

3. Con il terzo motivo, denunciando violazione dell'art. 184 c.p.c. e omessa motivazione, la ricorrente lamenta che non le è stato concesso il termine di cui all'art. 184 c.p.c., comma 1, per l'integrazione delle produzioni documentali e dei mezzi istruttori.

3.1. Il motivo è inammissibile perché generico, non indicando la medesima ricorrente in quale atto del giudizio precedente e in quale momento abbia avanzato la relativa istanza, onde consentire alla Corte di verificare la ritualità ed il merito dell'istanza stessa.

(Omissis)

5. In definitiva, dunque, il ricorso va rigettato. (Omissis)

(1) TERMINI PER IL PAGAMENTO DEL PREZZO - SORTE DEL CONTRATTO IN CASO DI MANCATO PAGAMENTO.

Nella sentenza n. 24460 del 2007 che si annota, la Suprema Corte affronta temi trattati anche nella sentenza n. 5991 dello stesso anno (1) e cioè quello dei termini per il pagamento del prezzo nell'esercizio della prelazione e quello della sorte del contratto instauratosi tra alienante e prelazionario, in caso di ritardato o mancato pagamento del prezzo.

Rimandando alle più ampie argomentazioni svolte nella precedente nota, si osserva che, in tema di scadenza dei termini previsti per il pagamento del prezzo da parte del prelazionario, questi, quando voglia avvalersi delle più favorevoli condizioni concordate nel preliminare notificatogli, è tenuto a pagare *nel termine di tre mesi* l'importo che il promittente-venditore si è impegnato a versare *immediatamente* a titolo di acconto e caparra confirmatoria, mentre può versare successivamente, e cioè oltre i tre mesi di legge, il saldo, che dovrà comunque avvenire prima della data fissata per la stipula del contratto definitivo tra venditore e terzo acquirente. Ciò in quanto tale stipula rappresenta un fatto assolutamente estraneo al prelazionario che con l'esercizio della prelazione subentra esclusivamente nel preliminare. E infatti solo in questo accordo contrattuale che il prelazionario si sostituisce al

(1) In questa Riv., 2008, 337, con nota di JESU, *Sui termini per il paga-*

*mento del prezzo nella prelazione agraria.*

terzo acquirente conseguendo l'effetto del trasferimento del fondo a suo favore, a condizione che ottemperi nei termini di legge al pagamento del prezzo.

In linea di principio, va richiamato che il comma 6 dell'art. 8 della legge 590/1965 stabilisce che «ove il diritto di prelazione sia stato esercitato il versamento del prezzo di acquisto deve essere effettuato entro il termine di tre mesi decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica da parte del proprietario, salvo che non sia diversamente pattuito tra le parti». Il prelazionante pertanto può profittare delle condizioni più favorevoli contenute nel contratto preliminare che gli è stato notificato e nel quale subentra. Il problema che pone la sentenza è quello di stabilire se nell'ipotesi in cui sia concordato un pagamento a titolo di acconto e caparra confirmatoria, mentre il saldo sia previsto alla stipula del contratto definitivo, il versamento del prezzo possa essere effettuato in un'unica soluzione entro questo secondo periodo più lungo. La sentenza in esame stabilisce che il pagamento dell'acconto deve essere effettuato entro il termine legale dei tre mesi in quanto la condizione pattizia più favorevole può consentire di travalicare il periodo di legge solo se essa differisca espressamente tale pagamento oltre il trimestre. E ciò per la ragione che il versamento della caparra, oltre ad avere una funzione di garanzia, rappresenta un principio di esecuzione del contratto le cui clausole possono essere disattese solo quando le statuizioni di legge siano più favorevoli.

In buona sostanza, il punto centrale della questione è rappresentato dal fatto che il prelazionante subentra in luogo del promissario-acquirente e deve quindi rispettare le clausole contrattuali da questi pattuite con il promittente venditore. Nella discordanza o difformità tra clausole contrattuali e disposizione di legge, il prelazionante può scegliere quelle condizioni che gli giovano maggiormente; pertanto nell'ipotesi in cui il pagamento del prezzo sia frazionato, con obbligo del versamento di un'anticipazione, a titolo di caparra, e del saldo alla stipula del contratto definitivo, la prima porzione di pagamento può essere spostata oltre i tre mesi soltanto se così sia pattuito nel contratto preliminare, mentre nell'ipotesi in cui sia stato concordato il versamento di un acconto in coincidenza con il preliminare, o antecedentemente alla scadenza dei tre mesi, il pagamento deve essere comunque effettuato sempre entro questo secondo termine di legge appunto perché il subentro del prelazionante nel preliminare comporta da parte sua l'osservanza delle pattuizioni contrattuali le quali possono essere disattese o superate solo profittando della disposizione di legge che prevede tre mesi come termine massimo per l'assolvimento dell'obbligo.

Secondo tema preso in considerazione dalla sentenza in commento, come pure da quella precedentemente annotata, è la sorte del contratto instauratosi tra alienante e prelazionante allorché non si è verificata la *condicio iuris* dell'effettivo pagamento del prezzo. Ancora una volta la Suprema Corte, conformandosi alla linea adottata dalle Sezioni Unite (che risolveva il contrasto giurisprudenziale insorto al riguardo), decide che «il pagamento del prezzo condiziona l'efficacia traslativa del contratto» e pertanto «il mancato avveramento del pagamento determina l'automatizzata caducazione del contratto conclusosi con l'accettazione della proposta di alienazione, senza necessità perciò di domanda risolutoria» (2).

Guido Jesu

(2) Cass. Sez. Un. 9 maggio 1977, n. 1767, in *Giur. agr. it.*, 1977, 600, con nota di GERI, *Effetti del mancato pagamento del prezzo nella prelazione agraria*, e Cass. Sez. Un. 10 maggio 1977, n. 1805, in *Giur. it.*, 1977, 1854. Con tali sentenze, identiche nella parte motiva, le Sezioni Unite hanno stabilito il principio per cui «il mancato pagamento del prezzo incide sul contratto come tale, travolgendone l'efficacia».

Cass. Sez. Lav. - 16-1-2007, n. 813 - Mercurio, pres.; Coletti De Cesare, est.; Nardi, P.M. (diff.) - INPS (avv. Coretti e altri) c. Zaccaria (avv. Boer). (*Cassa e decide nel merito App. Lecce 19 novembre 2003*)

**Previdenza sociale - Assicurazioni generali obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Provvedimento definitivo di iscrizione o di mancata iscrizione o di cancellazione - Termine di centoventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria - Decorrenza - Dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso - Silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione sul ricorso - Rilevanza - Fattispecie.** (D.l. 3 febbraio 1970, n. 7; l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 22; d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, art. 11)

*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 dagli 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. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto errata l'interpretazione fornita dalla Corte territoriale che aveva considerato tempestiva, facendone conseguire la sussistenza del diritto all'iscrizione, l'azione giudiziaria proposta da lavoratrice che, cancellata dagli elenchi nominativi, aveva esperito i rimedi amministrativi, proponendo l'azione giudiziaria solo dopo la scadenza del termine di centoventi giorni dal momento in cui era divenuto definitivo il provvedimento di cancellazione, in esito alla conclusione del procedimento contenzioso nel senso del silenzio-rigetto del proposto gravame) (1).*

(Omissis)

L'INPS, con il primo motivo, deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 22, d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modifiche, dalla l. 11 marzo 1970, n. 83, dell'art. 8, l. 11 agosto 1973, n. 533 e, in connessione con questi, dell'art. 15 preleggi, dell'art. 148 disp. att. c.p.c., nel testo introdotto dall'art. 9, legge n. 533/73, nonché dell'art. 11, d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, 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; conseguentemente 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.

Nel secondo motivo, con denuncia di violazione e falsa applicazione degli artt. 2094 e 2697 c.c., dell'art. 1, decreto legge n. 7 del 1970, conv. con legge n. 83 del 1970, nonché di vizio di motivazione, l'INPS sostiene che l'affermazione della natura subordinata del rapporto di lavoro è priva di supporto probatorio, mancando nella sentenza impugnata ogni indicazione in ordine agli elementi ritenuti significativi della fondatezza della tesi di controparte.

Il primo motivo è fondato, restando, all'evidenza, assorbito il secondo.

Questione controversa fra le parti è la individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine stabilito dall'art. 22 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito nella l. 11 marzo 1970, n. 83, per l'esercizio dell'azione giudiziaria intesa a contestare i provvedimenti amministrativi (lesivi di diritti) adottati in materia di collocamento e di accertamento dei lavoratori agricoli. Recita, testualmente, l'art. 22: «Contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto, da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione giudiziaria davanti al pretore nel termine di 120 giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza».

È noto che la giurisprudenza di questa Corte, con orientamento ormai consolidato, considera la disposizione in esame tuttora

vigente ed afferma, altresì, che il termine di 120 giorni ha natura di decadenza sostanziale, così da non essere suscettibile di sanatoria ex art. 8 della legge n. 533 del 1973 (fra tante, Cass. 1° ottobre 1997, n. 9595; 21 aprile 2001, n. 5942; 8 novembre 2003, n. 16803; 10 agosto 2004, n. 15460; 18 maggio 2005, n. 10393).

Questa interpretazione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 192 del 2005) non confliggente con i precetti degli artt. 3 e 38 della Costituzione, in base al rilievo che la previsione degli indicati termini decadenziali, per contestare in sede giurisdizionale i provvedimenti di iscrizione o di mancata iscrizione dagli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi suddetti, è giustificata dall'esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto, avuto riguardo al fatto 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).

Rimane, peraltro, da stabilire in quale momento il suddetto termine inizi a decorrere in particolare, nelle situazioni in cui, come nel caso controverso, il lavoratore abbia presentato ricorso amministrativo contro il provvedimento di non inclusione ovvero di cancellazione dagli elenchi nominativi.

Secondo una recente sentenza di questa Corte (Cass. 9 febbraio 2006, n. 2853), che ha deciso una fattispecie analoga a quella in esame, l'art. 22 prevede, espressamente e alternativamente, due date: la prima coincidente con la comunicazione all'interessato del provvedimento che definisce il procedimento contenzioso; la seconda – che viene in rilievo nel caso di mancanza di un provvedimento espresso – coincidente con il momento in cui l'interessato ha preso conoscenza del formarsi del silenzio-rigetto sul ricorso a suo tempo presentato. Conclude la citata sentenza affermando che costituisce onere dell'INPS, il quale eccepisca la estinzione del diritto per decadenza, «fornire la prova della conoscenza da parte dell'interessato del formarsi del silenzio rigetto».

Il Collegio non ritiene di condividere questa conclusione per le ragioni che seguono.

La speciale disciplina che compiutamente regola la materia dell'accertamento dei lavoratori agricoli dipendenti (oggi costituita dalle disposizioni del citato decreto legge n. 7 del 1970, in parte sostituite dagli artt. 9 *ter* e ss. del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito nella l. 28 novembre 1996, n. 608, e da quelle del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, che, anch'esse parzialmente sostituiscono quelle del decreto legge n. 7/70 nell'intento, esplicitato nel titolo, «di razionalizzare i sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi») si caratterizza per essere l'iscrizione negli elenchi nominativi, come pure la non iscrizione ovvero la cancellazione oggetto di provvedimenti espressi (il primo collettivo, gli altri individuali) e tutti comunicati agli interessati mediante notifica (eseguita, per l'iscrizione, con l'affissione dell'elenco nell'Albo pretorio del Comune di residenza ovvero personalmente al lavoratore in caso di mancata iscrizione, totale o parziale, o di cancellazione).

Contro i suddetti provvedimenti è data facoltà di esperire ricorso amministrativo. Si apre, allora, la fase del procedimento contenzioso, articolato in un duplice grado e che può concludersi, alternativamente, o con una decisione espressa, ovvero con l'inutile decorso del termine assegnato all'autorità competente per pronunciarsi. In questo secondo caso la legge dispone che il ricorso deve intendersi respinto.

Stabilisce, infatti, l'art. 11 del d.lgs. n. 375/93 citato:

«1. Contro i provvedimenti adottati in materia di accertamento degli operai agricoli a tempo determinato ed indeterminato e dei compartecipanti familiari e piccoli coloni e contro la non iscrizione è data facoltà agli interessati di proporre, entro il termine di trenta giorni, ricorso alla Commissione provinciale per la manodopera agricola che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto.

2. Contro le decisioni della commissione l'interessato e il dirigente della competente sede dello Scau possono proporre, entro trenta giorni, ricorso alla Commissione centrale preposta al predetto servizio (nota: oggi, art. 9 *sexies*, comma 3, del convertito decreto legge n. 510 del 1996 cit., la commissione centrale costituita quale organo dell'INPS) che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto».

Questo essendo il contesto normativo nel quale si colloca l'art. 22 del decreto legge n. 7/70, il riferimento da esso fatto ai provvedimenti definitivi, notificati o altrimenti conosciuti dall'interessato, va inteso

come comprensivo sia dei provvedimenti degli organi preposti alla gestione degli elenchi, che siano divenuti definitivi perché non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, sia dei provvedimenti (di quegli stessi organi) che abbiano acquisito la suddetta caratteristica di definitività in esito al procedimento amministrativo contenzioso.

Nel primo caso il *dies a quo* di decorrenza del termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria coinciderà con la scadenza del termine (30 giorni) stabilito dall'art. 11 del d.lgs. n. 375/93 per la presentazione del primo dei due previsti rimedi amministrativi, senza che osti al possibile verificarsi della decadenza la previsione (art. 8, legge n. 573 del 1973) di improcedibilità della domanda giudiziale in caso di mancato preventivo esperimento dei ricorsi amministrativi, dal momento che la «procedimentalizzazione» delle varie fasi attiene alle modalità di tutela del diritto, ma non costituisce impedimento al suo esercizio.

Nel secondo caso, occorre distinguere, come già detto, l'ipotesi della definizione del procedimento contenzioso con un provvedimento espresso da quella del silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione per tutto il tempo stabilito dall'art. 11, d.lgs. n. 375/93.

Ritiene la Corte che in quest'ultima ipotesi (sostitutiva di quella prevista nell'abrogato art. 17 del decreto legge n. 7/70, che assegnava al silenzio dell'amministrazione valore di accoglimento del ricorso), l'intento del legislatore sia stato quello di attribuire all'inutile decorso del tempo il valore legale tipico proprio di un provvedimento amministrativo di rigetto, di considerare, cioè, l'inerzia dell'amministrazione come concretante il provvedimento stesso (c.d. silenzio significativo, o equiparazione del silenzio all'atto).

Inequivoco, in tal senso, è il dato testuale, così come non è senza significato che una disposizione di tale contenuto precettivo coesista con la diversa norma che disciplina il contenzioso in materia di prestazioni dell'INPS (art. 46 della l. 9 marzo 1989, n. 88); norma quest'ultima che, non offrendo alcuna indicazione in ordine al significato da attribuire alla inosservanza, da parte degli organi preposti, del dovere di decidere il ricorso entro i termini assegnati, non può essere altrimenti interpretata che come produttiva del solo effetto di rendere ricorribile in sede giurisdizionale il provvedimento contestato.

Naturalmente, le caratteristiche proprie delle due tipologie di «provvedimenti» che possono concludere il procedimento amministrativo contenzioso, rendendo, per ciò stesso, definitivo il provvedimento in quella sede impugnato, non possono non rilevare ai fini della determinazione del *dies a quo* di decorrenza del termine di 120 giorni di cui all'art. 22, decreto legge n. 7 del 1970 cit. Invero, mentre la regola della notifica vale, all'evidenza, solo per le decisioni espresse – salva la possibilità per l'Istituto previdenziale, che eccepisca la decadenza, di provare che il lavoratore ne ha acquisito conoscenza prima della loro comunicazione formale – per l'ipotesi di decisione tacita di rigetto vale la regola, alternativamente dettata dalla disposizione in esame e che ad essa pienamente si adatta, del momento in cui l'interessato «ne abbia avuto conoscenza»; momento che va identificato nella scadenza dei termini stabiliti per provvedere sul ricorso, trattandosi di scadenza prevista direttamente dalla legge e che deve, pertanto, ritenersi *ipso iure* conosciuta o, comunque, conoscibile dall'interessato medesimo.

La ricostruzione della fattispecie normativa nei descritti termini appare la più coerente con l'impianto complessivo della speciale disciplina dettata in materia di accertamento dei lavoratori agricoli subordinati e con la *ratio* delle relative previsioni, per essere le stesse funzionali all'esigenza – di interesse pubblico – di accertare nel più breve tempo possibile (vedi la citata sentenza costituzionale n. 192 del 2005) la sussistenza del diritto all'iscrizione, in ragione della brevità del termine (solo annuale quando non addirittura trimestrale) di valenza giuridica degli elenchi nominativi, nonché dell'obiettivo difficoltà di rilevare, a distanza di tempo, la effettività di una prestazione caratterizzata, di norma, da discontinuità e dall'essere resa in favore di una pluralità di datori di lavoro.

Per completezza è bene precisare che il ricorso introduttivo del procedimento contenzioso amministrativo 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 dall'azione giudiziaria, previsto dall'art. 47 del d.p.r. 30 apr-

le 1970, n. 639 (nel testo modificato dall'art. 4, decreto legge n. 384 del 1992) 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 all'art. 3, comma 4, della l. 7 agosto 1990, n. 241, 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 del comma 5 dell'art. 47 cit., 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 un 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).

In conclusione, deve affermarsi il principio per cui nel caso di avvenuta presentazione dei ricorsi amministrativi previsti dall'art. 11 del d.lgs. n. 375/93 contro i provvedimenti di mancata iscrizione (totale o parziale) negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi medesimi, il termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria, stabilito nell'art. 22, decreto legge 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 di 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.

È da aggiungere che la definizione del procedimento contenzioso nei sensi ora precisati segna la soglia oltre la quale la presentazione di un ricorso tardivo, pur restando rilevante ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria, non può essere recuperata per lo spostamento in avanti del *dies a quo* del ripetuto termine di decadenza; così come irrilevante, agli stessi fini, resta una eventuale decisione tardiva sul ricorso. Diversamente, verrebbero a dilatarsi senza limiti i tempi di accertamento dello *status* di lavoratore agricolo e, per ciò solo, verrebbero negati ogni spazio e utilità alla previsione dell'art. 22, decreto legge n. 7/70 cit., con il rischio di vanificazione del sistema, dovendo escludersi la decadenza, in contrasto con la *ratio* della norma più sopra evidenziata (citata Corte cost. n. 192 del 2005), quante volte l'azione giudiziaria risulti tempestiva rispetto alla comunicazione della decisione sul ricorso o alla scadenza del termine per pronunciarla.

Giudicando alla stregua degli esposti principi la situazione controversa, è agevole rilevare che, secondo il non contestato

accertamento dei giudici di merito, la lavoratrice, cancellata dagli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, aveva sperimentato i previsti rimedi amministrativi, mentre l'azione giudiziaria era stata proposta dopo la scadenza del termine di centoventi giorni dal momento in cui era divenuto definitivo il provvedimento di cancellazione, in esito alla conclusione del procedimento contenzioso nel senso del silenzio-rigetto del proposto gravame.

Giuridicamente errata è, dunque, da ritenere la decisione della Corte territoriale, nella parte in cui ha considerato tempestiva l'azione giudiziaria, facendone conseguire l'affermazione della sussistenza del diritto all'iscrizione.

Ne consegue che va accolto il primo motivo di ricorso, restando assorbito il secondo; e non ricorrendo la necessità di ulteriori accertamenti di fatto, la Corte può provvedere alla decisione del merito con il rigetto della domanda della lavoratrice.

(Omissis)

(1) UNA NUOVA E PIÙ ELABORATA PRONUNCIA SULLA DECORRENZA DEL TERMINE DI DECADENZA DALL'AZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA DI ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI NOMINATIVI DEI LAVORATORI AGRICOLI.

1. La sentenza in epigrafe affronta e risolve la questione relativa alla individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine stabilito dall'art. 22 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modifiche, nella l. 11 marzo 1970, n. 83, che recita: «Contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto (riguardante la materia del collocamento e dell'accertamento dei lavoratori agricoli a fini previdenziali: n.d.r.), da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione giudiziaria davanti al pretore (ora Tribunale in formazione monocratica: n.d.r.) nel termine di 120 giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza».

La questione sopra indicata, come appare evidente, s'incarna nell'individuazione del momento in cui i provvedimenti amministrativi adottati in materia (nella sede contenziosa amministrativa pregiudiziale) acquisiscono carattere di definitività.

Su di essa si era già pronunciata la Sezione lavoro della S.C. con le decisioni in data 9 febbraio 2006, n. 2853 – richiamata in motivazione dalla sentenza in commento – e 22 febbraio 2006, n. 3882 (1) con le quali – pur con diversa argo-

(1) Pubblicate, rispettivamente, in questa Riv., 2007, 171 con mia nota critica, *Sulla decorrenza dei termini di esercizio dell'azione giudiziaria in caso di mancata iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*, e 2007, 251, con mia nota critica, *Ancora sulla decorrenza del termine di decadenza dall'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*.

In tali note, redatte in epoca antecedente al deposito della sentenza in commento anche se pubblicate, per esigenze redazionali, successivamente, sostenevo che l'art. 11, d.lgs. n. 375 del 1993, modificativo dell'art. 17, decreto legge n. 7 del 1970, conv. in legge n. 83 del 1970, prevede due ipotesi di definizione dei ricorsi amministrativi in essa contemplati: la prima, ordinariamente praticata in un fisiologico svolgimento dell'*iter* procedimentale, consistente nell'adozione di un provvedimento esplicito di decisione il quale, per produrre i propri effetti – e principalmente quello di determinare la definitività del provvedimento impugnato – richiede la notifica al ricorrente o la dimostrazione della piena conoscenza del provvedimento decisivo da parte dello stesso ricorrente, comunque acquisita indipendentemente dalla notifica, con onere di prova a carico di chi deduce la circostanza; la seconda, consistente nel determinarsi del silenzio-rigetto per l'inutile decorso del tempo stabilito per l'adozione della decisione esplicita.

Sul senso del silenzio, richiamavo la giurisprudenza amministrativa (in particolare, Cons. Stato., ad. plen. 3 maggio 1960, n. 8) e la dottrina relativa concordanti nel ritenere che esso non è un *atto*, cioè una dichiarazione di volontà dell'amministrazione, ma un *comportamento* al quale la legge attribuisce certi effetti, sostanziali e processuali, indipendentemente dal reale contenuto di volontà, ed anche da qualsiasi contenuto di volontà. È solo una esigenza formale, di certezza e sollecitudine nella definizione dei rapporti giuridici, quella

che ha indotto il legislatore ad equiparare il «silenzio» al «rigetto»; quindi la disciplina giuridica del silenzio, comunque si atteggi, non può che assumere il silenzio come fatto, astruendo dalle intenzioni dell'autorità che dovrebbe pronunciarsi, e dalla sua stessa consapevolezza. Ed in questa luce il silenzio non ha, di per sé, altro significato che quello che l'ordinamento giuridico, caso per caso, gli attribuisce. Nel nostro caso, dalla locuzione contenuta nell'art. 11, d.lgs. n. 375 del 1993: «Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto», può sicuramente inferirsi che solo per volontà della legge dall'inutile decorso del tempo scaturisce, in via automatica, l'effetto giuridico della reiezione del ricorso: quindi esiste un fatto dal quale *ope legis* conseguono effetti giuridici, quali la definizione (esito) del ricorso, e contestualmente, la definitività del provvedimento amministrativo contestato con la rimozione della condizione ostativa alla proposizione dei rimedi giurisdizionali e cioè il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria. Concludevo, quindi, che la norma dell'art. 22 di cui è questione nella decisione in commento, andava, a mio parere, correttamente e logicamente interpretata nel senso che la «notifica» o la «conoscenza» di cui essa parla, vanno riferite solo alla prima ipotesi di decisione esplicita o formale del ricorso, dalla cui «notifica» o dal momento in cui (l'interessato) ne abbia avuto conoscenza», decorre il termine decadenziale prescritto dalla norma stessa; nella seconda ipotesi, della definizione del ricorso per effetto del silenzio-rigetto, la relativa conoscenza deve addirittura ritenersi acquisita preventivamente fin dal momento in cui l'interessato presenta il ricorso, in quanto – facendo uso di una normale diligenza conoscitiva delle norme che disciplinano la materia – assumeva la consapevolezza che l'assenza di decisione esplicita allo scadere dei novanta giorni previsti, avrebbe determinato la reiezione automatica del proprio gravame: per cui, in tal caso, la decadenza decorre dal momento in cui si determina il silenzio-rigetto.

mentazione formale – si sostiene sostanzialmente che, secondo la norma dell'art. 22 in questione, il termine di decadenza in essa previsto decorre dalla notifica o conoscenza da parte del lavoratore interessato circa il «provvedimento definitivo» di mancata iscrizione negli elenchi o di cancellazione dagli stessi, deducendone che per il verificarsi di tale situazione nei confronti dell'interessato occorra un «esplicito provvedimento definitivo» non potendosi considerare il silenzio-rigetto dell'organo decidente equipollente a tale provvedimento definitivo «quale *dies a quo*, ai fini della decorrenza del termine» di decadenza dall'azione giudiziaria.

2. Da tale conclusione si distacca decisamente – con ampia e ben articolata motivazione, dalla quale si arguisce la piena padronanza della complessa materia in cui la questione controversa s'inserisce – la decisione in commento (cui ha fatto seguito, in senso del tutto conforme, Cass. 21 maggio 2007, n. 6708).

Questa, infatti, ricorda preliminarmente che la giurisprudenza della S.C., con orientamento ormai consolidato, considera la disposizione dell'art. 22 oggetto di esame, tuttora vigente ed afferma, altresì, che il termine di 120 giorni ha natura di decadenza sostanziale [con riferimento a: Cass. 1° ottobre 1997, n. 9595 (2), 21 aprile 2001, n. 5942 (3), 8 novembre 2003, n. 16803 (4), 10 agosto 2004, n. 15460 (5), 18 maggio 2005, n. 10393 (6), tutte richiamate in motivazione] e che questa interpretazione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale [sentenza 10 maggio 2005, n. 192 (7)] «non confliggente con i precetti degli artt. 3 e 38 della Costituzione, in base al rilievo che la previsione degli indicati termini decadenziali, per contestare in sede giurisdizionale i provvedimenti di iscrizione o di mancata iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi suddetti, è giustificata dall'esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto, avuto riguardo al fatto 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)» (8).

Quindi affronta la questione specifica oggetto di esame nel giudizio deciso con la sentenza in commento e cioè quella dell'individuazione del momento in cui il termine decadenziale previsto dall'art. 22 più volte citato, inizi a decorrere, «in particolare nelle situazioni in cui, come nel caso controverso, il lavoratore abbia presentato ricorso amministrativo contro il provvedimento di non iscrizione ovvero di cancellazione dagli elenchi nominativi».

La possibilità di produrre tale tipo di ricorso trova la propria previsione nell'art. 11, d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375 – modificativo dell'art. 17, decreto legge n. 7 del 1970, conv. in legge n. 83 del 1970 – secondo il quale è data facoltà agli interessati di contestare, in prima e seconda istanza in sede amministrativa, la mancata iscrizione totale o parziale negli elenchi o la cancellazione da essi, entro trenta giorni dalla notifica dei relativi provvedimenti: in entrambi i casi, decorso il termine di novanta giorni per decidere, «il ricorso si intende respinto».

In questo contesto normativo si colloca l'art. 22, decreto legge n. 7/70. Secondo la decisione in esame, «il riferimento

(da tale articolo) fatto ai provvedimenti definitivi, notificati o altrimenti conosciuti dall'interessato, va inteso come comprensivo sia dei provvedimenti degli organi preposti alla gestione degli elenchi, che siano divenuti definitivi perché non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, sia dei provvedimenti (di quegli stessi organi) che abbiano acquisito la suddetta caratteristica di definitività in esito al procedimento amministrativo contenzioso». In tal modo si è allargato – evidentemente per esigenza di completezza dell'indagine interpretativa della norma in esame – ad un caso che presenta un particolare interesse ed al quale dedicherò, in prosieguo, qualche breve osservazione, ma che non rientrava nella fattispecie controversa, riguardando questa il secondo caso, come sopra precisato, della esistenza cioè di ricorso amministrativo.

In proposito si sottolinea la necessità di distinguere «l'ipotesi della definizione del procedimento contenzioso con un provvedimento espresso da quella del silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione per tutto il tempo stabilito dall'art. 11, d.lgs. n. 375/93».

In quest'ultima ipotesi, che è quella sulla quale s'incentra il diverso orientamento giurisprudenziale della Sezione, la sentenza in esame osserva che «l'intento del legislatore sia stato quello di attribuire all'inutile decorso del tempo il valore legale tipico proprio di un provvedimento amministrativo di rigetto, di considerare, cioè, l'inerzia dell'amministrazione come concretante il provvedimento stesso (c.d. silenzio significativo, o equiparazione del silenzio all'atto). Naturalmente, le caratteristiche proprie delle due tipologie di «provvedimenti» che possono concludere il procedimento amministrativo contenzioso, rendendo, per ciò stesso, definitivo il provvedimento in quella sede impugnato, non possono non rilevare ai fini della determinazione del *dies a quo* di decorrenza del termine di 120 giorni di cui all'art. 22, decreto legge n. 7 del 1970 cit. Invero, mentre la regola della notifica vale, all'evidenza, solo per le decisioni espresse – salva la possibilità per l'Istituto previdenziale, che eccepisca la decadenza, di provare che il lavoratore ne ha acquisito conoscenza prima della loro comunicazione formale – per l'ipotesi della decisione tacita di rigetto vale la regola, alternativamente dettata dalla disposizione in esame e che ad essa pienamente si adatta, del momento in cui l'interessato «ne abbia avuto conoscenza»; momento che va identificato nella scadenza dei termini stabiliti per provvedere sul ricorso, trattandosi di scadenza prevista direttamente dalla legge e che deve, pertanto, ritenersi *ipso iure* conosciuta o, comunque, conoscibile dall'interessato medesimo».

Conclusione che mi trova pienamente consenziente – salvo il diverso valore di mero fatto o comportamento da me attribuito al silenzio-rigetto, come esplicitato a nota 1, da cui *ope legis* consegue automaticamente l'effetto giuridico previsto dall'ordinamento (rigetto del ricorso) conosciuto o conoscibile *a priori* e come tale insuscettibile di notificazione – così come condiviso l'argomentazione circa la maggiore coerenza di tale conclusione «con l'impianto complessivo della speciale disciplina dettata in materia di accertamento dei lavoratori agricoli subordinati e con la *ratio* delle relative previsioni, per essere le stesse funzionali all'esigenza – di interesse pubblico – di accertare nel più breve tempo possibile (vedi la citata sentenza costituzionale n. 192 del 2005) la sussistenza del diritto all'iscrizione, in

(2) In *Arch. Cass. civ.*, Rep., 1997, voce *previdenza sociale*.

(3) In *Dir. lav.*, 2002, II, 232 con mia nota, *Natura sostanziale del termine per la proposizione dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli*.

(4) Inedita a quanto risulta: decisione conf. a Cass. n. 5942 del 2001 sopra citata in nota 3.

(5) In *Giust. civ. Mass.*, 2004, 1980.

(6) Massima in questa Riv., 2006, 84.

(7) In questa Riv., 2005, 367, con mia nota, *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 nominativi dei lavoratori agricoli*.

(8) Sulla natura e funzione dell'atto di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, v. C. GATTA, *Le prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli: principi generali e specificità, aspetti problematici*, in *Inform. prev.*, 2002, 1708 ss.

ragione della brevità del termine (solo annuale quando non addirittura trimestrale) di valenza giuridica degli elenchi nominativi, nonché dell'obiettivo difficoltà di rilevare, a distanza di tempo, la effettività di una prestazione caratterizzata, di norma, da discontinuità e dall'essere resa in favore di una pluralità di datori di lavoro».

3. Come ho accennato *supra*, la sentenza in commento ha allargato il proprio campo d'indagine anche alla circostanza della definitività dei provvedimenti degli organi preposti alla gestione degli elenchi «non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo», stabilendo che, in tal caso, «il *dies a quo* di decorrenza del termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria coinciderà con la scadenza del termine (30 giorni) stabilito dall'art. 11 del d.lgs. n. 375/93 per la presentazione del primo dei due previsti rimedi amministrativi; senza che osti al possibile verificarsi della decadenza la previsione [art. 8, legge n. 573 (*recte*, 533) del 1973] di improcedibilità della domanda giudiziale in caso di mancato preventivo esperimento dei ricorsi amministrativi, dal momento che la "procedimentalizzazione" delle varie fasi attiene alle modalità di tutela del diritto, ma non costituisce impedimento al suo esercizio».

Ho, in altra sede (9) – dovendo sinteticamente riferire sulle procedure contenziose e giudiziarie nella materia *de qua* – esaminato l'incidenza su di essa della nuova disciplina processuale per la tutela giudiziale dei diritti emergenti dai rapporti di lavoro e di previdenza sociale, contenuta nella legge n. 533 del 1973.

In quella occasione facevo presente che l'art. 1 della legge cit. aveva introdotto nel codice di procedura civile l'art. 443 (in sostituzione del precedente art. 460) secondo il quale la rilevanza del procedimento amministrativo contenzioso si pone non più in termini di improponibilità bensì di *improcedibilità* della domanda in sede giudiziaria. Disposizione rafforzata – forse pleonasticamente – dall'art. 9 della stessa legge che, introducendo il testo dell'art. 148 disp. att. c.p.c., ha abrogato «tutte le disposizioni contenute nelle leggi speciali in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie che (...) condizionano la proponibilità della domanda giudiziaria al preventivo esperimento dei procedimenti amministrativi contenziosi». Infine, con l'art. 8 è stato disposto che «Nelle procedure amministrative riguardanti le controversie di cui all'art. 442 c.p.c., non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi». In proposito osservavo che quest'ultima norma è stata uniformemente interpretata dalla dottrina, e successivamente dalla stessa giurisprudenza, nel senso che le decadenze ivi contemplate sono quelle stabilite in relazione ai termini di presentazione dei ricorsi. Tali termini, pertanto, non sono più perentori e l'amministrazione non può dichiarare irricevibile il ricorso perché proposto fuori termine, ma deve pronunciarsi nel merito.

In questo contesto normativo – che certamente riduceva il valore delle disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi speciali allora vigenti, di previsione di termini per la proposizione di ricorsi amministrativi, da perentorio ad ordinario – è intervenuto, successivamente, l'art. 11 d.lgs. n. 375 del 1993, integralmente citato nella sentenza in commento, nel quale è riproposto il termine di trenta giorni per l'impugnativa in sede amministrativa, in entrambi i gradi di giudizio, delle risultanze degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli.

Orbene, non mi sembra che tale norma speciale posteriore possa aver tacitamente abrogato una disposizione generale dell'ordinamento processuale, reintroducendo il criterio della perentorietà dei termini per i ricorsi amministrativi in essa previsti. Ciononostante, pur conservando il carattere dell'ordinarietà, essa non è senza valore a determinati effetti, come, ad esempio, nella circostanza appresso specificata.

Riflettevo, in epoca risalente, su tale questione, nel valutare il valore del termine (allora perentorio) per ricorrere in sede amministrativa contro l'accertamento dei contributi agricoli unificati, alla cui osservanza il particolare ordinamento connetteva effetto sospensivo della efficacia della procedura accertativa, revocabile solo al termine del procedimento contenzioso amministrativo. Venuta meno la condizione di perentorietà di tale termine per l'intervento delle modifiche di rito introdotte dalla legge n. 533 del 1973, e persistente la norma comminante la sospensione della procedura di accertamento in presenza di ricorso amministrativo, mi ero formato il convincimento che tale sospensione potesse operare solo in presenza di un ricorso prodotto nei termini (sia pure ordinari) all'uopo previsti, mentre un ricorso tardivo, presentato quando il provvedimento di accertamento aveva iniziato la fase della riscossione per la quale l'ordinamento predisponesse altri rimedi amministrativi e giudiziari, pur essendo ricevibile ai fini del relativo esame e della conseguente decisione nel merito, non potesse esplicare alcuna efficacia sospensiva nei confronti dell'atto di accertamento.

Tale mia opinione – esplicitata ed utilizzata solo all'interno della struttura amministrativa predisposta per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati e di cui non ho memoria, anche per il tempo trascorso, di un confronto esterno in sede sia dottrinale che giudiziaria – sembra trovare un autorevole implicito conforto nella sentenza annotata, la quale – dopo aver enunciato il principio di diritto fondante la relativa decisione, come dalla massima sopra riportata – avverte, per la specifica fattispecie esaminata, «che la definizione del procedimento contenzioso nei sensi ora precisati segna la soglia oltre la quale la presentazione di un ricorso tardivo, pur restando rilevante ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria, non può essere recuperata per lo spostamento in avanti del *dies a quo* del ripetuto termine di decadenza; così come irrilevante, agli stessi fini, resta una eventuale decisione tardiva sul ricorso. Diversamente, verrebbero a dilatarsi senza limiti i tempi di accertamento dello *status* di lavoratore agricolo, e, per ciò solo, verrebbero negati ogni spazio e utilità alla previsione dell'art. 22, decreto legge n. 7/70 cit. con il rischio di vanificazione del sistema, dovendo escludersi la decadenza, in contrasto con la *ratio* della norma più sopra evidenziata (citata Corte cost. sent. n. 192 del 2005), quante volte l'azione giudiziaria risulti tempestiva rispetto alla comunicazione della decisione sul ricorso o alla scadenza del termine per pronunciarla».

Traducendo in termini spiccioli, si può dire conclusivamente: 1) in caso di ricorso tardivo contro l'iscrizione o la mancata iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli (operai), l'azione giudiziaria può essere validamente proposta entro il termine di 150 giorni (30+120) dal momento della notifica, in forma collettiva o individuale, del provvedimento amministrativo contestato, risultando valida una eventuale decisione di accoglimento adottata e notificata prima della scadenza di tale termine, ed irrilevante ai fini del verificarsi della decadenza ogni eventuale provvedimento successivo; 2) in caso di ricorso tempestivamente prodotto l'autorità giudiziaria può essere adita nel termine di 120 giorni dalla data di definizione del procedimento amministrativo contenzioso, data da individuarsi in quella della notifica all'interessato del provvedimento conclusivo espresso se adottato entro 90 giorni dalla presentazione del ricorso amministrativo, ovvero in quella di scadenza dei 90 giorni senza che l'autorità competente si sia pronunciata, che determina il prodursi del silenzio-rigetto.

Carlo Gatta

(9) V. il saggio cit. a nota precedente, 1715 ss.; ma v. anche, C. GATTA, *Pre-giudizialità del procedimento amministrativo e decadenza dell'azione giudi-*

*ziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli* (nota a Trib. Lecce 6 novembre 2001, n. 3392), *ibidem*, 2002, 818 ss.

Cass. Sez. III Pen. - 22-6-2007, n. 24736 - Lupo, pres.; Ianniello, est., Passacantando, P.M. (diff.) - Sorce, ric. (*Conferma Trib. lib. Caltanissetta 22 dicembre 2006*)

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono incontrollato - Reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 - Condotta - Reato commissivo e/o omissivo - Ammissibilità.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

*In tema di gestione dei rifiuti, il reato di abbandono incontrollato di rifiuti è ascrivibile ai titolari di enti ed imprese ed ai responsabili di enti anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta di abbandono. (Fattispecie nella quale il sequestro preventivo riguardava un autocarro adibito al trasporto di rifiuti abbandonati in modo incontrollato e condotto da un dipendente del titolare dell'impresa) (1).*

(Omissis)

Con decreto del 1° dicembre 2006, il G.I.P. presso il Tribunale di Caltanissetta aveva disposto il sequestro preventivo dell'autocarro Fiat Ducato targato AA382GY di proprietà della Edil For s.r.l., sulla base dell'ipotesi investigativa che questo fosse stato utilizzato per trasportare e scaricare rifiuti speciali quali sfabbricidi provenienti dallo smantellamento di un magazzino della società medesima, in ordine alla quale è indagato il suo legale rappresentante Gioacchino Sorce per i reati previsti dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, commi 1 e 2.

Su richiesta di riesame in data 14 dicembre 2006 nell'interesse della Edil For, il Tribunale di Caltanissetta ha annullato il decreto di sequestro limitatamente all'ipotesi di reato di cui al citato art. 256, comma 1, confermando nel resto il provvedimento in riesame e mantenendo il vincolo reale sull'autocarro.

Avverso tale ordinanza propone ricorso per cassazione il difensore di Gioacchino Sorce, amministratore unico e legale rappresentante della Edil For s.r.l., deducendo:

1 - La violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256 e degli artt. 110 e 40 c.p. e art. 43 c.p., comma 3.

Il ricorrente sostiene la sua estraneità e quindi l'estraneità della società al fatto, del tutto occasionale, di iniziativa dei due dipendenti al di fuori dell'orario di lavoro. Comunque la sentenza ipotizzerebbe il concorso colposo (per difetto di vigilanza) del titolare di impresa in un fatto di reato commesso dai dipendenti, mentre il reato è proprio del titolare di impresa col quale semmai possono concorrere i dipendenti.

Comunque anche la *culpa in vigilando* sarebbe meramente affermata senza alcuna argomentazione o accertamento relativamente alla capacità di controllo dell'operato dei dipendenti.

2 - La violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2, in relazione all'art. 40 c.p., comma 1, art. 43 c.p., comma 3, e art. 110 c.p. nonché art. 27 Cost.

Mancherebbe l'accertamento dell'eventuale comportamento omissivo e dell'attribuibilità dello stesso al legale rappresentante della società.

3 - La violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2 e art. 259 e difetto assoluto di motivazione.

Pur aderendo alla interpretazione del citato art. 256, comma 2, di cui a Cass. 31 agosto 2004, n. 35710, il ricorrente rileva come i rifiuti abbandonati non fossero riferibili all'oggetto dell'attività della società che non cura il montaggio, riparazione o sistemazione di piastrelle e ceramiche, ma che unicamente le vende. Per cui solo l'acquirente impresa di costruzioni, che monta, ripara o sistema piastrelle, produce residui che deve smaltire e appunto ad essa sarebbe rivolta la norma incriminatrice. Mancherebbe insomma nel caso in esame l'inerenza del rifiuto al suo produttore-impresa, non essendo sufficiente la mera pertinenza soggettiva con una persona che ha la qua-

lità di imprenditore.

Il ricorrente chiede pertanto l'annullamento dell'ordinanza impugnata, coi provvedimenti conseguenti.

Il ricorso è infondato.

Con riguardo al primo ed al secondo motivo di ricorso, va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr., tra tante, le sentenze 18 maggio 2004, n. 23214 e 20 gennaio 2006, n. 2635 di questa Sezione), nei procedimenti di impugnazione in materia di misure cautelari reali la verifica delle condizioni di legittimità della misura da parte del Tribunale del riesame o dell'appello non può tradursi in una anticipata decisione della questione di merito concernente la responsabilità dell'indagato in ordine al reato oggetto di indagine, ma deve limitarsi a un controllo di compatibilità tra fattispecie concreta e fattispecie legale ipotizzata, mediante la valutazione dell'antigiuridicità penale del fatto così come contestato, tenendosi conto, nell'accertamento della sussistenza del *fumus commissi delicti*, degli elementi dedotti dall'accusa risultanti dagli atti processuali e delle relative contestazioni difensive.

Nel caso in esame l'ipotesi accusatoria posta alla base del provvedimento di sequestro è quella dell'abbandono di rifiuti riferibile all'impresa del ricorrente in quanto suoi erano i dipendenti alla guida del camion trasportante i rifiuti poi abbandonati e suo era anche il camion. Ciò che nella sede cautelare appare sufficiente a sostenere il *fumus commissi delicti* in capo al legale rappresentante della società, essendo poi riservato al giudizio di merito, nel contraddittorio tra le parti, l'accertamento pieno dell'eventuale colpevolezza dello stesso.

Né appare fondato il rilievo secondo cui il reato sarebbe stato commesso dai dipendenti della società, mentre al ricorrente sarebbe addebitato unicamente un difetto di vigilanza, ipotesi non riconducibile neppure in astratto alla fattispecie penale considerata.

Il reato di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2, sebbene reato proprio dell'imprenditore o del responsabile di ente, non è infatti necessariamente un reato a condotta attiva, potendo concretarsi anche in una omissione, nel caso in esame ipotizzata quanto meno con riferimento ad una *culpa in vigilando*, restando riservato alla sede di merito l'accertamento pieno dell'eventuale contenuto attivo, partecipativo o omissivo della condotta del ricorrente.

Il primo ed il secondo motivo di ricorso sono pertanto infondati. (Omissis)

(1) TRASPORTO DI RIFIUTI E RESPONSABILITÀ PENALE DEI TITOLARI DI ENTI ED IMPRESE E DEI RESPONSABILI DI ENTI.

Gran parte della massa di rifiuti prodotti nel nostro Paese è in viaggio quotidianamente; è quindi delicato e rilevante il sistema del loro trasporto, giacché durante il percorso le variabili sono di fatto infinite e gli illeciti connessi appaiono proporzionalmente eterogenei. Controllare efficacemente il trasporto significa prevenire e reprimere i più gravi illeciti nel settore in discorso.

Il trasporto è, infatti, l'attività preliminare per ogni tipo di gestione dei rifiuti ed anche per le attività illecite rappresenta il punto centrale ed inevitabile delle iniziative di una microcriminalità diffusa a livello locale e dei più vasti interessi della c.d. ecomafia che fa pervenire in discariche abusive rifiuti dal luogo di produzione aziendale mediante il trasferimento dei carichi dai siti aziendali alle aree di smaltimento illecito (1).

Per tali motivi la giurisprudenza di legittimità, diffe-

(1) Si veda al riguardo SANTOLOCI, *Trasporto di rifiuti pericolosi: giro di vite della Corte di cassazione sui formulari assenti o*

*irregolari*, in questa Riv., 2000, 692.

rentemente da un legislatore nazionale poco avvezzo al *limae labor et mora*, ha dedicato grande attenzione al campo del trasporto di rifiuti, prevedendo in particolare la responsabilità penale dei titolari di enti ed imprese e dei responsabili di enti *ex art. 256*, secondo comma, del d.lgs. n. 152/2006, anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta di abbandono (2).

Nella pronuncia in rassegna, il Supremo Collegio, affrontando la questione relativa alla legittimità dell'ordinanza con cui il giudice per le indagini preliminari aveva disposto il sequestro preventivo di un mezzo di trasporto (3) (nella specie un autocarro di proprietà di una società che il ricorrente rappresenta ai fini legali), pone in evidenza anche la problematica della responsabilità penale dei titolari di enti ed imprese e dei responsabili di enti qualora l'attività *contra legem* sia spesa da lavoratori dipendenti nell'esercizio delle loro mansioni.

È d'uopo ribadire preliminarmente, per quanto attiene al giudizio di penale responsabilità dell'imputato, che l'indagine di legittimità sul discorso giustificativo della decisione ha un orizzonte circoscritto, dovendo il sindacato demandato alla Suprema Corte essere limitato – per espressa volontà del legislatore – a riscontrare l'esistenza di un logico apparato argomentativo (c.d. *fumus commissi delicti*) sui vari punti della decisione impugnata, senza possibilità di verificare l'adeguatezza delle argomentazioni di cui il giudice del merito si è avvalso per sostanziare il suo convincimento, o la loro rispondenza alle acquisizioni processuali (4). Esula, infatti, dai poteri della Corte di cassazione la «rilettura» degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione, la cui valutazione è, in via esclusiva, riservata al giudice del merito, senza che possa integrare un vizio di legittimità la mera prospettazione di una diversa, e per il ricorrente più adeguata, valutazione delle risultanze processuali (5).

Per quanto concerne la problematica relativa all'individuazione dei soggetti attivi del reato contemplato

dall'art. 256, secondo comma, del d.lgs. n. 152/2006, va rilevato che numerose pronunce della Corte di cassazione (6) hanno contribuito alla formazione di un orientamento ben definito e rigoroso, strettamente collegato ad una serie imprescindibile di condizioni che debbono essere presenti al fine di assumere a scriminante del fatto la delega di funzioni.

Quest'ultima, non prospettata dal ricorrente in sede di legittimità, ma comunque proponibile in sede di merito come legittima argomentazione, scrimina dalla responsabilità penale il soggetto agente nel momento in cui egli, essendone idoneo, sia munito di una delega scritta e ricopra contemporaneamente funzioni che non siano di natura occasionale bensì statutariamente previste; inoltre, la delega, deve necessariamente essere di natura pubblica, di carattere specifico e capace di trasferire la responsabilità in capo al delegato.

In assenza di una delle suindicate condizioni, come nel caso in esame, la responsabilità penale, in virtù del combinato disposto degli artt. 40, comma 2, e 110 c.p., si estende, oltre che all'esecutore materiale della condotta antiggiuridica, anche a tutti coloro che avevano il compito di vigilare sull'operato altrui e, in ipotesi di responsabilità colposa, ne risponderanno a titolo di concorso omissivo.

La giurisprudenza di legittimità (7) ha spesso fondato il proprio convincimento facendo leva sugli obblighi che sia il codice civile sia il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 pongono a carico dei rappresentanti legali; una struttura societaria comporta, difatti, per le persone che esercitano tali funzioni, l'onere di vigilanza al fine di evitare il verificarsi di atti pregiudizievoli in danno sia della società stessa che dei soci. Se, quindi, il titolare è una persona giuridica, destinatario delle norme, per quanto attiene all'adozione degli apparati strumentali necessari a prevenire e ridurre l'inquinamento, è il legale rappresentante dell'ente imprenditore, quale persona fisica attraverso la quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive (8). Tale compito discen-

(2) In senso critico rispetto all'opera legislativa in materia ambientale si veda P. AMELIO, *I reati ambientali: una nuova preoccupante forma di criminalità*, in P. AMELIO - F.S. FORTUNA (a cura di), *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 326 ss. Secondo tale Autore, le attività dell'ecomafia, soprattutto in riferimento al ciclo dei rifiuti (intermediazione, raccolta, trattamento, smaltimento), si presentano con rischi assai ridotti nell'aspetto della sanzione penale, ancora inefficace per l'inerzia legislativa, e, allo stesso tempo, altamente remunerative per la criminalità organizzata che si avvantaggia proprio del «vuoto legislativo» per attentare quotidianamente alla sicurezza ambientale, soprattutto con reiterate minacce alla salute pubblica, all'integrità paesaggistica e alla conservazione delle risorse naturali. In realtà, sempre seguendo il ragionamento lungimirante di tale Autore, il legislatore italiano, anziché procedere con fermezza sulla via della predisposizione di adeguati mezzi di contrasto al nuovo fenomeno criminoso, in modo organico e coerente ai principi costituzionali che reggono il sistema penale positivo, si è «perso» in apodittiche costruzioni di carattere dommatico, col risultato di «perdere di vista» gli obiettivi di una concreta ed efficace tutela penale. Analogamente, ma rispetto al generale problema della criminalità si v. NUVOLONE, *Comportamento deviante, prevenzione e repressione*, in *Il diritto penale degli anni settanta*, Padova, 1982, 38. Secondo tale Autore, per affrontare in modo serio ed efficace il problema in questione, occorre, per la fase *ante-delictum*, che il legislatore si muova nella consapevolezza che la lotta alla delinquenza deve essere affrontata non solo con interventi sulla legge penale positiva, ma anche assumendo come parametro lo studio della natura stessa dell'uomo e dei suoi rapporti interpersonali, con il sussidio delle scienze biologiche, mediche, psicologiche e sociali.

(3) Si veda MAZZI, *Sequestro preventivo in materia di trasporto rifiuti*, in questa Riv., 2004, 114.

(4) In generale, in ordine al sequestro preventivo si rinvia alle

ampie trattazioni della Manualistica; per quanto riguarda in particolare la sussistenza dei presupposti v. FIORE, *Accertamento dei presupposti e problematiche applicative in tema di sequestro preventivo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, 543.

(5) Giova solo rammentare che in materia di sequestro preventivo è previsto un sistema di impugnazione strutturato in un grado di merito, che si articola in due forme: il riesame, avverso il provvedimento costitutivo del vincolo o in alternativa l'appello, avverso le ordinanze in materia di sequestro o per il decreto di revoca del sequestro emesso dal P.M.; vi è poi un secondo grado di legittimità, il ricorso per cassazione, proponibile solo per violazione di legge, avverso le ordinanze emesse ai sensi degli artt. 322 *bis* e 324 c.p.p. La Cassazione deve infatti limitarsi ad una delibazione sommaria sulla corrispondenza della fattispecie concreta a quella astratta (Cass. Sez. Un. 7 novembre 1992, n. 6, Midolini, in *Cass. pen.*, 1993, 509).

(6) *Ex plurimis* cfr. Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2000, n. 422, Natali, in questa Riv., 2000, 606, con nota di SANTOLOCI, *Responsabilità ambientali e deleghe interne aziendali in materia di inquinamento ambientale, contra* Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 1992, n. 2687, Furlani, in *Riv. pen.*, 1992, 565, che nega in modo assoluto la possibile rilevanza della delega di funzioni in materia ambientale.

(7) Cfr. Cass. 26 giugno 1990, n. 15850, Bordoni, in *Cass. pen.*, 1991, 828; Cass. 18 aprile 1996, n. 580, Perelli, *rv.* 205.058.

(8) In senso critico Bocci, *Il soggetto agente nell'attività di smaltimento di rifiuti: la colpa del titolare dell'impresa*, in questa Riv., 2005, 538. Secondo tale Autore, *nulla quaestio* sulla circostanza che la sanzione, essendo penale, deve essere irrogata a persone fisiche per il principio sancito nel noto brocardo *societas delinquere non potest* salvo quanto stabilito dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, a norma dell'art. 11 della l. 29 settembre 2000, n. 300», pubblicato in *G.U.* 19 giugno 2001, n. 140.



de dalla legge e non richiede espresso conferimento e comporta, in difetto di valida delega, responsabilità penale perché il legale rappresentante, anche se non svolge mansioni tecniche, è pur sempre preposto alla gestione della società (9).

Pertanto, il predetto non può esimersi da responsabilità adducendo, anche se in sede di legittimità, «la sua estraneità e quindi l'estraneità della società al fatto, del tutto occasionale, di iniziativa dei due dipendenti al di fuori dell'orario di lavoro», quando «suoi erano i dipendenti alla guida del camion trasportante i rifiuti poi abbandonati e suo era anche il camion», in quanto tali condizioni gli impongono di astenersi dall'assumere incarichi dirigenziali.

È pur vero che, disponendo la norma *de quo* che i soggetti ai quali irrogare la pena siano i titolari di impresa, si dovranno contemporaneamente soddisfare due esigenze: quella di salvaguardare, da un lato, il principio della personalità della responsabilità penale, così come disposto dall'art. 27, comma 1, Cost., per evitare di addebitare il fatto ad un soggetto non direttamente responsabile; dall'altro, l'esigenza di individuare un corretto criterio di imputazione della responsabilità, al fine di impedire che la delega diventi un comodo slittamento verso il basso di quella stessa responsabilità gravante sui vertici dell'impresa.

A questo proposito, una parte della giurisprudenza non è apparsa concorde nel rispondere a tale questione neanche quando è stata chiamata a pronunciarsi sullo specifico quesito della rilevanza penale della delega. Sono rimaste infatti isolate quelle pronunce del Supremo Collegio, e quegli ammonimenti della dottrina (10), tendenti a negare in modo assoluto la possibile rilevanza della delega di funzioni in materia ambientale (11). Tale orientamento pone invece a carico del titolare dell'impresa un sorta di responsabilità di posizione, concettualmente prossima a forme di responsabilità oggettiva, oggi ripudiate da gran parte della dottrina e della giurisprudenza (12).

Altre pronunce hanno, invece, attribuito alla delega un'efficacia scriminante, puntualizzando che al delegato

viene trasferita non la «competenza», ma la «legittimazione» al compimento dei singoli atti rientranti nella competenza del delegante, così da sollevare quest'ultimo da conseguenze di natura penale (13).

Per un diverso indirizzo giurisprudenziale, inoltre, è risultato più consono incentrare l'efficacia della delega sul versante dell'elemento psicologico, stabilendo che sul titolare dell'impresa persiste responsabilità in concorso in tutti i casi in cui tale soggetto sia consapevole delle inadempienze del delegato, oppure quando volontariamente omette il controllo sull'operato di quest'ultimo (14).

Sulla scorta di ciò, correttamente la Suprema Corte, nella sentenza in epigrafe, date le ridotte dimensioni dell'impresa, conclude per l'annullamento con rinvio dell'ordinanza che aveva disposto il sequestro preventivo dell'automezzo, affermando che il reato di cui all'art. 256, secondo comma, d.lgs. n. 152/2006, sebbene reato proprio, non è configurabile necessariamente come a condotta attiva, potendo concretarsi anche in una omissione, nel caso in esame ipotizzata quanto meno con riferimento ad una *culpa in vigilando* (15).

Preme sottolineare, in proposito, l'importanza e la necessità di un'esatta individuazione della controversa natura giuridica, comune o propria (16), del reato *de quo*, in considerazione dei riflessi e della diversa portata applicativa in vari ambiti, quali per esempio la possibilità di delega, la disciplina dell'errore e del concorso di persone nel reato (17).

La fattispecie incriminatrice contemplata nell'art. 256, secondo comma, d.lgs. n. 152/2006, rappresenta una norma fondamentale dell'intero sistema sanzionatorio in tema di rifiuti, ma nel tempo, come ora rilevato, dà luogo a numerosi problemi interpretativi riguardanti, oltre che l'identificazione qualificatoria dell'agente (reato proprio-reato comune), anche l'ambito della condotta penalmente rilevante, in presenza di una eterogenea pluralità di fatti costitutivi idonei ad integrarne il contenuto descrittivo. Tutto ciò non può, e non deve, passare inosservato agli occhi degli studiosi della mate-

(9) Si veda BRUNELLI, *Reati ambientali e responsabilità penale dei legali rappresentanti d'impresa*, in questa Riv., 2005, 664.

(10) Efficace la soluzione dell'annosa *quaestio*, sintetizzata dal brocardo *societas delinquere non potest*, prospettata in materia ambientale da P. AMELIO, *I reati ambientali: una nuova «preoccupante» forma di criminalità*, cit., 334. Secondo tale Autore poiché in materia ambientale attualmente gli interessi pubblici fruiscono di una tutela (amministrativa e penale) molto anticipata, tanto da poter – per quanto concerne la tutela penale con l'adozione del modello contravvenzionale – addirittura sconfinare in forme, pur vaghe, di responsabilità obiettiva o anomala che vanno eliminate dal sistema penale positivo per dare maggiore forza penetrativa, al suo interno, al dominante principio di colpevolezza, la responsabilità obiettiva tanto deplorata nel nostro sistema penale – i cui residui andrebbero presto eliminati coerentemente al dettato costituzionale (art. 27, secondo comma) – potrebbe, *de iure condendo*, essere utilmente mantenuta, ai fini della tutela dei pubblici interessi in materia di aggressioni all'ambiente; ma essa dovrebbe sempre essere confinata nel campo della responsabilità meramente amministrativa, con conseguente previsione di sanzioni pecuniarie di carattere non penale. Sarebbe così risolto il problema relativo all'impossibilità di responsabilizzare penalmente le persone giuridiche: infatti, confinata ogni ipotesi di responsabilità obiettiva al di fuori del sistema penale positivo e nell'ambito degli illeciti meramente amministrativi e delle relative sanzioni, tale responsabilità potrebbe sempre applicarsi alle persone giuridiche, alle quali mal si attaglia l'attribuzione di una responsabilità penale. E ciò si propone anche nella considerazione che non raramente, di fronte a patenti casi di violazioni di leggi da parte di società industriali, riesce difficile risalire a responsabilità penali di singole persone fisiche.

(11) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 1992, n. 2687, Furlani, cit.

(12) Vedi in tal senso Cass. Sez. IV Pen. 9 gennaio 2001, n. 39, Colombo, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 335.

(13) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III Pen. 4 marzo 2002, n. 8530, Casti, in *Cass. pen.*, 2003, 988.

(14) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 27 marzo 2000, n. 3878, Stillitani, in *Cass. pen.*, 2002, 2891.

(15) In senso conforme cfr. Cass. Sez. V 25 marzo 2005, n. 11924, Spagnolo e altri, in questa Riv., 2006, 409.

(16) Cfr. in dottrina C. BERNASCONI, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. GIUNTA, Padova, 2005, 1016 e ss.; *contra* BRUNELLI, *Reati ambientali e responsabilità penale dei legali rappresentanti d'impresa*, cit., 2005, 665. In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2000, n. 1492, Pantano, in *Ambiente*, 2000, 983; sui mezzi di trasporto e sul trasporto tra Regioni, Cass. Sez. III Pen. 9 febbraio 1996, n. 1610, Tramonto ed altri, in questa Riv., 1999, 253 e Cass. Sez. III Pen. 23 luglio 1993, n. 7164, Roggeri, *ivi*, 1994, 750; *contra* cfr. Cass. Sez. III Pen. 6 giugno 2002, n. 21925, Saba, in *Mass. dec. pen.*, 2002, rv. 221.959; Cass. Sez. III Pen. 1° marzo 2007, n. 8679, Vitale ed altri, in *Ambienteditto.it*, Giurisprudenza, 2007.

(17) In termini generali, soprattutto in riferimento al concorso di persone nel reato, è interessante il dibattito presente in ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Parte generale, XVI ed., agg. ed integr. da L. CONTI, Milano, 2003, 576, secondo il quale a rispondere del reato proprio dell'*intraneus* possono essere anche coloro che non rivestono la qualità prescritta desumibile dalla norma incriminatrice (c.d. *extraneus*) a condizione che gli stessi sappiano che l'altro la possiede. In senso opposto, muovendo dai presupposti della teoria dell'accessorietà, non recepita nel nostro sistema penale, c'è chi nega, nell'ipotesi in esame, il concorso se il soggetto qualificato non realizza l'azione tipica o non sia in dolo. Per quest'ultima opinione cfr. LATAGLIATA, *I principi del concorso di persone nel reato*, Napoli, 1964, 222.

ria ambientale: il legislatore, a mente dei poteri che la Costituzione gli conferisce, non deve intervenire sul diritto positivo solo per favorire l'interprete con l'offerta di una agevole lettura sinottica delle disposizioni in una determinata branca del diritto per mezzo della tecnica legislativa del testo unico, ma dirimere e chiarire *ad substantiam* i numerosi dubbi interpretativi che sia dottrina che giurisprudenza affrontano quotidianamente; oltretutto, trattandosi di una norma penale fondamentale posta a tutela di un bene vitale, qual è l'ambiente che ci circonda, sarebbe opportuna, *de iure condendo*, una previsione normativa riguardante la responsabilità dei vari agenti che intervengono nella filiera della gestione dei rifiuti chiara e puntuale; inoltre, sarebbe auspicabile che il legislatore intervenga esplicitamente con il regolare l'istituto della delega di funzioni in materia ambientale, evitando all'interprete di perdersi nei meandri di una giurisprudenza sempre oscillante sul punto.

Alla luce di quanto sopra e al fine di corroborare ulteriormente la logica argomentativa seguita dal giudice di legittimità, se nella grossa impresa, in cui il titolare non può non delegare, questo rimane pur sempre vincolato ad una posizione di garanzia, ai sensi della clausola di equivalenza contenuta nel capoverso dell'art. 40 c.p., che lo obbliga al controllo ed al riassumere in sé funzioni e prerogative in caso di inadempienza; *a fortiori* nell'impresa di ridotte dimensioni, come nel caso in esame, la responsabilità dei fatti perpetrati dai sottoposti ricade a titolo di colpa direttamente in capo al titolare tutte le volte in cui questi operano rivestendo un ruolo nell'azienda. Ne deriva, quindi, che l'individuazione delle responsabilità penali nella gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e cooperazione, come previsto tanto dalla normativa nazionale quanto da quella comunitaria, di tutti i soggetti coinvolti nella filiera che inizia con la produzione e finisce fisiologicamente con lo smaltimento o, patologicamente, con l'abbandono. In quest'ultimo caso viene ad essere integrato quel triste e deprecabile fenomeno delle discariche abusive che tanto interessa il nostro Paese da ormai più di un ventennio.

Pertanto, il sistema di responsabilità penale in materia ambientale deve risultare ispirato, come conviene anche una recente giurisprudenza (18), ai principi di concretezza ed effettività, col rifiuto di qualsiasi soluzione formale o astratta.

Carlo Bernardini

(18) Cass. Sez. III Pen. 24 febbraio 2004, n. 7746, Turati ed altro, in *Mass. pen.*, 2004, 303.

\*

Cass. Sez. III Pen. - 22-6-2007, n. 24724 - Lupo, pres., Squassoni, est.; Di Popolo, P.M. (diff.) - Grispo, ric. (*Annulla con rinvio App. Palermo 22 marzo 2006*)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti - Destinatari - Proprietario - Errata individuazione - Conseguenze.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14, comma 3, 50, comma 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192, comma 3, 255, comma 3)

*In tema di gestione dei rifiuti, è illegittima e deve essere disapplicata l'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi, prevista dall'art. 14, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 (oggi sostituito dall'art. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), emessa nei confronti del proprietario dell'area su cui insistono i rifiuti, senza accertare se questi abbia posto in essere una delle condotte incriminate dalla norma (abbandono e/o deposito incontrollato; immissione di rifiuti nelle acque superficiali o sotterranee) ovvero se sia configurabile nei suoi confronti un concorso morale o materiale (1).*

(Omissis)

Con sentenza 9 novembre 2004, il Tribunale di Trapani ha ritenuto Grispo Sandro, Adamo Vincenza, Adamo Vittorio, De Vita Ignazia responsabili - condannandoli alla pena di giustizia - del reato previsto dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 50, comma 2 per non avere ottemperato alla ordinanza sindacale 29 gennaio 2003 con la quale erano stati diffidati a procedere alla bonifica e ripristino ambientale di un sito di loro proprietà; la decisione è stata confermata dalla Corte di appello di Palermo in data 22 marzo 2006. Per giungere a tale conclusione, i giudici hanno ritenuto accertato che gli imputati fossero comproprietari di una area sulla quale in modo non occasionale erano abbandonati rifiuti eterogenei; hanno osservato, inoltre, che gli appellanti non avevano ottemperato allo onere di allegazione tendente a dimostrare eventuali «ipotesi di *exceptio*» avente ad oggetto «l'esclusione di ogni forma di partecipazione alla fattispecie configurata».

Per l'annullamento della sentenza, gli imputati hanno proposto ricorso per Cassazione deducendo violazione di legge, in particolare, rilevando:

- che l'abbandono di rifiuti è imputabile a soggetti terzi tanto è vero che Grispo Sandro e Adamo Vittorio sono stati assolti dal reato di discarica abusiva, per non avere commesso il fatto, ed Adamo Vincenza e De Vita Ignazia non sono state incriminate e non hanno responsabilità a titolo di dolo o colpa per l'abbandono di rifiuti;

- che, in tale contesto, l'ordinanza sindacale perde di legittimità.

Le censure sono meritevoli di accoglimento nei limiti in prosieguo precisati.

Il proprietario del suolo non può essere ritenuto responsabile per questa sua qualifica - o per una eventuale condotta di mera connivenza - dell'abbandono di rifiuti che altri hanno collocato sul suo terreno in quanto non è riscontrabile una fonte formale dalla quale fare derivare l'obbligo giuridico di impedire l'evento. In coerenza con tale principio, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che il proprietario sia responsabile della contravvenzione di abbandono dei rifiuti (o di discarica abusiva) solo se ha posto in essere la condotta tipica o ha fornito un apporto morale o materiale all'autore del reato.

Gli obblighi che gravano sul proprietario sono dettati nel decreto Ronchi dall'art. 14, per le ipotesi di abbandono o deposito incontrollato, e dall'art. 17 per quelle di bonifica dei siti contaminati; una disciplina analoga è reperibile nell'attuale d.lgs. n. 152 del 2006. L'art. 14 individua il soggetto obbligato alla rimozione ed al ripristino nella persona che ha violato il divieto di abbandono al quale sono affiancati in solido il proprietario del sito (o il titolare di diritti di godimento sulla area) solo se la violazione gli sia imputabile «a titolo di dolo o di colpa». Anche per l'art. 17, il proprietario non è tenuto a bonificare l'area se non è anche l'inquinatore, mentre l'obbligo grava sempre su chi ha inquinato ed, in sua sostituzione, sulla pubblica autorità. Correlata al divieto di abbandono dei rifiuti ed alla posizione del proprietario «incolpevole», si pone la ordinanza sindacale di rimozione, smaltimento e ripristino dei luoghi prevista dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 14, comma 3 (ora d.lgs. n. 152 del 2006, art. 193, comma 2); essa può essere emanata solo nei confronti dei soggetti che hanno abbandonato i rifiuti e non già nei confronti del proprietario dell'area in quanto tale. Una ordinanza sindacale che gli imponesse una prestazione non prevista dalla legge sarebbe illegittima, per violazione dell'art. 23 Cost., con conseguente obbligo del giudice di disapplicarla (Cass. Sez. III

ordinanza n. 825/2007).

Nel caso in esame, gli imputati, destinatari formali della ordinanza sindacale e proprietari del sito ove sono stati reperiti i rifiuti, sostengono di non essere i responsabili della condotta di abbandono e, pertanto, di non avere violato il precetto di cui all'art. 14, comma 3.

Spettava agli imputati per evitare di dovere rispondere della inottemperanza dell'ordine sindacale (di cui non avevano chiesto l'annullamento in via amministrativa) di provare l'assenza di loro responsabilità nell'abbandono al fine di ottenere la disapplicazione della ordinanza illegittima (per carenza dei presupposti soggettivi). Onere della accusa era solo quello di provare l'esistenza della ordinanza sindacale (assistita da presunzione di legittimità) e l'inottemperanza dei suoi destinatari (Cass. Sez. III sentenza n. 31003/2002).

La prospettazione difensiva dei ricorrenti, ora al vaglio di legittimità, era già stata sottoposta all'esame dei giudici di merito che l'hanno disattesa rilevando come gli imputati non avessero ottemperato all'onere probatorio che incombeva loro. Tale conclusione non tiene conto di una produzione della difesa, allegata agli atti processuali, rappresentata dalla sentenza passata in giudicato n. 313/2004 con la quale il Tribunale di Trapani ha assolto Grispo Sandro e Adamo Vittorio dal reato di discarica abusiva (allocata nello stesso sito oggetto dell'abbandono dei rifiuti per cui è processo) con la formula «per non avere commesso il fatto»; le imputate non erano state tratte a giudizio e tale particolare fa ritenere che il pubblico ministero le reputasse estranee alla gestione dei rifiuti. Deriva che la Corte territoriale ha trascurato di esaminare una documentazione di particolare significato per verificare la tesi degli imputati e la conseguente possibilità di disapplicare l'atto amministrativo; tale lacuna non può essere colmata direttamente da questa Corte in quanto la sentenza citata deve essere letta e valutata congiuntamente agli altri atti processuali e richiede una disamina che esula dai limiti cognitivi della Cassazione.

P.Q.M. la Corte annulla la sentenza impugnata con rinvio ad altra Sezione della Corte di appello di Palermo.

(Omissis)

(1) ABBANDONO DI RIFIUTI: NON SI CONFIGURA RESPONSABILITÀ OGGETTIVA PER IL PROPRIETARIO DELL'AREA.

Il tema dell'abbandono dei rifiuti ha assunto, nel panorama attuale, dimensioni drammaticamente preoccupanti (1).

Nel tentativo di razionalizzare le attività di smaltimento a beneficio dell'ambiente e della salute pubblica, il legislatore ha cercato la strada per un impegno in grado di soddisfare tali necessità, senza gravare sui costi di gestione delle singole imprese (2). Ma il problema che coinvolge la disciplina penalistica, è quello della distribuzione delle responsabilità tra proprietario del terreno ed autore del fatto illecito.

Il rispetto del principio di personalità della responsabilità penale *ex art. 27 Cost.*, che vieta di attribuire il fatto illecito altrui a chi non ne sia autore, incontra un ostacolo nella sanzione in cui può incorrere il proprietario del terreno su cui insiste l'abbandono di rifiuti (3). Sotto questo profilo, la sentenza che si annota si inserisce nel percorso oscillante della giurisprudenza di legittimità.

La responsabilità penale si manifesta, infatti, con particolari sfumature sul terreno dell'abbandono incontrollato dei rifiuti (4), atteso che, oggi, il danno ambientale si delinea, secondo la dottrina, in una triplice dimensione: personale, sociale e pub-

blica (5). In quest'ottica si presuppone tanto l'attribuzione giuridicalistica di un diritto all'ambiente in capo ad ogni singolo, quanto una dimensione pubblica rapportata non semplicemente alla lesione di un interesse pubblico, ma ad un generico diritto-dovere pubblico.

In un contesto improntato alla massima repressione, il legislatore ha ritenuto necessario configurare uno speciale regime di responsabilità penale, prevedendo, nell'ambito del divieto di abbandono, una responsabilità solidale del proprietario, con l'autore dell'illecito.

Dopo aver disposto un espresso divieto di abbandono di rifiuti [art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997 emanato in attuazione delle direttive comunitarie 91/156, 91/689 e 94/62, poi sostituito dal d.lgs. n. 152 del 2006 (6) da ultimo modificato dal d.lgs. n. 4 del 2008] (7), sotto la minaccia della sanzione penale (art. 50), la norma prevede, oggi, nella sua attuale formulazione *ex art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006*, l'obbligo, per *chiunque* violi tale divieto, di «procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa (...)».

La questione, posta all'attenzione della sentenza testé annotata, è proprio quella di stabilire se l'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, possa spiegare efficacia anche nei confronti del proprietario dell'area su cui si trovano i rifiuti, ove non vi siano profili di responsabilità in capo a quest'ultimo (8). In altri termini, ci si chiede se il proprietario del luogo possa considerarsi destinatario dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, e di ripristino dello stato dei luoghi.

Secondo la stessa giurisprudenza, ove si neghi l'obbligo per il proprietario del terreno di provvedere al ripristino dello stato dei luoghi, l'ordinanza sindacale deve ritenersi illegittima perché rivolta a soggetto non legittimato e, quindi, lesiva dell'art. 23 Cost. che vieta l'imposizione delle prestazioni personali o patrimoniali all'infuori dei casi previsti dalla legge.

Qualora si accerti l'assenza di responsabilità a qualsiasi titolo in capo al proprietario del terreno, in quanto non legittimato passivo dell'ordine di rimozione, quest'ultimo non può rispondere del reato in parola, anche nel caso in cui egli non abbia avuto alcun ruolo, né a titolo di dolo né di colpa, né per responsabilità commissiva né omissiva, né per concorso morale né materiale, in ordine all'abbandono, al deposito incontrollato di rifiuti ovvero alla immissione di rifiuti nelle acque sotterranee o superficiali.

In particolare, quanto alla colpa, il proprietario risponde per negligenza, consistente nella omessa vigilanza sul proprio fondo, ovvero nella mancata denuncia dello stato di abbandono. In questo modo, si attribuisce una responsabilità, al proprietario, per aver colposamente tollerato l'abbandono illegittimo dei rifiuti sul proprio terreno.

La questione non è di poco momento se si considera che, con sempre maggiore frequenza, la casistica giurisprudenziale registra casi in cui le amministrazioni comunali emettono ordinanze a carico dei proprietari dei terreni su cui permangono rifiuti abbandonati, a prescindere dal riscontro di elementi ido-

allo Stato, agli enti territoriali, alle persone fisiche e alle associazioni ecologiste.

(6) Si veda sul punto GIAMPIETRO, *Il d.lgs. n. 22/1997 di attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti: le perduranti situazioni di conflitto con la normativa europea*, in AA.VV., *Il decreto Ronchi*, in *Quaderni della Riv. giur. amb.*, 1997, 9 e ss.; AMENDOLA, *Il d.lgs. n. 22 del 1997 sui rifiuti: primi appunti*, in *Foro it.*, 1997, IV, 106 e ss.

(7) Cfr. il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 29 gennaio 2008 - suppl. ord. n. 24

(8) PAONE, *Il divieto di abbandono dei rifiuti*, in *Ambiente*, n. 2, 1998, 137 ss.

(1) GIAMPIETRO - BOCCIA, *I rifiuti*, II, Milano, 1995, 5 e ss.

(2) MAGLIA - FREGONI, *Introduzione alla voce «Rifiuti»*, in *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 1998, 1801 ss.

(3) GROSSO, *Responsabilità penale personale e singole ipotesi di responsabilità oggettiva*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1988, 409; ROTONDO, *Riflessioni su responsabilità personale e imputabilità nel sistema penale dello stato sociale di diritto*, *ivi*, 1997, 485.

(4) PERNICE - SANTOLOCI, *La nuova disciplina in materia di rifiuti*, Milano, 1997, 44.

(5) Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, Kiss, in *Giur. it.*, 2003, 695, con nota di BARBIERA, *Il danno ambientale come danno presunto risarcibile*

nei a far emergere una responsabilità, anche omissiva, del proprietario (9).

Tutto questo sembrerebbe mascherare una vera e propria forma di responsabilità oggettiva, in virtù della quale l'evento viene posto a carico dell'agente solo per l'esistenza del rapporto di causalità materiale (10). L'eliminazione di questa forma di responsabilità, che prescinde dall'accertamento di un elemento psicologico che leghi l'autore del fatto all'evento, è uno degli obiettivi perseguiti dalle diverse commissioni per la riforma del codice penale.

In tema di rifiuti, tuttavia, la giurisprudenza dominante è orientata ad escludere l'obbligo solidale di ripristino dell'area per il proprietario, laddove quest'ultimo non debba rispondere della violazione a titolo di dolo o colpa (art. 192, comma 3).

Dottrina e parte della giurisprudenza giungono ad escludere tale evenienza, in ragione del fatto che una responsabilità per fatto altrui è configurabile solo in ipotesi tassativamente previste e, soprattutto, nel caso in cui si configurino una posizione di garanzia.

Questo si pone perfettamente in linea con l'art. 14, nella parte in cui sembra imporre alla pubblica amministrazione di accertare, prima di emettere l'ordinanza di sgombero, la sussistenza di profili di responsabilità, anche a titolo di concorso, nell'abbandono di rifiuti da parte del proprietario del terreno.

Secondo parte della giurisprudenza, infatti, ove non vi siano elementi idonei a far emergere tali indizi di responsabilità, sul proprietario non potrà gravare alcun obbligo di rimozione (11).

Nella vicenda sottoposta al vaglio della Suprema Corte, i giudici di prime cure avevano ritenuto responsabili i comproprietari di un terreno gravati da una discarica abusiva, per non aver ottemperato all'ordinanza sindacale di bonifica e ripristino dei luoghi. Le difese degli imputati ne avevano, tuttavia, eccepito la totale estraneità dalla contravvenzione di abbandono di rifiuti e, di conseguenza, la illegittimità dell'ordinanza sindacale.

Conformemente ad altre pronunce di legittimità, la Cassazione, nella sentenza in commento, ha ritenuto che non basti essere proprietario di un terreno, per rispondere del reato di abbandono di rifiuti da altri commesso, attesa l'assenza, nella disciplina *de qua*, di un obbligo giuridico di impedire l'evento a carico del proprietario (12).

Al riguardo la giurisprudenza di legittimità si era già espressa nel senso che, la responsabilità di chi ha la disponibilità di un'area, sulla quale soggetti terzi abbiano abban-

donato rifiuti, si può ravvisare solo in caso di concorso, a qualsiasi titolo, con gli autori del fatto illecito, ovvero di una condotta di compartecipazione agevolatrice degli autori del fatto. Non sussiste, infatti, in questo caso una posizione di garanzia, in capo al proprietario del terreno (13).

Secondo il disposto dell'art. 14 del citato decreto Ronchi, il soggetto obbligato alla rimozione ed al ripristino dello stato dei luoghi è l'autore dell'abbandono. La norma prevede, poi, una responsabilità solidale in capo al proprietario del terreno, ovvero in capo al titolare del diritto di godimento sul sito, ma solo qualora la violazione sia a quest'ultimo imputabile a titolo di dolo o di colpa.

Tale concetto viene, poi, ribadito dall'art. 17, a mente del quale l'obbligo di bonifica grava sul proprietario, solo nel caso in cui sia anche autore del fatto illecito.

Ne consegue che, pur in presenza di un abbandono di rifiuti, deve ritenersi illegittima e, per l'effetto, disapplicata, l'ordinanza del sindaco di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, emessa nei confronti del proprietario del terreno su cui si trovano i rifiuti, il quale non abbia alcuna responsabilità nella condotta illecita da altri commessa.

La normativa, infatti, non prevede la possibilità di imporre ai proprietari, estranei alla commissione dell'illecito, di attivarsi per sgombrare e risanare il terreno dai rifiuti.

Si ritiene, pertanto, che in assenza di responsabilità, non sia legittima l'ordinanza del sindaco rivolta al proprietario (14).

A tal fine, l'art. 14 impone alla pubblica amministrazione l'onere probatorio finalizzato ad accertare se il proprietario del fondo sia responsabile dell'abbandono incontrollato di rifiuti o se abbia concorso, anche solo per colpa, al fatto illecito da altri commesso; indagine necessaria a fondare l'ordinanza di sgombero. In assenza di elementi a carico del proprietario, la pubblica amministrazione non può legittimamente emettere ordinanze nei suoi confronti.

Non si configura, pertanto, una forma di responsabilità oggettiva in capo al proprietario, con la conseguenza che, ove non vi siano elementi a carico di quest'ultimo, non essendo tenuto alla rimozione ed al ripristino dello stato dei luoghi, sarà l'intera collettività, attraverso lo Stato, a doversi far carico della rimozione.

Si è, così, escluso che la proprietà di un bene possa far sorgere un obbligo di garanzia di cui all'art. 40, cpv., c.p., non incidendo, sul proprietario, un obbligo di attivarsi *ipso jure*.

Luisa Taldone

(9) DE FALCO, *I nuovi illeciti nella gestione dei rifiuti. Note schematiche*, in *Cass. pen.*, 1998, 2247 e ss.

(10) AA.VV., *Responsabilità oggettiva e giudizio di colpevolezza*, a cura di A. STILE, Napoli, 1989.

(11) La stessa giurisprudenza amministrativa si è espressa in tal senso affermando che «Sono illegittime le ordinanze contingibili ed urgenti del Presidente della Regione che, anziché disporre ai competenti organi amministrativi lo svolgimento delle attività necessarie per il perseguimento di fini che sono essenzialmente propri dell'amministrazione, previa programmazione delle modalità d'intervento, imponga le medesime attività programmatiche e realizzative del risanamento, della bonifica e del contenimento dell'inquinamento, a carico dei privati-proprietari, senza indicazione efficace delle predette attività». Cons. Stato, Sez. V 16 luglio 2002, n. 3971, Reg. Lombardia c. Soc. Basf Italia, in *Foro amm. C.d.S.*, 2002, f. 7, 1730.

(12) In senso conforme anche la giurisprudenza amministrativa, secondo cui «Nel caso di rifiuti abbandonati da terzi, nessun ordine di smaltimento di natura sanzionatoria e ripristinatoria può essere intimato dall'amministrazione al proprietario del fondo nel quale i rifiuti sono stati abbandonati, in assenza dell'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa del detto proprietario». T.A.R. Molise 30 giugno 2003, n. 500, Soc. ANS c. Comune di Sepino, in *Ragiusan*, 2004, 245/246, 166. Conferendo particolare attenzione al profilo formalistico, ed all'obbligo di motivazione dei provvedimenti, il T.A.R. Veneto ha ritenuto: «È illegittima l'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti emessa, nei confronti del proprietario di un'area sulla quale detti rifiuti sono stati depositati, esclusivamente in considerazione dello status di proprietario dell'area medesima e senza che nell'ordinanza impugnata si accenni a un comportamento doloso o colposo del proprietario stesso» (T.A.R. Veneto, Sez. I 19

gennaio 2002, n. 133, Nogara e altri c. Com. S. Bonifacio, in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 46).

(13) Cass. Sez. III Pen. 15 marzo 2005, n. 21966, Nugnes, in *Foro it.*, 2005, 2, 584.

(14) Tale assunto si considera, ormai, radicato in giurisprudenza che, con un orientamento pressoché pacifico, ha ritenuto che «Rimane valido il principio secondo cui l'ordine sindacale d'urgenza per motivi d'igiene, sanitari ed ambientali di smaltimento dei rifiuti va impartito in linea di massima al produttore dei rifiuti che li abbia abbandonati in aree pubbliche o private (anche non aperte al pubblico) o in acque pubbliche o private (V. art. 9, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 e su di esso la decisione di questa Sezione n. 1464 del 1° dicembre 1997) e non al proprietario dell'area in quanto tale (o al titolare della disponibilità del bene), salvo che non sia configurabile una compartecipazione del proprietario anche soltanto colposa di mancata vigilanza. Detto principio è stato confermato dall'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (successivo alla vicenda in esame), il quale appunto ha previsto il divieto di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, con l'obbligo a carico di colui che vi contravviene di procedere allo smaltimento di essi ed al ripristino dei luoghi, con la responsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti reali o personali di godimento ai quali tale violazione sia addebitabile a titolo di dolo o colpa», Cons. Stato, Sez. V 20 gennaio 2003, n. 168, C.C.C. c. Comune di Santhià, in *Sanità pubbl.*, 2003, 354. In senso conforme anche la giurisprudenza di merito, secondo cui «il proprietario del sito non è obbligato a bonificare un'area inquinata se non è anche inquinatore, in quanto tale obbligo grava sempre su chi ha inquinato, e in sua sostituzione sulla pubblica autorità, pertanto, il proprietario viene solo informato ai fini dell'onere reale e del privilegio che grava sul bene», T.A.R. Campania Napoli, Sez. I 13 gennaio 2003, n. 99, in *Ragiusan*, 2003, 231/232, 289.

I

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2007, n. 1052 - De Maio, pres.; Marmo, est.; D'Angelo, P.M. (conf.) - B.P., ric. (*Conferma Trib. Palermo 29 ottobre 2005*).

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Azienda zootecnica - Effluenti da allevamento - Assimilabilità dei reflui a quelli domestici - Condizioni - Connessione tra attività di allevamento e coltivazione della terra - Autorizzazione allo scarico - In difetto di comunicazione - Reato di cui all'art. 59, d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 137)

*In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, l'assimilazione alle acque reflue domestiche dei reflui delle imprese dedite all'allevamento di bestiame è subordinata al dato che l'attività di allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra a disposizione, e che questa sia in grado di sopportare e smaltire naturalmente, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni animali. In difetto di tale condizione, i reflui provenienti da un allevamento zootecnico vanno classificati quali acque reflue industriali, con il conseguente obbligo di munirsi dell'autorizzazione allo scarico, configurandosi, in mancanza, l'illecito penale di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 152 del 1999 (ora sostituito dall'art. 137 del d.lgs. n. 152 del 2006) (1).*

II

Cass. Sez. III Pen. - 24-1-2007, n. 2292 - Papa, pres.; Squassoni, est.; Izzo, P.M. (parz. diff.) - Caruso, ric. (*Annulla in parte senza rinvio Trib. Salerno, Sez. dist. Eboli 21 maggio 2004*).

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Allevamento di bestiame - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Assimilabilità dei reflui a quelli domestici - Condizioni - Connessione tra attività di allevamento e coltivazione della terra.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 101).

*In tema di disciplina degli scarichi, anche dopo la entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'assimilazione alle acque reflue domestiche dei reflui delle imprese dedite all'allevamento di bestiame è subordinata, tra l'altro, al dato che l'attività di allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra a disposizione, e che questa sia in grado di smaltire, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni (2).*

I

(Omissis)

Con il primo articolato motivo il B. lamenta la violazione dell'art. 606 c.p.p., lett. b) ed e) in relazione al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59.

Deduce il ricorrente che il giudice di primo grado lo aveva ritenuto colpevole della contravvenzione di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, ritenendo che dovesse qualificarsi insediamento produttivo l'attività di allevamento del bestiame svolta da esso ricorrente.

Tale assunto non poteva essere condiviso in quanto, secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, le acque reflue provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame erano da considerarsi, sia pure con particolari limitazioni, acque domestiche e pertanto i relativi scarichi, se privi di autorizzazione, avrebbero dovuto ritenersi assoggettati esclusivamente a sanzioni amministrative d.lgs. n. 152 del 1999, ex art. 54, comma 2.

Secondo il ricorrente l'elemento che consente di assimilare un allevamento zootecnico ad un insediamento domestico piuttosto che ad uno produttivo, sottraendolo in tal modo alla disciplina di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, andava ravvisato nell'esistenza imprescindibile di un nesso funzionale ed esclusivo idoneo a collegare l'attività di allevamento in questione con il fondo interessato. Tale collegamento, nel caso in esame, era confermato da molteplici fattori: la presenza di cento bovini, l'estensione del terreno (di circa 95 ettari), e le caratteristiche geomorfologiche dello stesso, elementi dai quali si poteva desumere che il modico quantitativo degli escrementi degli animali ritrovato fosse destinato esclusivamente ad un reimpiego sul terreno.

Né poteva ritenersi sussistente un insediamento industriale soltanto per la circostanza che all'interno dell'allevamento vi fosse un

locale destinato alla lavorazione del formaggio, circostanza peraltro desunta soltanto da una empirica conoscenza da parte del comandante dei carabinieri della vendita di alcuni formaggi di esso ricorrente negli empori alimentari della zona.

Era infine assorbente il rilievo che l'equiparazione di un allevamento zootecnico ad un insediamento produttivo poteva ritenersi possibile soltanto nel caso in cui gli aspetti produttivi e commerciali fossero risultati prevalenti rispetto all'attività di coltivazione del terreno, mentre dagli accertamenti eseguiti dai verbalizzanti era risultato che l'azienda di esso ricorrente era soltanto un'impresa dedita all'allevamento del bestiame che, attraverso l'attività di produzione casearia, esercitava anche un'attività di trasformazione e valorizzazione della produzione agricola.

L'attività di esso ricorrente avrebbe quindi dovuto ritenersi rientrante nell'ipotesi prevista dall'art. 28, comma 7, lett. c) del d.lgs., trattandosi di attività essenzialmente domestica, senza requisiti di carattere industriale.

In ordine al motivo la Corte rileva che esso si risolve in parte in una censura, in punto di fatto, della decisione impugnata con la quale si richiede una inammissibile nuova e diversa valutazione delle risultanze processuali riservata al giudice del merito per quel che attiene agli accertamenti eseguiti dai carabinieri in sede di sopralluogo e richiamati dal giudice di merito.

Il motivo è peraltro infondato.

Il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 28, n. 7, richiamato dal ricorrente, prevede che (salvo quanto previsto dall'art. 38 sostituito dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, art. 17 applicabile all'epoca dei fatti e della sentenza impugnata), ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni sono assimilate alle acque reflue domestiche esclusivamente le acque reflue: a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del fondo o alla silvicoltura; b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5; c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente, per almeno due terzi, esclusivamente dall'attività di coltivazione dei fondi di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità; d) provenienti da impianti di acquicoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzano per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo; e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale.

Nel caso in esame il primo giudice ha correttamente rilevato, con riferimento ad una consolidata giurisprudenza di questa Corte interpretativa del citato d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (e successive modifiche), che l'attività di allevamento del bestiame va considerata, ai fini degli scarichi, di tipo produttivo, con conseguente applicabilità della normativa disciplinante gli scarichi da insediamenti industriali, atteso che tale attività può essere assimilata a quella agricola soltanto in via eccezionale, in presenza di elementi che dimostrino che la stessa si svolga in connessione con la coltivazione della terra e che quest'ultima sia in grado di sopportare e smaltire naturalmente, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni animali.

In difetto di tali condizioni l'attività zootecnica va considerata, anche agli effetti degli scarichi, di tipo produttivo, con conseguente applicabilità della normativa regolante quelli provenienti da insediamenti industriali.

La verifica delle condizioni, in concreto, spetta all'accertamento insindacabile, ove adeguatamente motivato, del giudice di merito (v. per tutte Cass. Sez. III n. 9422 del 2001).

Il Tribunale, alla luce di tale giurisprudenza e con riferimento agli accertamenti eseguiti dai verbalizzanti in sede di sopralluogo, che, come sopra precisato, non possono essere oggetto di un ingiustificato riesame da parte di questa Corte, ha quindi congruamente ed adeguatamente motivato in ordine alla qualificazione giuridica del fatto rilevando che quantunque l'allevamento si estendesse su una superficie di circa 95 ettari mq, su cui peraltro non era presente alcuna coltura, non era stata fornita alcuna prova dall'imputato che agli effluenti dei circa cento bovini venisse data una destinazione agronomica.

Va quindi respinto il primo motivo di impugnazione.

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 606 c.p.p., lett. b) ed e) in relazione all'art. 62 bis c.p. con riferimento al reato ascritto e conseguente eccessività della pena.

Deduce il ricorrente che il giudice non avrebbe concesso le attenuanti generiche soltanto sulla base della non incensuratezza del ricorrente, mentre il diniego delle attenuanti avrebbe dovuto essere motivato in base ad una valutazione dello specifico fatto di reato attribuito al ricorrente.

Anche il secondo motivo di impugnazione è infondato, atteso che il giudice di merito ha congruamente ed adeguatamente motivato in ordine al diniego delle attenuanti generiche rilevando che il B. non era incensurato e che la sua attivazione per regolarizzare la condotta aveva riguardato soltanto gli illeciti depenalizzati, sicché non era meritevole della particolare indulgenza che è a fondamento delle attenuanti generiche (v. per tutte Cass. 20 settembre 1994, Licata).

Va quindi respinto anche il secondo motivo di impugnazione.

(*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

Con sentenza 21 maggio 2004, il Tribunale di Salerno ed Eboli ha ritenuto Caruso Oreste responsabile delle contravvenzioni previste dall'art. 674 c.p., dal d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, comma 1 e - concesse le attenuanti generiche ed uniti i reati con il vincolo della continuazione - lo ha condannato alla pena di euro 1.200,00 di ammenda.

Per giungere a tale conclusione, il giudice ha reputato irrilevante ai fini difensivi una imprecisione contenuta nel capo di imputazione circa il luogo dei commessi reati. Indi, ha ritenuto provato il fatto che, a causa delle abbondanti piogge, i liquami provenienti dalla azienda di allevamento di bestiame dell'imputato fossero confluiti in un fosso ed avessero raggiunto alcune abitazioni. In diritto, il giudice ha rilevato che l'insediamento, per il rapporto tra il numero dei capi di bestiame e l'estensione del fondo, doveva considerarsi industriale per cui lo scarico delle relative acque reflue necessitava di autorizzazione carente nel caso concreto. Per l'annullamento della sentenza, l'imputato ricorre in cassazione deducendo difetto di motivazione e violazione di legge, in particolare, rilevando:

1) che l'errore del capo di imputazione sul *locus commissi delicti* andava corretto con la procedura dell'art. 130 c.p. e non in sentenza con violazione dell'art. 522 c.p.p.;

2) che i reflui della impresa, dedita esclusivamente all'allevamento del bestiame e usufrutuale di un ettaro di terreno, dovevano considerarsi domestici con conseguente non configurabilità del reato di cui al d.lgs. n. 152 del 1999;

3) che la condotta per cui è processo (sversamento occasionale, dipendente dalle acque piovane) non è più prevista come reato ai sensi del d.lgs. n. 258 del 2000;

4) che la contravvenzione codicistica non è configurabile sia perché il versamento non è stato cosciente e volontario sia perché le persone non sono state molestate.

Le deduzioni sono meritevoli di accoglimento nei limiti in prosieguo precisati.

Per quanto concerne la prima censura, si rileva che il pubblico ministero abbia l'onere di formulare la contestazione in modo chiaro, preciso e completo sotto il profilo materiale e soggettivo in modo da consentire all'imputato di comprendere l'accusa e di predisporre una completa e concreta azione difensionale.

Tale è il caso concreto: l'enunciazione del fatto era specifica ed era possibile collocare con certezza nello spazio l'episodio per cui è processo dal momento che l'imputazione faceva riferimento alla azienda agricola di cui era titolare il Caruso.

La circostanza che fosse precisata la località di accertamento dei reati e non il luogo di commissione degli stessi non era idonea ad ingenerare confusioni ed a diminuire la possibilità di difesa; pertanto, non è riscontrabile alcun errore nella formulazione del capo d'imputazione.

Relativamente alla seconda censura, è il caso di ricordare come, per qualificare una impresa agricola come insediamento civile, i criteri vigenti all'epoca dei fatti non siano modificati dalla recente novazione legislativa in materia ambientale.

Sia per il d.lgs. n. 152 del 1999, art. 28, comma 7, sia per il d.lgs.

n. 152 del 2006, art. 101, comma 7 necessita fare riferimento alla tipologia dei reflui per cui la legge equipara gli effluenti da allevamento di bestiame alle reflue acque domestiche a determinate condizioni; una di queste, riferita al rapporto tra peso vivo degli animali ed estensione del fondo, è significativa della circostanza che l'attività di allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra e che questa sia in grado di smaltire, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni. In carenza del richiesto rapporto tra terreno agricolo e quantità di bestiame, l'allevamento perde il suo coordinamento funzionale con la coltivazione e lo sfruttamento del fondo, e deve considerarsi diretto all'esercizio di un'autonoma impresa commerciale al cui esercizio l'allevamento di bestiame è subordinato; in tale caso, i reflui sono assimilabili alle acque industriali.

Ora, avendo come referente il citato parametro, i giudici di merito sono pervenuti alla conclusione circa la natura non domestica dei reflui con motivazione congrua, completa, corretta e, pertanto, non sindacabile in questa sede.

Meritevole di accoglimento è il terzo motivo di gravame.

Il d.lgs. n. 152 del 1999 nella sua originaria formulazione distingueva tra scarico di acque reflue collegato ad un determinato ciclo produttivo (scarico che può essere continuo o discontinuo, vale a dire, qualificato dai requisiti della irregolarità, intermittenza e saltuarietà) ed immissioni occasionali che sono caratterizzate dalla eccezionalità o causate da un evento fortuito o accidentale. Solo per il primo tipo di scarico era riscontrabile una definizione normativa (art. 2) incentrata sulla convogliabilità (lo sversamento doveva avvenire tramite condotta oppure a mezzo di un sistema stabile di canalizzazione non necessariamente costituito da tubazione).

Lo scarico occasionale non era previsto come reato con riguardo alla mancanza di autorizzazione, mentre aveva ancora rilevanza penale in relazione al superamento dei limiti di accettabilità per espressa previsione dell'art. 59, comma 5; il riferimento alle immissioni occasionali è stato espunto dal testo legislativo con il d.lgs. n. 258 del 2000.

In questo contesto normativo, alcuni ritenevano che la condotta di scarico occasionale non fosse più punibile penalmente sia nelle ipotesi di carenza di autorizzazione sia in quella di superamento dei limiti tabellari. Altri ritenevano che, anche dopo la ricordata modifica legislativa, le immissioni occasionali di reflui liquidi collegate con un ciclo produttivo fossero sottratte alla disciplina del d.lgs. n. 152 del 1999 solo se del tutto estranee alla nozione legislativa di scarico.

Tutta questa problematica (e quella della sua attualità dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 che ha eliminato dalla nozione di scarico il requisito della convogliabilità) non riguarda il caso in esame nel quale è pacifico che lo sversamento dei reflui sul suolo non è avvenuto tramite condotta o con un sistema di deflusso duraturo; è pure accertato che lo scarico per cui è processo sia stato determinato da una causa naturale per la quale è evidenziabile il requisito della occasionalità.

Pertanto la condotta in esame non ha rilevanza penale. Di conseguenza, la Corte deve annullare senza rinvio la impugnata sentenza relativamente alla contravvenzione di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59 perché il fatto non costituisce reato e quantificare la pena per la residua contravvenzione in quella correttamente fissata dal giudice di merito (euro 200 di ammenda).

L'ultima censura non è fondata.

Per il perfezionamento del reato di cui all'art. 674 c.p., non è necessario un effettivo nocumento alle persone in dipendenza della condotta vietata, essendo sufficiente l'attitudine della cosa gettata a cagionare effetti molesti; questa idoneità del comportamento dell'imputato a molestare e, quindi, la sussistenza dell'elemento materiale del reato, è stata accertata dalle dichiarazioni dei vicini che si sono attivati presso le competenti autorità per fare cessare la situazione antiggiuridica.

Pure sussistente è l'elemento soggettivo del reato essendo riscontrabile un coefficiente di colpevolezza nell'imputato il quale, pur in presenza di un evento occasionale (che non rivestiva i caratteri del caso fortuito o della forza maggiore) non ha adottato le necessarie precauzioni per evitare che i reflui confluissero nelle abitazioni confinanti con il suo insediamento.

P.Q.M. la Corte annulla senza rinvio la sentenza impugnata limitatamente alla contravvenzione di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59 perché il fatto non costituisce reato.

Rigetta il ricorso nel resto (*Omissis*).

## (1-2) SULLA ASSIMILABILITÀ DEI REFLUI PROVENIENTI DA ALLEVAMENTO DI BESTIAME A QUELLI DOMESTICI.

Entrambe le sentenze affrontano la problematica relativa alla assimilabilità dei reflui provenienti da allevamento di bestiame a quelli domestici.

In premessa va riferito che tali pronunce, che sono successive alla entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, che ha abrogato il d.lgs. n. 152/1999, si riferiscono a fatti commessi durante la vigenza del d.lgs. n. 152/1999, la cui disciplina, per quanto concerne la qualifica di una impresa agricola come insediamento civile, non è stata modificata dalla recente novazione legislativa in materia ambientale.

Occorre dare atto che il d.lgs. n. 152/2006 è stato recentemente rivisitato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, per cui si darà conto anche degli interventi correttivi da questo apportati. Il decreto apporta sostanziali modifiche al d.lgs. n. 152/2006 a proposito delle parti prima (disposizioni comuni), seconda (di cui sono oggetto V.I.A., valutazione d'impatto ambientale), terza (tutela delle acque) e quarta (rifiuti e bonifiche). Il decreto non ha invece modificato la parte quinta, relativa all'aria, e la sesta, sul danno ambientale. In particolare, relativamente alle acque, viene ripristinata la nozione di scarico diretto, inteso come quello operabile esclusivamente tramite condotta, in modo da precludere la possibilità che i rifiuti liquidi possano venire a confluire nelle acque di scarico esenti da smaltimento e da assicurare la garanzia dei dovuti controlli su tali rifiuti, al fine di evitare nocumento alla salute pubblica.

Il c.d. Codice dell'ambiente del 2006 ha sostanzialmente ereditato i contenuti della precedente normativa, arricchendoli e modificandoli ulteriormente, ponendo l'argomento della salvaguardia idrica al centro della sua parte terza. La disciplina attuale, in materia di acque reflue domestiche dei reflui di allevamento, è posta dall'art. 101, comma 7, lett. b), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, testo normativo che, come detto, ha espressamente abrogato il d.lgs. n. 152/1999, come modificato dal d.lgs. n. 258/2000, e dal d.lgs. n. 59/2005. In particolare, la parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 è dedicata alle «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e conferma la previsione di un regime autorizzatorio allo scarico delle acque reflue industriali e di adeguate sanzioni. Il decreto n. 152/2006 prevede, infatti, due campi sanzionatori principali, corrispondenti alle violazioni relative al superamento dei valori limite tabellari e a quelle riferite alle autorizzazioni allo scarico. A tal proposito va puntualizzato che le sanzioni più gravi sono previste proprio per le violazioni alle autorizzazioni, anziché per quelle relative agli scarichi oltre i limiti tabellari, e ciò perché il d.lgs. n. 152/06 ripropone l'obiettivo prioritario, inizialmente posto dal d.lgs. n. 152/99, ovvero quello di far emergere il sommerso, cioè lo scarico abusivo. Il procedimento di autorizzazione allo scarico costituisce tipicamente il momento in cui l'autorità amministrativa effettua il vaglio preventivo circa la possibilità di assentire o non, e se sì a quali condizioni, l'emissione di acque reflue nel corpo recettore, realizzando, in questo modo, il necessario controllo *a priori* sull'impatto ambientale derivante dall'attività antropica.

La prima disciplina organica in tema di inquinamento idrico nel nostro ordinamento risale alla l. 10 maggio 1976, n. 319, generalmente individuata come «legge Merli». Nella vigenza di tale normativa per aversi impresa agricola (e conseguentemente insediamento civile) era ritenuta essenziale la connessione funzionale dell'allevamento con la coltivazione della terra, e, tra i criteri di individuazione della detta connessione, si faceva riferimento a quelli relativi al rapporto tra spazio disponibile e numero dei capi di bestiame, alla proporzio-

ne tra il terreno coltivato ed il peso degli animali allevati, alla destinazione all'allevamento dei due terzi del prodotto strettamente agricolo del fondo. Questi criteri, comunque, costituivano parametri non esclusivi di riferimento, rimanendo fondamentale – per la determinazione della natura agricola dell'allevamento di bestiame – la prevalenza dell'attività di coltivazione della terra e la complementarità ad essa funzionale dell'allevamento, che non doveva rappresentare in sostanza l'attività principale.

La legge Merli fu oggetto di molteplici modifiche ed integrazioni nel corso del tempo, fino alla definitiva abrogazione e sostituzione avvenuta con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. Come è noto il d.lgs. n. 152/1999, alle lettere g), b) ed i) dell'art. 2, definiva i concetti di «acque reflue domestiche», «acque reflue industriali» ed «acque reflue urbane» con ciò superando il tradizionale criterio di individuazione della tipologia degli scarichi, fondato – al tempo della legge Merli – sulla provenienza degli stessi da insediamento produttivo o civile. La disciplina degli scarichi risultava così fondata sull'intrinseca tipologia delle acque reflue immesse tramite condotta e sui relativi corpi recettori: di qui la distinzione tra scarichi di acque reflue urbane, domestiche e industriali, nonché tra scarichi in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e nelle reti fognarie. Acque reflue domestiche erano quelle «provenienti da insediamento residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente da metabolismo umano e da attività domestiche» [art. 2, lett. g)], acque reflue industriali erano le «acque scaricate da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche o meteoriche di dilavamento» [art. 2, lett. b)], mentre acque reflue urbane erano quelle derivanti da «miscuglio di acque reflue industriali, ovvero meteoriche di dilavamento, convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerati» [art. 2, lett. i)]. Alle categorie contemplate nell'art. 2, d.lgs. n. 152/1999, si aggiungeva, ex art. 28 del d.lgs. n. 152/1999, una ulteriore categoria di acque reflue, identificata come acque reflue assimilabili alle domestiche: si trattava delle sostanze provenienti dalle attività o dagli impianti di cui alle lettere a), b), c) e d) dell'art. 28 citato. In particolare, venivano assimilate alle acque reflue domestiche esclusivamente le acque reflue: a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del fondo o alla silvicoltura; b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5; c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente, per almeno due terzi, esclusivamente dall'attività di coltivazione dei fondi di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità; d) provenienti da impianti di acquicoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzano per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo; e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale.

Con specifico riferimento alle imprese agricole, il comma 7 dell'art. 28 del d.lgs. n. 152/1999, nella sua formulazione originaria, fatto salvo quanto previsto dal successivo art. 38 (in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento zootecnico) e dalle diverse normative regionali, assimilava alle acque reflue domestiche quelle provenienti da «imprese dedite all'allevamento di bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del

fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione» [lett. b)]. Il comma 7 dell'art. 28 del d.lgs. n. 152/1999 venne poi sostituito dall'art. 9 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 ed in particolare, quanto alla lett. b), venne previsto che il calcolo della misura dei 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento non fosse più da effettuarsi al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione, come nel testo originario, bensì relativamente alla quantità prodotta per un anno da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5.

Questa chiave di lettura rimane sostanzialmente confermata anche alla luce dell'art. 101, comma 7, lett. b) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che assimila alle acque reflue domestiche quelle provenienti da «imprese dedite ad allevamento di bestiame che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2, e che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto». Solo, dunque, per le imprese agricole si può ragionevolmente giustificare l'assimilazione delle acque reflue a quelle domestiche, tenuto conto sia della portata generalmente limitata degli scarichi provenienti da un impianto asservito in via esclusiva o prevalente ad un fondo agricolo, sia della limitata capacità inquinante in relazione ai prodotti utilizzati ed alle tecnologie impiegate.

A seguito dell'intervento correttivo operato dal d.lgs. n. 4/2008, la lett. b) dell'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006 è stata modificata con l'eliminazione delle parole successive a «bestiame». Ciò ha determinato il venir meno delle due condizioni previste nella versione originaria per l'assimilazione, vale a dire: 1) la pratica, per quanto concerne gli effluenti di allevamento, dell'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2; 2) la disponibilità di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella Tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del T.U. L a tabella 6 dell'allegato 5 della parte terza non è stata, però, abrogata dal d.lgs. n. 4/2008. Si pone, pertanto, la questione se siano ancora operativi i parametri dimensionali previsti dalla Tabella 6, o se questa debba ritenersi implicitamente abrogata dal d.lgs. n. 4/2008.

In precedenza, le acque reflue provenienti da un'attività di allevamento di bestiame si consideravano acque reflue industriali in tutti quei casi in cui non fosse stata dimostrata la sussistenza di tutte le condizioni indicate dalla legge (1).

La modifica operata dal d.lgs. n. 4/2008, come si è accennato, ha fatto venir meno la pratica dell'utilizzazione agronomica quale elemento significativo dell'assimilazione delle acque reflue domestiche. Pertanto, la natura degli scarichi degli allevamenti di bestiame non è più condizionata dalla loro successiva utilizzazione agronomica, ma dipende dalle sole caratteristiche intrinseche dell'insediamento. L'intervento correttivo del 2008 non offre, però, al riguardo una disciplina univoca, atteso che, come rilevato, alla modifica dell'art. 101, comma 7, lett. b) non si è accompagnata la soppressione della Tabella 6, che continua ad essere così intestata: «Tabella

6 - Peso vivo medio corrispondente ad una produzione di 340 kg di azoto per anno, al netto delle perdite di rimozione e stoccaggio, da considerare ai fini dell'assimilazione alle acque reflue domestiche (art. 101, comma 7, lett. b)».

Ove tale Tabella si ritenesse implicitamente abrogata ne deriverebbe l'automatica assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque reflue provenienti da qualsiasi allevamento di bestiame. Laddove, invece, si privilegi una interpretazione della normativa ambientale rispettosa dei principi generali di prevenzione e precauzione, come è preferibile, deve ritenersi che i limiti dimensionali previsti dalla tabella 6 sono ancora attuali.

Non vi è dubbio che le novità introdotte dalla normativa del 2008, che a nostro avviso non mancheranno di suscitare molteplici polemiche, finiscono per condizionare, nel caso di specie, gli esiti argomentativi delle due annotate sentenze.

Ora, nella prima delle due sentenze in oggetto, è stato accertato che non sussistevano le condizioni perché l'allevamento del bestiame potesse qualificarsi come insediamento civile secondo i criteri stabiliti dalla giurisprudenza della Suprema Corte. Nella fattispecie caratterizzata dalla acclarata presenza di cento capi di bestiame, su un terreno agricolo di circa 9.500 mq, su cui peraltro non era presente alcuna coltura, la Corte ha, infatti, ritenuto la insussistenza delle condizioni di assimilabilità alle acque reflue domestiche, non risultando provata la circostanza che agli effluenti dei cento bovini venisse data una destinazione agronomica. Pur risultando di ridotte dimensioni, l'allevamento non poteva essere definito e classificato come domestico, in quanto il regime derogatorio è applicabile solo se esistono le condizioni indicate dalla legge. L'attività di allevamento di bestiame, infatti, può essere assimilata a quella agricola soltanto in via eccezionale, in presenza di elementi che dimostrino che la stessa si svolga in connessione con la coltivazione della terra e che quest'ultima sia in grado di sopportare e smaltire naturalmente, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni animali (2). È necessario, però, che sia operato un accertamento puntuale e preciso in merito al collegamento funzionale tra il fondo e l'allevamento del bestiame, nel senso che l'uno e l'altro debbono completarsi a vicenda, valutandosi se, e in che misura, il terreno sia destinato alla coltivazione e venga concimato con detti rifiuti (3).

Sicché solo quando un allevamento, per il numero dei suoi capi e l'estensione del fondo disponibile, consente l'utilizzazione esclusiva dei residui dell'attività agricola, può, in considerazione del limitato impatto ambientale, invocarsi il regime giuridico relativo alle acque domestiche. La giurisprudenza della Suprema Corte è, infatti, costante nel ritenere che in tema di inquinamento idrico, l'attività di allevamento del bestiame deve svolgersi in connessione funzionale con la coltivazione della terra, ciò in quanto è la terra medesima a dover essere capace in concreto di sopportare il peso dell'allevamento in termini ecologici. L'allevamento di bestiame ha carattere industriale, invece, tutte le volte in cui si perde il collegamento funzionale con la coltivazione del terreno, per uno o più elementi, costituiti dalle dimensioni dell'impresa, dal numero dei capi, dalla rilevanza delle strutture produttive, organizzative, tecnologiche (4).

(1) In tal senso, Cass. Sez. III 8 febbraio 2006, n. 4500, Boschetti e Cass. Sez. III 16 gennaio 2006, Conigliaro, secondo cui i requisiti di assimilabilità sono di carattere eccezionale, essendo la regola che le acque reflue prodotte dall'attività di allevamento hanno natura industriale, in FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. 4/2008*, 2008, 66.

(2) Cass. Sez. III 7 marzo 2001, n. 9422, Pistonesi, in questa Riv., 2002, 66 e Cass. Sez. III 15 giugno 2007, n. 32353, Sasso, secondo cui «l'attività di allevamento è sottoposta a regime giuridico differenziato, in considerazione del limitato impatto ambientale, solo quando per il limitato numero dei

capi presenti e per la estensione dei terreni disponibili, è possibile la utilizzazione esclusiva dei residui dell'attività agricola; diversamente va riconosciuta la natura di reflui industriali agli scarichi di allevamenti nei quali manchi la connessione funzionale tra fondo e allevamento», in *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, cit., 68.

(3) M. SANTOLOCI, *Il concetto di «scarichi assimilabili» ai «domestici» nel decreto 152/99. In particolare: le aziende di allevamento e utilizzazione agronomica degli effluenti*, in questa Riv., 2001, 353.

(4) Cass. Sez. III 16 febbraio 1998, n. 1871, Caffari, rv. 209.864.



In difetto di tali condizioni, l'attività zootecnica va considerata, agli effetti degli scarichi, di tipo produttivo, con conseguente applicabilità della normativa regolante quelli provenienti da insediamenti industriali, ed in particolare, l'obbligo di munirsi dell'autorizzazione allo scarico, configurandosi, in mancanza, l'illecito penale di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 152/1999 (5), ora sostituito dall'art. 137 del d.lgs. n. 152/2006. Anche alla luce della legge successivamente emanata, cioè del «codice dell'ambiente», lo scarico non autorizzato di acque reflue che non possono essere qualificate acque reflue domestiche, perché provenienti da un allevamento zootecnico, costituisce ipotesi criminosa e, come tale, suscettibile di sanzione penale.

Queste considerazioni valgono anche per la seconda pronuncia che qui si annota, ove, per poter qualificare una impresa agricola come insediamento civile, i supremi giudici tornano a fare applicazione dei principi vigenti in materia al tempo del d.lgs. n. 152/1999 e riprodotti nel d.lgs. n. 152/2006.

Alla luce dei già citati parametri, per cui gli effluenti da allevamento di bestiame possono essere equiparati alle acque reflue domestiche, soltanto a condizione che l'attività di allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra e che questa sia in grado di smaltire, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni, il Supremo Collegio ha considerato non domestici i reflui provenienti dall'azienda di allevamento di bestiame dell'imputato. Sostiene la Cassazione, che, in carenza del richiesto rapporto tra terreno agricolo e quantità di bestiame, l'allevamento perde il suo coordinamento funzionale con la coltivazione e lo sfruttamento del fondo, e deve considerarsi diretto all'esercizio di un'autonoma impresa commerciale alla quale l'allevamento di bestiame è subordinato; in tale caso, concludono i giudici, i reflui sono assimilabili alle acque industriali.

Con tale ultima sentenza la Corte di cassazione ritorna sul concetto di «scarico» (che può essere continuo o discontinuo, vale a dire, qualificato dai caratteri di irregolarità, intermittenza e saltuarietà) e su quello di «immissione occasionale» (caratterizzata dalla eccezionalità) la cui problematicità si era posta sotto la vigenza di testi normativi ormai abrogati. Si ricorderà che tra i maggiori pregi del d.lgs. n. 152/1999 vi fu l'introduzione della espressa definizione di scarico, formulata sulla scorta dell'evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi sotto la vigenza della legge Merli. L'esplicitazione della nozione di scarico nel decreto n. 152/1999 era da ricondursi alla volontà di risolvere la questione, assai dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, circa la delimitazione degli ambiti di applicazione della normativa sui rifiuti (rappresentata dall'allora d.lgs. n. 22/1997) e di quella sulle acque (6). Lo scarico nel d.lgs. n. 152/1999 era definito «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo, ed in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposta a

preventivo trattamento di depurazione» [art. 2, comma 1, lett. *bb*), d.lgs. n. 152/1999]. Per cui venne introdotta una definizione fondata essenzialmente sulla natura fisica dello strumento di adduzione (immissione diretta ed effettuata tramite condotta) che prescindeva dalla presenza di carico inquinante e dalla natura della sostanza. Andavano pertanto a configurare uno scarico tutte le immissioni caratterizzate da un riversamento immediato tra fonte di produzione e corpo ricettore e che avvenivano a mezzo di un qualsiasi sistema stabile – anche se non ripetitivo e non necessariamente costituito da una tubazione – di rilascio di acque reflue (7). Si era ritenuto in giurisprudenza che le locuzioni condotta e comunque convogliabili, quest'ultima riferita alla natura fisica della sostanza, andassero lette in modo sinergico sì da imporre la necessità della predisposizione di un sistema di «stabile» convogliamento idoneo allo sversamento (8). Dal concetto di scarico veniva distinto quello di immissione occasionale, presente nel testo originario del d.lgs. n. 152/1999 e poi eliminato dal d.lgs. 258/2000. La nozione di scarico elaborata dalla giurisprudenza al tempo della legge Merli comprendeva qualsiasi versamento di rifiuti in acque, sul suolo o nel sottosuolo, indipendentemente dal modo in cui potesse avvenire, diretto, indiretto, continuo o saltuario, episodico o isolato (9). Il d.lgs. n. 152/1999, nella sua formulazione originaria, aveva successivamente introdotto la distinzione tra scarichi di acque reflue industriali ed immissioni occasionali contenenti le sostanze elencate nella tabella 3 dell'allegato 5, introducendo una fattispecie apparentemente autonoma rispetto a quella costituita dagli scarichi (art. 59, comma 5); l'occasionalità dello sversamento, lungi dall'essere, come in passato, una possibile caratteristica dello scarico, sembrava adottata dal legislatore come elemento discriminante tra scarichi e mere immissioni (soggette, queste ultime, alla disciplina in tema di acque solo sotto il profilo sanzionatorio). A proposito della distinzione operata dal legislatore, la Corte di cassazione aveva sottolineato la necessità di accertare la continuità dello scarico, anche in base alla considerazione che l'obbligo di autorizzazione appare comprensibile e giustificato in relazione a scarichi continuativi, piuttosto che eccezionali (10).

Come si è accennato, la novella apportata dal d.lgs. n. 258/2000 alla disposizione richiamata sopprime ogni riferimento testuale alle immissioni occasionali, riaprendo la problematica relativa alla continuità come requisito essenziale dello scarico. La modifica essenzialmente, fu ritenuto in giurisprudenza, mirava a negare la sanzionabilità *ex d.lgs. n. 152/1999* delle immissioni occasionali: lo scarico occasionale, sia se effettuato in difetto di autorizzazione sia con superamento dei valori limite, è privo di sanzione a seguito della eliminazione, ad opera dell'art. 23 del d.lgs. n. 258/2000, del riferimento alle immissioni occasionali precedentemente contenuto negli artt. 54 e 59 del citato d.lgs. n. 258/2000 (11).

Il d.lgs. n. 152/2006 modifica la nozione di scarico previgente e definisce «scarico», «qualsiasi immissione di

(5) Cfr. Cass. Sez. III 27 gennaio 1999, n. 1136, Di Palma, in questa Riv., 2000, 261 con nota di M. MAZZI, *Ancora sul reato di scarico in pubblica fognatura da parte di un insediamento produttivo in assenza di autorizzazione* e Cass. Sez. III 13 novembre 2000, n. 11538, Vecchiolini, *ivi*, 2002, 643, con nota di F. PALMIERI, *Le acque reflue industriali* e anche Cass. Sez. III 14 dicembre 2000, n. 12974, Lotti, *ivi*, 2002, 452, con nota di F. PALMIERI, *Scarico discontinuo e scarico occasionale*.

(6) Per una panoramica degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali intorno alla nozione di scarico, si rimanda a C. MACARI, *Tutela delle acque dall'inquinamento: l'importanza del concetto di «scarico»*, in *Ambiente*, 1996, 10, 787 e ss.

(7) Cass. Sez. III 3 settembre 1999, n. 2774, Rivoli, in *Foro it.*, 2000, II,

414 ed in *Ambiente*, 1999, n. 12, con nota di ANILE, 1172.

(8) Cass. Sez. III 3 settembre 1999, n. 2774, cit. V. COSTALUNGI e MARRAFFINO, *Sub art. 54, comma 1*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2005, 52.

(9) Cass. Sez. III 3 marzo 1992, n. 2338, Foschi, in *Riv. giur. ed.*, 1993, I, 700, con nota di NOVARESE: «Anche un solo scarico, singolo ed episodico, realizzatosi quindi *uno actu* può integrare la violazione di cui all'art. 21, l. 10 maggio 1976, n. 319, avendo la piena attitudine a ledere il bene protetto dalla norma».

(10) Cass. Sez. III 3 settembre 1999, n. 2774, cit.

(11) Così, Cass. Sez. III 8 aprile 2004, n. 16720, Todesco, in questa Riv., 2005, 402, con nota di DE SANTIS, *Scarico di reflue industriali, occasionale o discontinuo: differenze e diverso riferimento normativo*.

acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo ed in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114». Dunque, rispetto alla nozione contenuta nel d.lgs. n. 152/1999 è stata eliminata la qualificazione dell'immissione quale «diretta tramite condotta», la esemplificazione della natura fisica di tale immissione che poteva consistere in acque reflue liquide, acque reflue semiliquide e acque reflue comunque convogliabili. A questo proposito, secondo una prima interpretazione (12), si profilerebbe un ritorno alla situazione normativa vigente ai tempi della legge n. 319/76, mentre secondo altro pensiero interpretativo (13) tale situazione normativa non permette in ogni caso una ripresa del concetto di scarico indiretto, e ciò sarebbe confermato anche dalla recente sentenza De Marco (14), secondo la quale, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, integra «scarico» in senso giuridico qualsiasi sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza (senza soluzione di continuità, artificiale o non) i reflui dal luogo di produzione al corpo recettore.

Le citate affermazioni della dottrina, peraltro smentite dalla giurisprudenza, sono comunque definitivamente superate dalla definizione di scarico e dai confini con il concetto di rifiuto risultanti dalla riscrittura, a seguito dell'intervento legislativo del 2008, dell'art. 74, lett. *fff*, per il quale lo scarico è «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore». Nella stessa prospettiva, va letta la modifica, nella parte quarta, sui rifiuti, degli artt. 183, lett. *z*), che definisce gli scarichi idrici come le immissioni di acque reflue di cui all'art. 74, comma 1, lett. *f*), e 185, lett. *b*) che, nel disciplinare il rapporto tra scarichi e rifiuti, precisa che non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del decreto «le acque di scarico diretto, eccettuati i rifiuti allo stato liquido». Trova pertanto conferma l'orientamento consolidato secondo cui: 1) le violazioni in materia di scarico trovano applicazione soltanto se il recapito dei reflui nel corpo recettore sia «diretto», se presenta, invece, momenti di sostituzione di continuità si è in presenza di un rifiuto liquido, il cui smaltimento deve essere autorizzato; 2) la definizione di «scarico» non prevede, come mezzo essenziale per l'esecuzione dello stesso, la presenza di tubazioni o apparecchiature speciali costituenti vera e propria «condotta», dovendo ritenersi che integra scarico in senso giuridico qualsiasi sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza (senza soluzione di continuità, in modo artificiale o non) i reflui dal luogo di produzione al corpo recettore. In sostanza, «il parametro di riferimento per individuare – in materia di liquidi o semiliquidi di cui il detentore si disfa o intenda o sia obbligato a disfarsi – l'ambito di operatività della disciplina speciale relativa agli scarichi delle acque reflue nei corpi recettori rispetto alla disciplina generale sui rifiuti, è rappresentato dalla esistenza o non di un sistema di convogliamento delle acque nel corpo recettore, indipendentemente dalla loro natura inquinante» (15).

Dalle sovraesposte precisazioni giuridiche, la Corte trae interessanti argomentazioni per affermare che, nel

caso di specie, lo sversamento dei reflui provenienti dall'azienda di allevamento del bestiame dell'imputato, non era avvenuto tramite un sistema di conduzione, inteso come tale sia da un punto di vista strutturale, sia da un punto di vista strettamente materiale, ma per una causa naturale, quali le abbondanti piogge, che ne avevano determinato, pertanto, l'occasionalità. Era da escludere, così, la rilevanza penale della condotta dell'imputato.

Se, dunque, sin dalla legge Merli del 1976, le acque di scarico provenienti da allevamenti di bestiame sono state considerate, con giurisprudenza ampiamente consolidata, assimilabili alle acque reflue domestiche solo qualora direttamente connesse all'esercizio del fondo, e cioè solo nei casi in cui si realizzasse un completo ciclo ecologico, nel senso che il bestiame si nutre dei prodotti della terra che contribuisce a fertilizzare con il proprio liquame, appare evidente come le modifiche apportate dal d.lgs. n. 4/2008 all'art. 101, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006 conducano a conclusioni diametralmente opposte. Vale a dire, se si elimina ogni limitazione relativa ai liquami di allevamento, per cui si potrebbe sostenere che adesso essi possono essere scaricati nell'ambiente, quali acque reflue domestiche, senza alcuna depurazione, si vanifica il principio che sottopone gli effluenti provenienti da attività di allevamento del bestiame, quando vi sia una connessione funzionale tra fondo ed allevamento, a regime giuridico differenziato rispetto alle acque reflue industriali, che ha senso proprio per il limitato impatto ambientale dei primi. Nel caso, infatti, di allevamenti intensivi o quando il liquame non venisse impiegato per la fertirrigazione, la giurisprudenza ha sempre considerato tali scarichi acque reflue industriali, con tutte le conseguenze connesse in tema di autorizzazione, limiti e sezioni. Né, del resto, considerato l'elevatissimo impatto ambientale connesso con un allevamento intensivo, potrebbe essere altrimenti in una legge che si prefigge, come obiettivo prioritario, la salvaguardia dell'ambiente.

Non resta che attendere un coerente, questa volta, intervento legislativo.

Particolarmente rilevanti sono, inoltre, i temi del rapporto esistente tra disciplina di settore sulla tutela delle acque e quella codicistica, soprattutto per la possibilità di concorso tra norme speciali e norme penali, ed in particolare per quello della configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p. nel caso in cui lo sversamento abbia prodotto delle molestie eccedenti il limite della normale tollerabilità (ed eliminabili con opportuni accorgimenti tecnici), ciò in quanto il reato di gettito pericoloso di cose ha assunto, come sottolineato da autorevole dottrina (16), un vero e proprio ruolo di supplenza nella tutela dell'ambiente pure rispetto all'inquinamento delle acque. L'inciso «nei casi non consentiti dalla legge», prevedendo la possibilità di deroghe al generale divieto sancito nella prima parte dell'articolo, dà la possibilità di poterlo applicare anche nel caso di esercizio di attività industriali che, pur autorizzate, producono molestie eccedenti i limiti della tollerabilità ed eliminabili con accorgimenti tecnici opportuni. Relativamente alle più recenti applicazioni dell'art. 674 c.p. si ribadisce, infatti, che può ormai considerarsi *ius receptum* la sua possibilità applicativa anche riguardo a quelle attività industriali che, pur autorizzate, producono molestie ecce-

(12) V. QUARANTA, *Il «riordino disarticolato» della disciplina a tutela delle acque*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 5/2006.

(13) V. FIMIANI, *La tutela penale in materia di rifiuti nel testo unico ambientale: il quadro complessivo*, in *Rifiuti - Bollettino di informazione normativa*, n. 128 n. 4/06, Milano, 2006, 3.

(14) Cass. Sez. III 26 ottobre 2006, n. 35888, De Marco, rv. 236.273.

(15) Cass. Sez. III 16 gennaio 2008, n. 2246, Cataletti, in FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, cit.

(16) V. GIAMPIETRO, in *Giur. merito*, 1990, 409; BAJINO, voce *Ambiente (tutela dell')* nel *dir. pen.*, in *Dig. pen.*, 118.

denti i limiti della tollerabilità ed eliminabili con opportuni accorgimenti tecnici.

È evidente come il fine sotteso da tale norma e, dunque, l'oggetto della tutela penale apprestata dal legislatore, sia la salvaguardia della salute umana; in particolare, si vuole evitare che quest'ultima sia oggetto di molestie. Si è esclusa la configurabilità di un rapporto di specialità tra il reato di scarico non autorizzato o non conforme ai limiti di accettabilità sanzionato ora dall'art. 137 del d.lgs. n. 152/2006 e l'art. 674 c.p., in quanto, mentre la normativa in materia di tutela delle acque punisce il solo fatto di effettuare scarichi in mancanza di autorizzazione atti ad evitare pericoli di inquinamento all'ambiente, l'art. 674 c.p. prevede una diversa condotta ed un diverso evento, consistente nel provocare emissioni di fumo, gas e vapori atti ad offendere e molestare persone. Già al tempo della vigenza del d.lgs. n. 152/1999 la giurisprudenza aveva affermato la possibilità che l'ipotesi di reato di cui all'art. 674 c.p. potesse concorrere con le disposizioni della legislazione speciale in materia di acque, stante la diversa struttura delle fattispecie ed i differenti beni giuridici tutelati (17).

Per la sussistenza della contravvenzione prevista dall'art. 674 c.p. non è necessario che le emissioni derivino da un'attività illecita, essendo sufficiente che superino il limite della normale tollerabilità, travalicato il quale diventano molestie con conseguente pericolo della salute pubblica (18). Ed invero il discrimine tra una condotta lecita ed una condotta illecita, ai fini della configurabilità del reato in esame, è il superamento di tale limite, in riferimento al disposto dell'art. 844 c.c.: superamento che sarebbe penalmente rilevante anche in presenza di una specifica autorizzazione all'impiego di sostanze esalanti (19).

Tale situazione potrebbe verificarsi anche per effetto dell'emissione di odori nauseabondi provenienti di uno scarico industriale. È ciò che, in effetti, è accaduto nel caso in esame, in quanto essendo i liquami, provenienti dall'azienda di allevamento di bestiame, confluiti in un fosso ed avendo raggiunto alcune abitazioni, avevano concretato quelle molestie idonee a costituire l'elemento materiale della fattispecie incriminatrice.

Utilissima, poi, in termini di applicazione concreta, è la constatazione per cui la fattispecie di cui all'art. 674 c.p. ha natura di reato di pericolo e di reato istantaneo per cui non solo è sufficiente, per la dichiarazione di responsabilità, che gli odori siano idonei a produrre effetti molesti, non essendo altresì necessario provare che essi si siano verificati, ma non è nemmeno richiesta la ripetizione di più atti, bastando che l'emissione si verifichi una sola volta.

Nel caso di specie, la Suprema Corte ha ritenuto configurato il reato di cui all'art. 674 c.p. anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo, in quanto l'imputato, nonostante lo sversamento fosse stato determinato da una causa naturale che ne aveva determinato l'occasionalità, con conseguente esclusione della rilevanza penale della condotta ex art. 59 d.lgs. n. 152/1999, non aveva adottato le necessarie precauzioni per evitare che i reflui confluissero nelle abitazioni confinanti con il suo insediamento.

*Alessandra Coviello*

(17) V. Cass. Sez. III 7 ottobre 2003, n. 37945, Graziani, rv. 226.578.

(18) Cass. Sez. I 19 gennaio 1994, n. 477, Grandoni, in *Il Codice penale commentato 2000*, a cura di ALIBRANDI, Piacenza, 2000, 1387.

(19) V. Cass. Sez. I 21 gennaio 1998, n. 739, Tilli, in *Corso di legislazione ambientale*, Milano, 2007, 211.

Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. - 19-10-2006, n. 188 - De Angelis, pres.; Manna, est. - Cicirelli (avv. D'Alonzo e altro) c. Cagnazzi (avv. Tripputi).

**Contratti agrari - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di rilascio di un fondo detenuto senza titolo - Esperimento del tentativo di conciliazione ex art. 46, legge n. 203 del 1982 - Necessità - Esclusione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

**Contratti agrari - Prova civile - Limitazioni alla prova dei contratti richiedenti la forma scritta - Applicabilità ai soli contratti invocati nel procedimento come fonte di diritti e obblighi tra le parti - Conseguenze - Inapplicabilità dei suddetti limiti ai contratti evocati solo come fatto storico incidente sulla decisione.** (C.c., art. 2721)

**Contratti agrari - Risarcimento del danno - Abusiva detenzione di fondo rustico - Richiesta di condanna alla rifusione dei frutti civili e naturali nonché al lucro cessante - Fattispecie.** (C.c., artt. 820 e 1148)

*La domanda con la quale l'attore chiede il rilascio di un fondo sostenendo che lo stesso sia detenuto senza titolo non ha ad oggetto una controversia relativa ad un contratto agrario, per cui non soggiace all'onere del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione avanti all'Ispettorato provinciale agrario, ai sensi dell'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203 (1).*

*I limiti legali di prova di un contratto per il quale sia richiesta la forma scritta, così come i limiti di valore previsti dall'art. 2721 c.c. per la prova testimoniale, operano esclusivamente quando il suddetto contratto sia invocato in giudizio come fonte di reciproci diritti ed obblighi tra le parti contraenti e non anche quando se ne evochi l'esistenza come semplice fatto storico influente sulla decisione del processo ed il contratto risulti stipulato non tra le parti processuali, ma tra una sola di esse ed un terzo (2).*

*Il detentore abusivo di un fondo rustico che ne privi della disponibilità materiale il legittimo proprietario, in difetto della prova dell'effettiva percezione dei frutti naturali, deve essere condannato esclusivamente alla rifusione dei soli frutti civili (3).*

(Omissis)

Va respinto il secondo motivo d'appello, perché la giurisprudenza invocata dall'appellante (v. Cass. 17 gennaio 2001, n. 566; cfr. altresì Cass. 6 novembre 2002, n. 15591; Cass. 14 febbraio 2000, n. 1642; Cass. 1° febbraio 2000, n. 1074; Cass. 8 settembre 1999, n. 9549; Cass. 2 luglio 1997, n. 5944; Cass. 25 marzo 1995, n. 3562) presuppone che il contratto da provare sia un mero fatto storico intervenuto fra altri soggetti e pertanto non produttivo di diritti ed obblighi fra le parti in causa, mentre nel caso di specie l'asserito contratto di affitto stipulato fra l'ESAB ed il Cicirelli sarebbe produttivo di effetti diretti proprio fra le odierne parti: invero, ove esistente, determinerebbe il subentro al concedente ESAB del nuovo proprietario, vale a dire dell'odierno appellato.

In altre parole, terzo - nel senso di cui alla citata giurisprudenza - non può considerarsi il dante causa di una delle parti in lite, come invece sarebbe l'ESAB rispetto all'acquirente Cagnazzi, che si porrebbe nella medesima posizione giuridica del suo autore e, quindi, rispetto al dedotto contratto di affitto sarebbe anch'egli parte a tutti gli effetti.

Dunque, esattamente i primi giudici si sono riferiti all'art. 2725 c.c., la cui applicabilità anche al rito speciale - è appena il caso di ricordarlo - è peraltro pacificamente ammessa in giurisprudenza, posto che l'art. 421 c.p.c., laddove consente al giudice di ammettere mezzi di prova fuori dei limiti stabiliti dal codice civile, si riferisce ai limiti fissati alla prova testimoniale in via generale negli artt. 2721, 2722 e 2723 c.c. e non, invece, a quelli stabiliti dall'ordinamento per determinati e specifici siti in ordine alla forma, sia *ad substantiam* che *ad probationem tantum* (cfr. Cass. 25 maggio 2005, n. 17333; Cass. 21 maggio 2002, n. 7465; Cass. 28 dicembre 1996, n. 11540; Cass. 2 dicembre 1996, n. 10739; Cass. 16 giugno 1995, n. 6828; Cass. 24 novembre 1993, n. 11588).

Da ultimo, per mera completezza espositiva valga segnalare che comunque la prova dell'asserito contratto di affitto con l'ESAB non può desumersi nemmeno dalle ricevute di vaglia postali di pagamento prodotte dall'appellante, poiché in esse si parla di canoni per l'affitto di terreni in agro di Genzano, ma non risulta se si tratta degli stessi terreni per cui è causa o di altri: anzi, l'espresso riferimento in

esse al fitto di terreni in contrada Montecucco (mentre quelli *de quibus* sono in contrada «Monte Croce») lascia intendere che si tratta di terreni diversi da quelli oggetto della presente lite.

In ordine alla terza doglianza – anch'essa infondata – basti osservare che l'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203 prescrive il previo tentativo di conciliazione soltanto per proporre domande relative a controversie in materia di contratti agrari, da cui esulano per costante giurisprudenza – le domande di rilascio di fondi detenuti *sine titulo*, anche perché l'intervento conciliativo dell'I.P.A. si giustifica in quanto siano controversi determinati aspetti d'un contratto agrario, ma non anche quando sia dedotta proprio la mancanza ditale rapporto (cfr. Cass. 4 novembre 2005, n. 21389; Cass. 12 febbraio 2002, n. 1963; Cass. 9 gennaio 2002, n. 206; Cass. n. 5196/98; Cass. n. 9671/97; Cass. n. 651797; Cass. n. 4566/97; Cass. n. 10447/95; Cass. n. 4534/9).

Ciò nonostante il Cagnazzi, pur non essendovi tenuto, aveva promosso davanti all'I.P.A. il tentativo obbligatorio di conciliazione in rapporto alla domanda di rilascio, ma ciò non poteva certamente renderlo obbligatorio perché, così come non lo era rispetto alla domanda principale, *a fortiori* non poteva esserlo nemmeno per quella dipendente di risarcimento dei danni.

Ancora da respingersi è la doglianza secondo cui, nello stabilire un parametro di quantificazione del risarcimento da abusiva detenzione d'un fondo rustico, non si potrebbe adottare un canone di mercato fino a quando non intervenga una nuova disciplina in sostituzione di quella dichiarata costituzionalmente illegittima da Corte cost. n. 318/2002, poiché l'impugnata sentenza non ha affatto stabilito un *canone legale* del fondo in questione, limitandosi soltanto a prendere come termine di paragone per la quantificazione del risarcimento del danno i canoni pattuiti in casi analoghi nella zona, operazione – questa – non interdetta né dalla citata sentenza della Corte cost. né dal precedente della S.C. erroneamente invocato dall'appellante (Cass. n. 23506/04).

Piuttosto, devono prevalere considerazioni diverse da quelle svolte dal Cicirelli – così parzialmente accogliendosi il quarto motivo di gravame – nel senso che il risarcimento dei danni va limitato al solo pagamento d'un importo corrispondente ai frutti percepibili e alle integrazioni al reddito, senza aggiungere (come

invece ha fatto la gravata pronuncia) quale ulteriore posta di danno anche l'ammontare dei canoni che il Cagnazzi avrebbe potuto riscuotere dando in affitto il terreno abusivamente occupato dall'odierno appellante, poiché delle due l'una: o l'appellato avrebbe concesso in affitto il terreno ed allora non avrebbe potuto riscuotere né integrazione al reddito né frutti, ma solo i canoni di affitto, oppure avrebbe coltivato da sé il fondo per cui è causa ed in siffatta evenienza avrebbe percepito frutti ed integrazioni al reddito, ma non anche canoni di affitto.

Ritiene questa Corte di accogliere il secondo dei due capi dell'alternativa sopra formulata, considerato che dal contratto con cui il Cagnazzi acquistò dall'ESAB il fondo per cui è processo risulta la sua qualità di coltivatore diretto, di guisa che è ragionevole presumere che, se fosse stato tempestivamente immesso nella disponibilità del fondo (come gli spettava), anziché darlo in affitto lo avrebbe coltivato (il che, peraltro, sarebbe stato conforme agli impegni assunti proprio all'atto dell'acquisto).

Nel caso in oggetto non trova, invece, applicazione il disposto dell'art. 1148 c.c. relativo alla sorte dei frutti naturali dalla domanda giudiziaria fino alla restituzione della cosa, mancando agli atti la prova della loro materiale percezione da parte del Cicirelli.

Si tenga presente che il risarcimento dei danni spettanti al Cagnazzi viene liquidato in via esclusivamente equitativa ai sensi del combinato disposto degli artt. 2056 e 1226 c.c., sicché il calcolo – necessariamente ipotetico – dei frutti percepibili al netto delle spese come effettuato dal c.t.u. viene nella presente sede recepito come mero parametro di riferimento.

Nel conteglio appresso riportato si considerano anche le integrazioni al reddito, senza che abbiano pregio le doglianze dell'appellante sull'individuazione del soggetto che aveva diritto di percepirla, perché nella fattispecie non si tratta di distrarre in favore del Cagnazzi le integrazioni riscosse dal Cicirelli, ma solo di utilizzare un ulteriore termine di raffronto per la liquidazione equitativa del danno avuto riguardo a quella che sarebbe stata la situazione dell'appellato se avesse subito recuperato la disponibilità del fondo abusivamente occupatogli. (*Omissis*)

(1-3) Il ricorrente, in seguito all'acquisto d'un fondo rustico da un ente di riforma fondiaria abusivamente occupato da un terzo, citava in giudizio questi, chiedendone la condanna al rilascio di detta porzione di terreno nonché la restituzione dei frutti percepiti e percipiendi. In primo grado, colui che si qualificava affittuario del terreno *de quo* è stato condannato al rilascio del fondo nonché alla rifusione di un risarcimento commisurato ai canoni pattuiti in casi analoghi nella zona ed inoltre alla indebita percezione dei frutti. In grado d'appello (ed è il caso oggetto dell'annotazione) la decisione è stata confermata, respinte le eccezioni minori (obbligatorietà del tentativo di conciliazione ed esclusione prova per testi sussistenza contratto di affitto, salvo che la condanna è stata limitata al pagamento dei frutti civili).

Le massime paiono ampiamente meritevoli di accoglimento.

Quanto alla prima massima, in tal senso, si pone l'unico orientamento giurisdizionale [Cass. 4 novembre 2005, n. 21389, in questa Riv. (M), 2007, 136; Cass. 12 febbraio 2002, n. 1963, *ivi*, 2003, 105; Cass. 9 gennaio 2002, n. 206, in *Giust. civ.*, 2002, 39; Cass. 22 maggio 1997, n. 4566, in questa Riv., 1997, 630; Cass. 16 aprile 1993, n. 4534, in *Foro it.*, 1993, I, 2500]. In senso contrario si pone solo la decisione di un datato giudice di merito (Trib. Mistretta 29 giugno 1988, in *Giur. agr. it.*, 1990, 430) il quale ha statuito che il tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'art. 46, legge n. 203/1982 deve applicarsi anche nel caso di occupazione di un fondo agricolo senza titolo poiché tale norma non farebbe distinzione fra controversie agrarie circa l'esistenza di un contratto in agricoltura ed altre concernenti diversi negozi tipici.

Il secondo principio di diritto esprime una norma sostanzialmente corretta. L'appellante aveva richiesto di provare per testimoni l'avvenuta stipulazione di un contratto di affitto con ente pubblico il quale, come è noto, deve avvenire necessariamente per atto pubblico. Richiesta istruttoria che, allo stato, pare non fosse motivata altresì dall'incolpevole perdita dell'originale.

L'ultima massima appare, allo stato della ricostruzione dei fatti di causa, giusta ed accoglibile. Ed invero, da un lato, è altamente verosimile che il coltivatore diretto che acquisti la proprietà d'un fondo rustico, destini il detto terreno alla personale coltivazione piuttosto che porlo nell'altrui disponibilità. Soluzione in linea altresì ed in particolare con quella che è la *ratio* degli acquisti dei terreni fruttiferi da un ente di riforma fondiaria. È noto che, nel caso di specie, il reclamante di un fondo rustico, abusivamente occupato da un terzo, deve comprovare l'effettivo sfruttamento del terreno ad opera dell'abusivo possessore e dall'altro è più che esatto che o si pretende il risarcimento del danno per la perdita dei frutti naturali ovvero quello per la perdita delle possibili provvigioni e/o canoni d'affitto.

In quanto detentore non legittimo del fondo rustico l'emarginato concessionario è stato, quindi, condannato sì al risarcimento del danno ma, tuttavia, limitatamente alla rifusione dei frutti civili, in una parola quelli ritraibili dalla cosa fruttifera come corrispettivo del godimento che altri ne abbia. E non, invece, altresì, alla rifusione dei frutti naturali (e cioè quelle entità che, con o senza concorso dell'opera dell'uomo, derivano direttamente dalla cosa madre) stante la mancata dimostrazione della loro materiale percezione da parte del medesimo. (*I.C.*)

Cons. giust. amm. Regione siciliana - 4-7-2007, n. 538 - Virgilio, pres.; Corsaro, est. - Mancuso (avv. Manforte) c. Ente Parco dei Nebrodi (avv. Mogavero). (*Conferma T.A.R. Catania, Sez. II n. 785/05*)

**Bellezze naturali (protezione delle) - Parchi e riserve naturali - Vincoli - Indennizzo - Beni di interesse pubblico generale - Superamento della logica privatistica.**

*Il bene tutelato dalla disciplina delle zone naturalisticamente protette è un bene composito che va globalmente denominato ambiente, inteso in senso oggettivo nella sua natura pubblica e sociale. La domanda tendente ad ottenere un indennizzo decurtato di un determinato valore (nella specie: alberi tagliati) si muove in una logica privatistica, quasi di diminuzione patrimoniale scaturente da una particolare attività (taglio di alberi); laddove l'Ente Parco, invece, è attributario della tutela di valori ambientali specifici del territorio (1).*

(Omissis)

Le misure indennitarie per i soggetti che ricevono pregiudizio economico dalle limitazioni alle attività economiche ed al normale godimento dei fondi causate dall'istituzione dei Parchi sono previste dall'art. 22, l.r. n. 14/1988, che ha sostituito l'art. 21 della precedente l.r. n. 98/1981, quando per il perseguimento delle finalità istituzionali del parco o della riserva si verificano riduzioni dei redditi agro-silvo-pastorali.

Il regolamento, all'art. 1 prescrive l'indennizzo per «(...) comprovate diminuzioni e cessazioni di reddito agro-silvo-pastorale conseguiti al rispetto delle norme di cui all'art. 16, l.r. n. 14/1988»; l'art. 3 richiede, per l'indennizzabilità, che le riduzioni e cessazioni di reddito siano «conseguenza immediata e diretta del rispetto delle norme di cui all'art. 16» (primo comma) e (secondo comma) della l.r. n. 14/88 che nel caso di attività sottoposte a concessione o autorizzazione, statuisce l'indennizzabilità della «eventuale riduzione di reddito derivante immediatamente e direttamente dalle ulteriori limitazioni intervenute». Tale normativa ha posto una chiara correlazione fra indennizzo e decrementi patrimoniali direttamente conseguenti all'osservanza delle limitazioni stabilite dal regime di tutela ambientale del territorio interessato e dall'osservanza di tale regime, con le conseguenti restrizioni all'attività economica.

La violazione dei divieti posti dalla normativa e dall'autorizzazione al taglio degli alberi rilasciata dal competente Ispettorato regionale foreste in data 2 novembre 1995 (prot. n. 24937, in atti) è pacifica (verbali di contravvenzione). È stato in tre diverse occasioni accertato il taglio di piante di cerro matricine, espressamente vietato dal punto b) della predetta autorizzazione.

Il T.A.R. ha correttamente ritenuto che nessun rilievo può avere la attribuibilità a terzi delle condotte contrastanti con i divieti di cui all'art. 16, l.r. n. 14/1988. Le vicende intercorrenti fra i proprietari del fondo e l'impresa acquirente del legname non possono spiegare alcuna efficacia nei confronti dell'Ente Parco. Un'eventuale tutela risarcitoria sarà eventualmente esperibile avverso la suddetta impresa.

Anche la domanda subordinata della parte ricorrente, tendente ad ottenere un indennizzo decurtato del valore degli alberi tagliati contro il divieto è stata correttamente rigettata.

Il bene tutelato dalla disciplina delle zone naturalisticamente protette è un bene composito che va globalmente denominato ambiente, inteso in senso oggettivo nella sua natura pubblica e sociale. Insomma, la domanda subordinata si muove in una logica privatistica, quasi che l'Ente Parco dei Nebrodi fosse un proprietario che lamenta la diminuzione patrimoniale scaturente dal taglio di alcuni alberi, laddove detto Ente è attributario della tutela di valori ambientali specifici del territorio dei Nebrodi.

La necessità dell'autorizzazione è volta a garantire la salvaguardia di tali valori. Le forti limitazioni poste al taglio degli alberi autorizzati si giustificavano per limitare l'impatto sul paesaggio degli interventi e le modificazioni ambientali e paesaggistiche e assicurare così in via preventiva ed anticipata la tutela attraverso la previsione di adempimenti formali finalizzati alla protezione. Il valore del legname in sé e per sé non è, nella fattispecie, assolutamente rilevante, di fronte all'ambiente bene di natura pubblicistica, unitario ed immateriale.

(Omissis)

(1) Cass. 21 settembre 1998, n. 9433, in questa Riv., 1999, 414, con nota di ABRAMI, *Attività agricola e protezione della natura nella legislazione veneta istitutiva di parchi e riserve*. L'Autore rileva come anche «se l'attività agricola non è negata in sé e per sé talché si può affermare che essa non è incompatibile con la protezione dell'ambiente», talora se l'atti-

(1) L'INDENNIZZO PER «COMPROVATE DIMINUZIONI E CESSAZIONI DI REDDITO AGRO-SILVO-PASTORALE» E IL MANCATO RISPETTO DELLE LIMITAZIONI AL TAGLIO IMPOSTE DALL'AUTORIZZAZIONE.

L'art. 22 della legge Regione Sicilia n. 14 del 1988, prevede un indennizzo per i soggetti che ricevono pregiudizio economico (riduzioni dei redditi agro-silvo-pastorali) dalle limitazioni alle attività economiche ed al normale godimento dei fondi causati dall'istituzione dei Parchi per il perseguimento delle finalità istituzionali.

L'indennizzo può essere concesso per «comprovate diminuzioni e cessazioni di reddito agro-silvo-pastorale conseguiti al rispetto delle norme di cui all'art. 16, l.r. n. 14/1988» e richiede, che esse siano «conseguenza immediata e diretta del rispetto delle norme di cui all'art. 16», (primo comma) e (secondo comma) della legge regionale n. 14/88.

La normativa ha posto una chiara correlazione fra indennizzo e decrementi patrimoniali direttamente conseguenti all'osservanza delle limitazioni stabilite dal regime di tutela ambientale del territorio interessato e dall'osservanza di tale regime, con le conseguenti restrizioni all'attività economica.

La sentenza non affronta direttamente i profili afferenti alle sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni in materia di taglio e delle prescritte autorizzazioni dettate dalla legge n. 431 del 1985. Pare opportuno ricordare che con tale disciplina assume carattere unitario il valore ambientale che va quindi considerato nella sua interezza. La giurisprudenza penale ha affermato che la fattispecie dell'art. 1-sexies, legge n. 431 del 1985, ora abrogata e sostituito con l'art. 151, d.lgs. n. 490 del 1999, non descrive un reato formale e di pericolo presunto introdotto per assicurare la funzione prodromica di governo e tutela del territorio ed è coerente con una più incisiva tutela dell'interesse primario all'integrità ambientale, considerata quale bene unitario, che può essere compromesso anche da interventi minori, non recanti un danno paesistico concretamente sussistente.

Il legislatore ha previsto, oltre la pena, anche il ripristino dello stato dei luoghi per salvaguardare la integrità ambientale.

La finalità di tutela del paesaggio e dell'ambiente assume valore preminente, rispetto alla salvaguardia delle attività produttive e lavorative tradizionali che costituisce uno degli elementi cui deve fare riferimento l'azione della p.a. nella concreta attuazione della legge stessa, ma tale salvaguardia non può configurarsi quale valore assoluto, potendosi ritenere possibile la cessazione di alcune attività economiche se in contrasto con le finalità di conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

Il caso in esame prescinde anche dal problema dell'indennizzo per i vincoli nelle zone di riserva naturale (coltura nei terreni boschivi, movimenti di terreno e scavi suscettibili di alterare l'ambiente, raccolta, esportazione, danneggiamento della flora spontanea) perché lascia al proprietario gli interventi relativi all'attività agricola, regolamentandoli (taglio del bosco) e quindi non determina limitazioni a carattere espropriativo di diritti dominicali perché prevede strumenti compensativi di tali vincoli. Tale carattere espropriativo dei vincoli va, comunque, escluso, come ha statuito la Corte costituzionale, che ha affermato il carattere conformativo.

I predetti vincoli impongono limitazioni intrinseche all'esercizio delle facoltà di uso, rispetto alle quali l'intervento dell'amministrazione o del legislatore assume valenza meramente ricognitiva e non costitutiva ed è quindi da escludere l'indennizzabilità di tali vincoli, in quanto attinenti a beni che costituiscono categorie *ab origine* di interesse pubblico generale, e perciò soggetti ad un regime al quale è estranea la materia della espropriazione (1).

vità di produzione è stata sospesa e quindi non può essere ripresa, il fondo è destinato a restare improduttivo. Poiché l'attività agricola «esercita una funzione di conservazione essa si sposa con la protezione del territorio ambiente» e quindi sottrarre i beni all'utilizzazione agricola costituisce un errore.

La giurisprudenza è concorde nell'affermare che non è dovuta alcuna indennità per il solo fatto dell'inclusione dei fondi all'interno dei parchi, neppure per la normativa comunitaria, che prevede un regime di aiuti finalizzati a sostenere le attività agricole per l'impiego di metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela ambientale (2).

L'art. 15 della legge n. 394 del 1991 al comma 2 prevede che i vincoli derivanti dal piano delle attività agro-silvo-pastorali possono essere indennizzati sulla base di principi equitativi. I vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dar luogo a compensi ed indennizzi, che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco.

Il d.lgs. n. 42 del 2004 all'art. 142, comma 1, lett. g) afferma: «sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: (...) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227»; inoltre, all'art. 146 introduce un vincolo di immodificabilità perché possono recare pregiudizio ai valori paesaggistici, e devono ottenere una preventiva autorizzazione per le opere che intendono eseguire.

Si è quindi affermato che «il terreno boscato sia stato oggetto di una ulteriore tutela da parte del legislatore» (3).

Il d.lgs. n. 227 del 2001, all'art. 6 riconosce che le attività selvicolturali sono fattore di sviluppo dell'economia nazionale, di miglioramento delle condizioni economiche e sociali delle zone montane, nonché a sostegno di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali anche in forma associata o cooperativa. Esse sono strumento fondamentale per la tutela attiva degli ecosistemi e dell'assetto idrogeologico e paesaggistico del territorio.

Tale norma vieta, poi, la conversione dei boschi governati o avviati a fustaia in boschi governati a ceduo, fatti salvi gli interventi autorizzati dalle Regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico e il taglio a raso dei boschi laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale, salvo casi diversi previsti dai piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile di cui all'art. 3, comma 1, lett. b).

Nella fattispecie, accertata la violazione dei divieti posti dalla normativa e dall'autorizzazione al taglio degli alberi rilasciata dal competente Ispettorato regionale foreste, per il taglio di piante di cerro matricine, espressamente vietato dal punto b) della predetta autorizzazione, la domanda subordinata della parte, tendente ad ottenere un indennizzo decurtato del valore degli alberi tagliati contro il divieto, è stata correttamente rigettata.

Dalla normativa sopra richiamata emerge che il bene tutelato dalla disciplina delle zone naturalisticamente protette è un bene composito che va globalmente denominato ambiente, inteso in senso oggettivo nella sua natura pubblica e sociale.

La domanda subordinata tendente ad ottenere un indennizzo decurtato del valore degli alberi tagliati si muove, invece, in una logica privatistica, quasi che l'Ente Parco dei Nebrodi fosse un proprietario che lamenta la diminuzione patrimoniale scaturita dal taglio di alcuni alberi, laddove detto Ente è attributario della tutela di valori ambientali specifici del territorio dei Nebrodi e la preventiva autorizzazione è volta a garantire la salvaguardia di tali valori.

Le forti limitazioni poste al taglio degli alberi autorizzato si giustificavano per limitare l'impatto sul paesaggio degli inter-

venti e le modificazioni ambientali e paesaggistiche e assicurare, così, in via preventiva ed anticipata, la tutela attraverso la previsione di adempimenti formali finalizzati alla protezione. Il valore del legname in sé e per sé non è, nella fattispecie, assolutamente rilevante di fronte all'ambiente bene di natura pubblicistica, unitario ed immateriale.

Le misure indennitarie, per i soggetti che ricevono pregiudizio economico dalle limitazioni alle attività economiche ed al normale godimento dei fondi causati dall'istituzione dei Parchi, non sono quindi dovute nell'intero e l'indennizzo non può essere decurtato del valore degli alberi tagliati.

La valutazione del danno ambientale, non può essere effettuata applicando i parametri utilizzati per i beni patrimoniali in senso stretto, ma deve tenersi conto della natura di bene immateriale dell'ambiente e della rilevanza del valore d'uso della collettività che usufruisce e gode di tale bene anche con riferimento alle generazioni future. L'esame del giudice non deve limitarsi a rilevare i tradizionali danni-conseguenza ma anche il danno-evento, inteso quale lesione in sé del bene ambientale (4). La configurabilità del bene-ambiente e la risarcibilità del danno ambientale, trovano «la fonte genetica direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente e come diritto vivente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo *habitat* economico, sociale e ambientale» (5).

Affermava la Suprema Corte che il danno ambientale presentava 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). Il contenuto del danno ambientale coincide con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni conseguente, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti. Il legislatore, invero, in tema di pregiudizio ai valori ambientali, ha inteso prevedere un ristoro quanto più anticipato possibile al rispetto al verificarsi delle conseguenze dannose, che presenterebbero situazioni di irreversibilità. In tema di risarcimento per danno ambientale, rientra nell'ambito del danno risarcibile anche il danno derivante *medio tempore* dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale intatta, ovvero le c.d. perdite provvisorie, già previste quali componenti del danno risarcibile dalla direttiva 2004/35/CE. La giurisprudenza degli anni '90 attribuiva al bene ambiente un valore di scambio che non teneva conto del carattere di uso da parte della collettività. Quindi carattere collettivo del bene che non pare facilmente riconducibile agli schemi privatistici.

Le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza di legittimità in tema di risarcimento per danno ambientale, in particolare il superamento della funzione compensativa del risarcimento, vanno ribadite anche dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia ambientale, di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha espressamente abrogato l'art. 18 della legge n. 394 del 1986.

L'art. 18 intitolato «Danno ambientale» definisce tale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

Antonino Pavone

(2) Cass. 10 maggio 2006, n. 10803, in *Foro amm., Cons. Stato*, 2006, 9, 2454.

(3) ABRAMI, *Concetto di permanenza del danno nell'alterazione della superficie boscata*, in questa Riv., 2006, 464.

(4) Cass. 1° settembre 1995, n. 9211, in *Giust. civ.*, 1996, I, 777, con nota di GIAMPIETRO, *Il danno ambientale tra l'art. 18, legge n. 349/1986 ed*

*il regime ordinario di codice civile.*

(5) Cass. 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 5, 718, con nota di MONTINI, *La recente giurisprudenza della Cassazione in tema di responsabilità civile per danno ambientale denota la necessità di un urgente intervento riformatore del legislatore.*

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

**Ambiente - Reati paesistici ambientali - Reati edilizi - D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Violazione art. 3 Cost. - Infondatezza.** [Cost., art. 3; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 22, art. 181, comma 1 *quinquies*; l. 15 dicembre 2004, n. 38, art. 1, comma 3, lett. c)]

Corte costituzionale - 27-4-2007, n. 144 - Bile, pres.; Maddalena, est. - Trib. di Grosseto.

*È manifestamente infondata la questione di illegittimità dell'art. 181, comma 1 quinquies del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 aggiunto dall'art. 1, comma 36, lett. c) della l. 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) s. r. v. con riferimento all'art. 3 Cost. in quanto i reati paesistici e ambientali tutelano il bene materiale dell'ambiente, mentre i reati edilizi proteggono un bene astratto consistente nel rispetto della complessiva disciplina amministrativa dell'uso del territorio (1).*

(1) Sui reati paesistico-ambientali cfr. MONTAGNA, *Il reato paesaggistico: interesse protetto, natura ed arresti giurisprudenziali*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 661 e ss.; PADALINO, *La tutela penale dei beni paesaggistici ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Gli illeciti penali*, a cura di MANNA, Milano, 2005, 327 e ss. Sull'art. 181 ex d.lgs. 42/2004 cfr. SCIULLO, *Sub art. 181*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di CAMELLI, Bologna, 2004, 716 e ss.

\*

**Sanità pubblica - Obiettivi di raccolta differenziata - Legge Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 - Violazione artt. 3 e 27 Cost. - Infondatezza.** (Cost., artt. 3, 27; l.r. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, artt. 4, 11, 17, comma 2)

Corte costituzionale - 14-12-2007, n. 437 - Bile, pres.; Tesauro, est.; Trib. Cuneo c. Regione Piemonte.

*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), in relazione agli artt. 4 e 11 della stessa legge in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui pone in capo ai Comuni una sanzione amministrativa pecuniaria per il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani in quanto, i principi dettati dal capo primo della legge n. 689 del 1981, in virtù dell'art. 12 della medesima legge, operano, ove non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria, pertanto, anche per la fattispecie d'illecito introdotta dal censurato art. 18 della legge regionale n. 24 del 2002, nell'attribuire alle Province la competenza all'irrogazione delle sanzioni, espressamente richiama le norme e principi di cui al capo I della l. 24 novembre 1981, n. 689 (1).*

(1) Sulla gestione dei rifiuti cfr. AMENDOLA, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003, 59 e ss.; ID., *La gestione dei rifiuti: obblighi, divieti e sanzioni*, Rimini, 2005, 35 e ss.; IMPERATO, *L'inquinamento del suolo*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO e FORTUNA, Torino, 2000, 129 e ss. Sulla problematica relativa alla irrogazione delle sanzioni amministrative *ex lege* n. 689/1981 cfr. CARDIN, *Principi generali dell'illecito amministrativo (l. 24 novembre 1981, n. 689)*, Padova, 2005, 127 e ss.

\*

**Ambiente - Paesaggio - Reati edilizi - Estinzione - D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - Violazione art. 3 Cost. - Infondatezza.** [Cost., art. 3; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, comma 1 *quinquies*; l. 15 dicembre 2004, n. 308, art. 1, comma 36, lett. c); d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 1, lett. b)]

Corte costituzionale - 20-12-2007, n. 439 - Bile, pres.; Maddalena, est.; Trib. Grosseto c. Pres. Cons. ministri.

*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, comma 1, quinquies, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137), comma aggiunto dall'art. 1, comma 36, lett. c) della l. 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione in considerazione della rilevanza della tutela reale dei beni paesaggistici ed ambientali: il legislatore ha deciso di incentivarla in varie forme, sia riconoscendo attenuanti speciali a favore di chi volontariamente ripara le conseguenze dannose dei reati previsti a tutela delle acque (art. 140 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), sia riconoscendo, come nel caso in esame, valore prevalente al ripristino del bene paesaggistico rispetto alla stessa pretesa punitiva dello Stato, mentre nell'ambito della repressione degli illeciti edilizi, la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, con demolizione delle opere abusivamente realizzate, rappresenta solo uno dei possibili esiti sanzionatori dell'illecito, essendo prevista, in alternativa ad essa (art. 131, comma 5, del d.p.r. n. 380 del 2001), la possibilità per il Comune di mantenere, a determinate condizioni, l'opera coattivamente acquisita (1).*

(1) Sull'art. 181 ex d.lgs. 42/2004 cfr. SCIULLO, *Sub art. 181*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di CAMELLI, Bologna, 2004, 716 e ss.; sui reati paesistico-ambientali cfr. MONTAGNA, *Il reato paesaggistico: interesse protetto, natura ed arresti giurisprudenziali*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 661 e ss.; PADALINO, *La tutela penale dei beni paesaggistici ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Gli illeciti penali*, a cura di MANNA, Milano, 2005, 327 e ss.

\*

**Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Terre e rocce da scavo - Legge Provincia autonoma Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 - Violazione art. 117, comma 1, Cost. - Fondatezza.** [Cost., art. 117, comma 1; l. Provincia autonoma Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, artt. 7, comma 1, lett. b), 19, comma 3, lett. b), 20, comma 2, 24, commi 1 e 2]

Corte costituzionale - 10-3-2008, n. 62 - Bile, pres.; Tesauro, est. - Pres. Cons. ministri c. Provincia autonoma Bolzano.

*Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 7, comma 1, lett. b), 19 comma 3, lett. b), 20 comma 2 e 24 commi 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 maggio 2006, n. 4, in tema di gestione di rifiuti in quanto, stabiliscono deroghe non ammissibili rispetto alla relativa disciplina statale che non le ammette a tutela dei requisiti standard uniformi nell'intero territorio nazionale, in particolare con riferimento alle terre e rocce da scavo che non possono essere considerate sottoprodotti per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli realizzando un vantaggio o un valore economico anziché un onere cui egli cercherebbe di disfarsi. Ne deriva che il citato art. 7, comma 1, lett. b), sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrispondono alla definizione contenuta nell'art. 1, lett. a) della direttiva 2006/12/CE si pone in contrasto con tale direttiva, la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario in base all'art. 117, comma 1, Cost. (1).*

(1) In dottrina, sulla gestione dei rifiuti cfr. RAMACCI L., *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2006, 65 e ss.; ATZORI - FRAGALI - GUERRIERI - MARTELLI - ZENNARO, *Il Testo unico ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale*, Napoli, 2006, 125 e ss. Sulle terre e rocce da scavo cfr. MAZZA F., *La natura giuridica delle terre e rocce da scavo tra normativa interna e normativa comunitaria*, in questa Riv., 2007, 699 e ss.; CIMELLIARO - SARACENI, *Terre e rocce da scavo. Un dilemma amletico: rifiuto o non rifiuto?*, in questa Riv., 2004, 140 e ss.

## Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

**Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Transazioni - Competenza del giudice ordinario - Condizioni.** (C.p.c., art. 9; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 6-6-2007, n. 18793 - Vittoria, pres.; Frasca, pres.; Martone, P.M. (conf.) - Santagata c. Farina. (*Regola competenza d'ufficio*)

*Allorché in relazione a un contratto di affitto di fondo rustico, sia intervenuta una transazione, la competenza del giudice ordinario è configurabile soltanto nell'ipotesi in cui, essendo fuori discussione la validità di tale contratto, le parti controvertono in ordine alla sua esecuzione od a questioni connesse; ove, invece, venga in discussione la perdurante esistenza e validità del rapporto agrario o la stessa validità della transazione - dedotta al fine di escludere la prosecuzione del rapporto stesso - la competenza appartiene, ratione materiae, alla Sezione specializzata agraria (1).*

(1) Principio consolidato. In tal senso, fra le altre, Cass. 21 aprile 1997, n. 3425, in questa Riv., 1997, 440. Ed in dottrina, CALABRESE D., *I patti agrari*, Padova, 2004, 202.

\*

**Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Procedimento - Competenza - Opposizione a sanzione amministrativa riguardante il mancato versamento del prelievo supplementare sul latte vaccino - Competenza territoriale - Individuazione - Consumazione dell'illecito omissivo - Luogo dove deve essere eseguito il pagamento - Unicità del foro - Sede della cooperativa o della banca mandataria del creditore - Inapplicabilità.** (D.l. 28 marzo 2003, n. 49; l. 30 maggio 2003, n. 119, art. 5, comma 2; l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22)

Cass. Sez. II Civ. - 24-9-2007, n. 19631 - Settimj, pres.; Bertuzzi, est.; Martone, P.M. (conf.) - Cooperativa Iris latte s.c.r.l. (avv. Tonacella e altro) c. Regione Lombardia. (*Conferma Trib. Mantova, Sez. dist. Castiglione delle Stiviere 26 luglio 2006*)

*In materia di opposizione alle sanzioni amministrative riguardanti il mancato versamento del prelievo supplementare sul latte vaccino, la competenza territoriale deve essere radicata nel luogo ove il pagamento avrebbe dovuto essere effettuato, da individuarsi, ex art. 5, comma 2, legge n. 119 del 2003, nell'Istituto tesoriere dell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) operante nella Regione ove risulti ubicata la cooperativa opponente, non potendo ritenersi consumata la condotta omissiva formante oggetto della contestata violazione né nella sede della cooperativa opponente né nella sede della banca presso la quale la parte obbligata avrebbe dovuto impartire l'ordine di pagamento, trattandosi di luoghi diversi da quello in cui doveva essere operata la rimessa al creditore (1).*

(1) Non risultano decisioni esattamente edite. Tuttavia costituisce principio pacifico che la detta problematica sia devoluta alla competenza giurisdizionale dell'a.g.o.: in ultimo, fra le altre, Cass. Sez. Un. 18 novembre 2005, n. 23355, in *Giust. civ.*, 2005, 2537.

**Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Siepi, alberi e fossi divisorii - Fondi limitrofi separati da un fosso di proprietà comune - Alberi piantati su uno dei fondi - Art. 892 c.c. in materia di distanze - Applicabilità - Esclusione - Distanze legali - Criteri.** (C.c., artt. 892, 897, 1102)

Cass. Sez. II Civ. - 25-6-2007, n. 19936 - Calfapietra, pres.; Trombetta, est.; Patrone, P.M. (conf.) - Guadagnino (avv. Veninata e altro) c. Inglese (avv. Di Pietro). (*Conferma Trib. Livorno 10 luglio 2002*)

*Qualora due fondi siano separati da un fosso, non è possibile parlare di fondi tra loro confinanti, dal che deriva l'inapplicabilità dell'art. 892 c.c. in riferimento agli alberi che uno dei due proprietari abbia piantato, all'interno del proprio fondo, in relazione al confine con il fosso. Inoltre, poiché il fosso si presume, fino a prova contraria, di proprietà comune (art. 897 c.c.) il diritto di ciascuno dei comproprietari si estende - sia pure nei limiti della relativa quota - fino all'una ed all'altra riva, con la conseguenza che il rispetto delle distanze legali, in riferimento alle piantagioni esistenti nel fosso, va valutato partendo dall'argine di proprietà del vicino. Tale disciplina non consente, comunque, l'impianto indiscriminato di alberi nel fosso, trattandosi di attività sottoposta al regime dell'art. 1102 c.c. in materia di uso della cosa comune (1).*

(1) Principio pacifico. In tal senso, si v. Cass. 6 marzo 1979, n. 1406, in *Arch. civ.*, 1979, 790.

\*

**Caccia e pesca - Caccia - Ordinamento amministrativo - Regioni - Norme a tutela dell'esercizio della caccia - Dedotta violazione del diritto costituzionale al godimento della proprietà privata in fattispecie relativa all'apposizione di cartelli di divieto di caccia sul proprio fondo - Ordinanza ingiunzione per mancanza di autorizzazione amministrativa - Questione di legittimità costituzionale - Difetto di rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.** (Cost., artt. 42, 117; c.c., art. 842; l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, artt. 25, 26; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 15; Prot. 1 Convenzione diritti dell'uomo, art. 1)

Cass. Sez. II Civ. - 5-10-2007, n. 20979 - Corona, pres.; Mensitieri, est.; Scardacione, P.M. (conf.) - Attorre (avv. Petretti) c. Amministrazione provinciale Grosseto. (*Conferma Trib. Grosseto 28 febbraio 2003*)

*La questione di legittimità costituzionale dell'art. 842 c.c., in quanto consenta l'esercizio della caccia nei fondi appartenenti a privati proprietari (salvo che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia), e dell'art. 15 della legge n. 157/1992 con riferimento all'art. 25, l.r. Toscana n. 3 del 1994, in quanto non permetta di tutelare il proprio fondo mediante l'apposizione di cartelli di divieto di esercizio della caccia, sollevata in relazione all'art. 42 Cost. e all'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, in un giudizio avente ad oggetto l'opposizione ad un'ordinanza ingiunzione riguardante l'abusiva installazione di cartelli di divieto di caccia sul proprio terreno in difetto di autorizzazione amministrativa, attesa la natura meramente conoscitiva della predetta autorizzazione prevista dalla normativa regionale con riferimento alla istituzione di fondi chiusi all'attività venatoria a fini di protezione della fauna selvatica omeoterma (1).*

(1) Non risultano precedenti editi.



## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Bellezze naturali (protezione delle) - Disposizioni a tutela del paesaggio - Nulla-osta paesaggistico - Compatibilità paesaggistica - Autonomia dei due provvedimenti - Fondamento.** (R.d. 3 giugno 1940, n. 1357; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 161; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; l. 15 dicembre 2004, n. 308)

Cass. Sez. III Pen. - 25-9-2007, n. 35498 - De Maio, pres.; Petti, est.; Meloni, P.M. (diff.) - Filogramma, ric. (*Annulla in parte con rinvio App. Lecce 12 giugno 2006*)

*In tema di tutela del paesaggio, il provvedimento introdotto dalla l. 15 dicembre 2004, n. 308 con cui l'autorità amministrativa accerta la compatibilità paesaggistica di quanto abusivamente realizzato è diverso dal cosiddetto nulla-osta paesaggistico rilasciato dall'autorità preposta alla tutela del vincolo, in quanto quest'ultimo condiziona l'efficacia del permesso di costruire (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme da ultimo Cass. Sez. III 11 maggio 2007, n. 18047, Arcamone, in questa Riv., 2007, 641, con note di richiami.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Controlli microbiologici su prodotti alimentari deteriorabili - Procedura dettata dall'art. 4 del d.lgs. n. 123 del 1993 - Rinvio alle procedure di cui all'art. 223 disp. att. c.p.p. - Presenza di additivi chimici - Impossibilità di revisione - Esclusione - Ragioni.** [Disp. att. nuovo c.p.p., art. 223; d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, art. 4; l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b); d.m. sanità 27 agosto 2004; d.m. sanità 23 luglio 2003; d.m. sanità 19 maggio 2000; d.m. sanità 23 dicembre 1980]

Cass. Sez. III Pen. - 18-8-2007, n. 28496 - Papa, pres.; Marmo, est.; Salzano, P.M. (parz. diff.) - Ilario ed altri, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Latina, Sez. dist. Terracina 16 dicembre 2005*)

*In materia di controlli microbiologici su prodotti alimentari deteriorabili, la disciplina dettata dall'art. 4 del d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123 nel richiamare l'art. 223 disp. att. c.p.p. prevede il rispetto di una procedura garantita sia per il prelievo dei campioni da analizzare che per il quantitativo minimo del campionamento, rinviando alle disposizioni dei decreti ministeriali per la loro individuazione. A tal fine, l'impossibilità di revisione che comporta l'applicazione della procedura di cui al citato art. 223, comma 1, si riferisce soltanto alle analisi microbiologiche e non anche a quelle aventi ad oggetto la ricerca di additivi chimici, in quanto tali residui sono rinvenibili nei prodotti deperibili anche a distanza di tempo sicché, essendo possibile la revisione, trova applicazione in quest'ultimo caso la disciplina dettata dall'art. 223, comma 2, disp. att. c.p.p. (Fattispecie dettata in materia di produzione e commercio di prodotti ortofrutticoli deteriorabili, nella specie cetrioli, che presentavano residui del prodotto antiparassitario «dieltrin» in quantità superiore rispetto a quella prevista dal d.m. 19 maggio 2000, all'epoca vigente) (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In termini cfr. Cass. Sez. F 18 settembre 2006, n. 30805, in questa Riv., 2007, 203, con nota di richiami.

**Bellezze naturali (protezione delle) - Autorizzazione paesaggistica - Art. 16 del r.d. n. 1357 del 1940 - Termine di validità quinquennale - Momento di decorrenza - Individuazione.** (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 146, 158; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 151; r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, art. 16)

Cass. Sez. III Pen. - 7-8-2007, n. 32200 - Petti, pres.; Gentile, est.; Monetti, P.M. (conf.) - Dettori, ric. (*Conferma Trib. lib. Nuoro 16 marzo 2007*)

*In tema di protezione delle bellezze naturali, il termine di validità quinquennale dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 16, r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 (Regolamento per l'applicazione della l. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali), tuttora applicabile in base al disposto dell'art. 158, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, decorre dalla data di rilascio dell'autorizzazione medesima. (In motivazione la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha ulteriormente precisato che la modifica della disciplina normativa conseguente all'abrogazione dell'art. 151, comma 4, d.lgs. n. 490 del 1999, oggi sostituito dall'art. 146, commi 7 ed 8, d.lgs. n. 42 del 2004, conferma l'esclusiva rilevanza della data di rilascio ai fini della decorrenza del predetto termine) (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme Cass. Sez. III 26 marzo 2001, n. 11716, Matarrese, rv. 221.200.

\*

**Caccia e pesca - Caccia - Aree protette ai sensi della legge n. 394 del 1991 - Reato di cui all'art. 30, legge n. 394 del 1991 - Segnalazione dell'area - Necessità - Esclusione - Ragioni.** (C.p., art. 5; l. 2 febbraio 1992, n. 157, art. 10; l. 6 novembre 1991, n. 394, artt. 11, 30)

Cass. Sez. III Pen. - 6-8-2007, n. 32021 - Papa, pres.; Squassoni, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Marciandò ed altri, ric. (*Conferma Trib. Locri 7 giugno 2005*)

*In tema di tutela delle aree protette, i parchi nazionali sono sottratti alla necessità di perimetrazione tabellare in quanto istituiti e delimitati con appositi provvedimenti, completi di tutte le indicazioni tecniche e topografiche necessarie per l'individuazione, la cui conoscenza è assicurata dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Ne consegue che non può considerarsi scusabile, a norma dell'art. 5 c.p., l'ignoranza colpevole circa l'esatta perimetrazione dell'area protetta, stante l'irrilevanza del difetto di perimetrazione tabellare. (In applicazione di tale principio, la Corte ha ritenuto configurabile il reato di introduzione di armi - nella fattispecie, un fucile - all'interno del Parco nazionale dell'Aspromonte, escludendo l'applicabilità dell'art. 10, legge n. 157 del 1992 che prevede la perimetrazione delle aree con apposite tabelle, trattandosi di normativa relativa alla pianificazione faunistica e venatoria distinta dalla disciplina della legge n. 394 del 1991 che regola invece i parchi nazionali) (1).*

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III Pen. 28 marzo 2006, n. 10616, in questa Riv., 2007, 120, con nota di F. MAZZA, *Perimetrazione delle aree protette e divieto di attività venatoria*.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Edilizia e urbanistica - Comune di Asiago - Costruzione nuovi edifici - Preesistenza di stalla in zona residenziale - Obbligo rispetto distanza relativa alle stalle - Esclusione - Effetti.**

**Edilizia e urbanistica - Costruzione di stalla e simili - Obbligo rispetto distanza - Solo per installazione impianti «pericolosi» - Limitazioni allo *jus aedificandi* del vicino - Esclusione.**

Cons. Stato, Sez. II - 17-1-2007, n. 3570/2006 - Barberio Corsetti, pres.; Tavarnelli, est. - Comune di Asiago (avv. Borella) e Immobiliare V.O. s.r.l. (avv. Di Mattia) c. S.P. (avv. Cacciavillani).

*Nel Comune di Asiago, secondo le Norme tecniche di attuazione del P.R.G., la preesistenza di una stalla in zona residenziale non impone che la costruzione di nuovi edifici avvenga a distanza non inferiore a quelle previste dall'art. 81 del Regolamento edilizio comunale per le stalle (m. 25), ma comporta unicamente un successivo accertamento da parte del Comune diretto a verificare se, a seguito della realizzazione dei nuovi edifici residenziali in conformità della disciplina di zona, vi sia la possibilità di conservare la destinazione d'uso della stalla preesistente, con la conseguenza che il venimento, a seguito della realizzazione dei nuovi edifici, della suddetta distanza, può in definitiva giustificare la valutazione del Comune che la prosecuzione dell'attività della stalla sia ormai incompatibile con il carattere residenziale della zona (1).*

*Nella costruzione presso il confine di forni, camini, magazzini di sale, stalle e simili, l'obbligo di osservare le distanze stabilite dai regolamenti e, in mancanza, quelle necessarie a preservare i fondi vicini da ogni danno alla solidità, salubrità e sicurezza, si configura come una norma che, rivolgendosi esclusivamente a coloro che vogliono installare impianti «pericolosi», esclude l'applicazione del principio della prevenzione, sicché nessuna limitazione può derivare allo *jus aedificandi* del vicino anche con riferimento alle costruzioni che possano venire in futuro ad esistenza in relazione agli strumenti urbanistici vigenti nella zona (2).*

(1-2) Sulla seconda, per riferimenti, v. Cass. Sez. II Civ. 27 novembre 1998, n. 12077, in *Foro it.*, 1999, 2993.

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Boschi e foreste - Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise - Taglio di alberi - Autorizzazione - Necessità - Competenza - Direttore del Parco.**

**Procedimento amministrativo - Comunicazione di avvio - Comunicazione formale - Necessità - Esclusione.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7)

**Procedimento amministrativo - Responsabile del procedimento - Omessa indicazione - Conseguenze - Responsabilità del funzionario preposto all'unità organizzativa competente.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 5)

**Bellezze naturali (protezione delle) - Boschi e foreste - Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise - Taglio di alberi - Autorizzazione - Diniego - Contemporanea fissazione del compenso al proprietario - Necessità.** (R.d. 27 settembre 1923, n. 2124, art. 9)

Cons. Stato, Sez. II - 16-5-2007, n. 866/05 - Riccio, est.; Pozzi, est. - A.V. (avv. Carosi) c. Ente Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise.

*Nel Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, competente ad autorizzare l'esecuzione di qualsiasi taglio di bosco è il Direttore del Parco al quale lo Statuto (deliberazione del Comitato direttivo n. 70 del 2002) affida l'attività amministrativa e di gestione dell'Ente (1).*

*La comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, è finalizzata a consentire la partecipazione dell'interessato e quindi a consentire all'amministrazione di emanare un provvedimento tenendo conto anche delle sue osservazioni, sicché quando queste finalità si sono effettivamente realizzate, l'obbligo della predetta comunicazione deve ritenersi ugualmente assolto, al di là di comunicazioni formali (2).*

*L'omessa indicazione del nominativo del responsabile del procedimento non dà luogo a vizio, salvo che sia dimostrato un concreto pregiudizio, applicandosi la norma suppletiva di cui all'art. 5, l. 7 agosto 1990, n. 241, a tenore della quale nella prospettata ipotesi è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa competente (3).*

*Ai sensi dell'art. 9 del Regolamento per l'esecuzione della legge sulla costituzione del Parco nazionale d'Abruzzo (r.d. 27 settembre 1923, n. 2124), ove il Comitato esecutivo del Parco (ora, secondo lo Statuto dell'ente approvato con deliberazione del Comitato direttivo n. 70 del 2002, il Direttore del medesimo Parco) ritenga, per conservare le bellezze naturali del bosco, di negare, in tutto o in parte, l'esecuzione del taglio proposto e progettato, deve fissare la misura del compenso da corrispondersi al proprietario del bosco, notificando la relativa delibera alla parte interessata (4).*

(1-4) Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. IV 12 settembre 2006, n. 5285 (non risulta edita).

Sulla terza massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 7 settembre 2006, n. 5186 (non risulta edita).

\*

**Agricoltura e foreste - Zone svantaggiate - Benefici contributivi - Controversie - Competenza del giudice ordinario.**

T.A.R. Toscana, Sez. I - 20-12-2007, n. 2339 - Ciccio, pres.; Romano, est. - Azienda agraria C. (avv. Giallongo) c. I.N.P.S. (avv. Imbriaci, Cristalli e Falso) e Ministero economia e finanze e Servizio centrale segreteria C.I.P.E. (Avv. distr. Stato).

*La controversia sulla verifica del diritto di un'azienda agricola ad usufruire degli sgravi contributivi previsti per le zone particolarmente svantaggiate (pagamento del 30 per cento dei contributi), rientra nella competenza del giudizio ordinario in funzione di giudice del lavoro, avuto riguardo alla natura previdenziale ed assistenziale delle somme in questione nonché all'assenza di discrezionalità nella concessione degli sgravi (1).*

(1) Nella specie si è tratto della richiesta di rimborso di oneri contributivi a seguito della nuova classificazione delle zone svantaggiate disposta dall'art. 2 del d.lgs. 15 aprile 1997, n. 146.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Rettifica del reg. (CE) n. 989/2007 recante iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Berèges-Gavarnie (DOP) – Hořické trubičky (IGP)]. *Reg. Commissione 29 febbraio 2008, n. 192/2008*. (G.U.U.E. 1° marzo 2008, n. L 57)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Queijo Serra de Estrela (DOP)]. *Reg. Commissione 3 marzo 2008, n. 197/2008*. (G.U.U.E. 4 marzo 2008, n. L 59)

Modifica della direttiva 2002/72/CE relativa ai materiali e agli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. *Dir. Commissione 6 marzo 2008, n. 2008/39/CE*. (G.U.U.E. 7 marzo 2008, n. L 63)

Modifica del reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM). *Reg. Consiglio 17 marzo 2008, n. 247/2008*. (G.U.U.E. 19 marzo 2008, n. L 76)

Adozione ai sensi della dir. 92/43/CEE del Consiglio di un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina. *Dec. Commissione 25 gennaio 2008, n. 2008/218/CE*. (G.U.U.E. 19 marzo 2008, n. L 77)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Lingot du Nord (IGP), Cipolla rossa di Tropea Calabria (IGP), Marrone di Roccadaspide (IGP)]. *Reg. Commissione 27 marzo 2008, n. 284/2008*. (G.U.U.E. 28 marzo 2008, n. L 086)

Modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1255/1999 del Consiglio per quanto riguarda i metodi di analisi e la valutazione qualitativa del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 5 marzo 2008, n. 273/2008*. (G.U.U.E. 29 marzo 2008, n. L 88)

Abrogazione della dec. 2006/69/CE con cui si autorizza la commercializzazione di alimenti e ingredienti alimentari prodotti a partire da mais geneticamente modificato Roundup Ready della varietà GA21 ai sensi del reg. (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 28 marzo 2008, n. 2008/279/CE*. (G.U.U.E. 29 marzo 2008, n. L 87)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Parere del Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei vini, relativo alla richiesta di modifica della denominazione di origine controllata dei vini. (G.U. 3 marzo 2008, suppl. ord. n. 53)

Istituzione del Parco nazionale dell'Appennino Lucano - Val D'Agri-Lagonegrese. *D.P.R. 8 dicembre 2007*. (G.U. 5 marzo 2008, n. 55)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Liquirizia di Calabria», per la quale è stata inviata istanza

za alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 febbraio 2008*. (G.U. 10 marzo 2008, n. 59)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Patata della Sila», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 febbraio 2008*. (G.U. 10 marzo 2008, n. 59)

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 febbraio 2008*. (G.U. 11 marzo 2008, n. 60)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Riso di Baraggia Biellese e Vercellese», registrata con regolamento (CE) n. 982/2007 della Commissione del 21 giugno 2007. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 febbraio 2008*. (G.U. 11 marzo 2008, n. 60)

Modifica del disciplinare di produzione della denominazione «Prosciutto di Parma», registrata in qualità di denominazione di origine protetta in forza del regolamento CE n. 1107 del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 22 febbraio 2008*. (G.U. 12 marzo 2008, n. 61, suppl. ord. n. 57)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Tartufo di Pizzo», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 marzo 2008*. (G.U. 26 marzo 2008, n. 72)

Disposizioni inerenti la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle risorse finanziarie e degli ettari oggetto del regime di ristrutturazione e riconversione dei vigneti per la campagna 2007/2008 di cui al regolamento CE n. 1493/99. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 17 marzo 2008*. (G.U. 31 marzo 2008, n. 76)

Disposizioni in materia di violazioni riscontrate nell'ambito del regolamento (CE) n. 1782/03 del Consiglio, del 29 settembre 2003 sulla PAC e del regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 marzo 2008*. (G.U. 31 marzo 2008, n. 76)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

## LAZIO

Disposizioni attuative ed integrative della l.r. 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di agriturismo e turismo rurale), relative all'agriturismo. *R.r. 31 luglio 2007, n. 9*. (B.U. 10 agosto 2007, n. 22)

## LIGURIA

Disposizioni per la tutela delle risorse idriche. *L.r. 13 agosto 2007, n. 29*. (B.U. 22 agosto 2007, n. 14)

## PIEMONTE

Tutela dei funghi epigei spontanei. *L.r. 17 dicembre 2007, n. 24.* (B.U. 20 dicembre 2007, n. 51)

Regolamento regionale recante: «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.g.r. 29 ottobre 2007, n. 10.* (B.U. 31 ottobre 2007, n. 44)

## TOSCANA

Modifica del d.p.g.r. 25 febbraio 2004, n. 13/R (testo unico dei regolamenti regionali di attuazione della l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 - Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma per il prelievo venatorio»). *D.p.g.r. 11 ottobre 2007, n. 48.* (B.U. 17 ottobre 2007, n. 32)

Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 4 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). *L.r. 7 novembre 2007, n. 54.* (B.U. 14 novembre 2007, n. 36)

Modifiche alla l.r. 10 giugno 2002, n. 20. [Calendario venatorio e 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. 7 novembre 2007, n. 53.* (B.U. 14 novembre 2007, n. 36)

## VENETO

Modifiche alla l.r. 12 agosto 2005, n. 13 «Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della l. 3 ottobre 2002, n. 221 «Integrazioni alla l. 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'art. 9 della direttiva comunitaria 79/409/CEE» e della l.r. 9 dicembre 1993, n. 50. «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio». *L.r. 16 agosto 2007, n. 24.* (B.U. 21 agosto 2007, n. 73)

Modifica alla l.r. 16 aprile 1985, n. 33 «Norme per la tutela dell'ambiente» e successive modificazioni, ai fini dell'attuazione del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 «Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento». *L.R. 16 agosto 2007, n. 26.* (B.U. 21 agosto 2007, n. 73)

## LIBRI

**Corso di legislazione ambientale (alla luce del Testo Unico ambientale)**, di STEFANO MAGLIA, Ipsosa, 2007, pp. 343, € 29,00.

A fronte della riformulazione normativa in tema ambientale, costituita proprio dal Testo Unico sull'ambiente entrato in vigore col d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sono molti gli elaborati redatti da esperti della materia nel tentativo di riflettere e ripercorrere la nuova disciplina.

Così anche il *Corso di legislazione ambientale* di Stefano Maglia, il quale offre una trattazione sintetica ma esaustiva, dal linguaggio semplice e diretto, dell'intera disciplina.

Partendo infatti dall'esegesi del diritto ambientale, non tralascia alcun ambito normativo: costituzionale, penale, civile e amministrativo, e affidando talvolta gli argomenti a tecnici del settore, fornisce una visione compiuta e attuale della legislazione *de quo*.

L'approccio spiccatamente sensibile dell'Autore alle problematiche ambientali da un punto di vista concreto e l'insofferenza per certe contraddizioni presenti nella materia, conferisce alla lettura una piacevole aderenza al dato reale, cosicché il lettore, oltre allo studio prettamente giuridico della materia, si trova senz'altro a beneficiare di validi elementi per uno spunto di riflessione socio-ambientale. Lo sguardo del Nostro, per la verità, è sempre criticamente rivolto alle implicazioni e agli effetti sociali dell'inquinamento, e non perde occasione di sottolineare la presenza costante di quel drammatico ed odioso atteggiamento antropocentrico dei Paesi maggiormente industrializzati, causa prima del decadimento ambientale, da cui l'esigenza di tutela del medesimo divenuta ormai imprescindibile.

Attraverso i continui richiami e riferimenti a sistemi normativi stranieri, poi, permette al lettore di calarsi in realtà legislative «lontane», utili sia ad una adeguata preparazione dallo stampo comunitario, che a sollecitare sempre nuovi interrogativi figli naturali di un costruttivo e continuo raffronto.

Già da una prima superficiale lettura, infatti, si percepisce tutta la difficoltà per il legislatore italiano di mantenere il passo con le direttive comunitarie onde adeguarsi correttamente alla materia, nella quale ci ricorda l'Autore, siamo sistematicamente i più arretrati nonché quelli maggiormente sog-

getti a richiami formali da parte della Commissione europea. Tuttavia, neppure la redazione del nuovo Testo Unico ha migliorato lo stato delle cose, essendo questo il frutto di un lavoro dai ritmi troppo accelerati rispetto alla complessità della materia e soprattutto considerato il malconcio substrato sistematico, carico di un copioso *corpus* normativo al suo interno spesso profondamente slegato, palesatosi al legislatore italiano incaricato di riorganizzare la materia. Tale circostanza è comprovata dal fatto che il 13 febbraio 2008 è entrato in vigore il d.lgs. 4/08, strumento volto appunto ad integrare e correggere alcune disposizioni del neo-nato Testo Unico. La riforma della normativa mostra, dunque, ancora una volta come la concezione italiana di «ambiente» sia strettamente vincolata alla visione politica del momento, e dunque troppo ondivaga per assicurarne una adeguata tutela.

Non mancano, nel testo dell'esperto, neppure talune interessanti tesi propositive sempre tenendo ferma l'attenzione e l'interesse per l'ambiente nella sua globalità.

Il manuale svolge una rapida disamina dell'intera disciplina contenuta negli articoli del nuovo Testo Unico e alcune materie rimaste momentaneamente estranee allo stesso. La tutela di acqua, suolo, atmosfera, e il contenimento dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico, passano attraverso le normative sui rifiuti e quelle comunitarie sui VAS, VIA e IPPC, tutte preziosamente sempre introdotte da una breve premessa storico evolutiva. Assai efficace e altrettanto assai preoccupante appare l'aspra critica di inadeguatezza diretta al d.lgs. n. 152/06, oggetto di questo studio, il quale non trova il favore neppure dell'ideatore del *Corso* in parola.

Questo breve Manuale si propone di perseguire contemporaneamente una pluralità di obiettivi, ma non essendovi fra questi l'approfondimento delle singole materie trattate, offre una didattica che si potrebbe definire snella e «al passo coi tempi».

Insomma, il corso proposto dal Maglia rappresenta un valido strumento per il giurista che si scopre appassionato della materia ambientale ed intende addentrarsi a piccoli passi ma in ogni direzione e al contempo una sorta di breviario per l'esperto della materia.

Vanna Ortenzi