

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

SETTEMBRE 2007 - ANNO XVI

Spedizione in abbonamento postale - 45%

Art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - Filiale di Roma

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

FEDERICA ZOLLA: Tutela della produzione alimentare <i>made in Italy</i> nella normativa penale	505
ALBERTO ABRAMI: La protezione del paesaggio nella legislazione nazionale e nella legge urbanistica della Regione Toscana	511
FELICE SCHENA: Il riparto di competenze fra Stato e Regioni nel quadro della normativa in materia di aree naturali protette	517
NOTE A SENTENZA	
FULVIO DI DIO: La caccia «in deroga» al vaglio costituzionale per la protezione e conservazione del patrimonio faunistico e naturale	530
OSCAR CINQUETTI: Ancora della incostituzionalità sopravvenuta	534
NICOLETTA RAUSEO: I diritti soggettivi dell'assegnatario delle terre di riforma fondiaria	537
ENZO PELOSI: Sull'obbligo dell'indicazione, nei formulari di accompagnamento, del quantitativo di rifiuti trasportati	540
PIERO TAMBURINI: Nella determinazione delle indennità d'esproprio è indifferibile la separazione tra aree agricole ed aree inedificabili	542
GUIDO JESU: Sulla rinnovazione tacita dei contratti di affitto agrario	545
STEFANO MASINI: L'origine (geografica) della frutta non è quella (doganale) della macedonia	552
PATRIZIA MAZZA: Uccellazione ed esercizio di caccia in periodo di divieto generale	553
GIORGIA VENERANDI: Siero di latte e nozione di rifiuto	555
PAOLO SPALLETTA: Disposizioni integratrici e successione di leggi penali in tema di commercio di sostanze alimentari nocive	559
ALBERTO GERMANÒ: Prodotto tradizionale sardo e pubblicità ingannevole	561

ANGELA R. STOLFI: La procedura di valutazione di impatto ambientale nell'ambito della problematica relativa agli impianti per l'incenerimento dei rifiuti	564
---	-----

SANTOLA SARNO: Il retratto agrario: il requisito soggettivo e quello oggettivo della destinazione agricola del fondo.....	566
---	-----

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Effetti - Situazione soggettiva del concessionario - Qualificazione - Diritto soggettivo nei confronti dei privati - Conseguenza - Legittimazione del concessionario all'esercizio dell'azione di rilascio del fondo, oggetto della concessione, nei confronti di terzi occupanti abusivi - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 dicembre 2006, n. 26068</i> , con nota di N. RAUSEO	535
--	-----

Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative - Indebita percezione di aiuti comunitari - Ordinanza-ingiunzione - Competenza - Del Ministro delle risorse agricole (in seguito Ministro delle politiche agricole) - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 18 gennaio 2007, n. 1081 (M)</i>	568
--	-----

Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative - Principi comuni - Ambito di applicazione - Illecito amministrativo di cui all'art. 3 della legge n. 898 del 1986 - Cumulo con l'illecito penale previsto dall'art. 2 - Configurabilità - Sussistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 18 gennaio 2007, n. 1081 (M)</i>	568
---	-----

AMBIENTE

Ambiente - V.I.A. - Rifiuti - Impianto di incenerimento - Sottoposizione a V.I.A. - Parametro di riferimento - Capacità progettuale e nominale dell'impianto - D.m. 503/97, d.m. 124/00, dir. 200/76/CE. <i>Cons. Stato, Sez. V 27 giugno 2006, n. 4136</i> , con nota di A.R. STOLFI.....	563
--	-----

Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Inedificabilità assoluta - Esclusione - Limiti. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 1° ottobre 2006, n. 4228 (M)</i>	570
---	-----

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

	pag.		pag.
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Pregiudizio dei valori tutelati - Individuazione. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 1° ottobre 2006, n. 4228 (M)</i>	570	DIVISIONE	
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo diretto - Presupposti. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 2007, n. 111 (M)</i>	570	Divisione - Divisione ereditaria - Operazioni divisionali - Retratto successorio - Art. 732 c.c. - Applicabilità - Condizioni - Comunione ereditaria - Unico cespite - Alienazione di quota di esso - Presunzione di alienazione di quota ereditaria - Configurabilità - Fondamento - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 gennaio 2007, n. 215 (M)</i>	568
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Finalità - Tutela paesaggistica - Solo se connessa alla migliore fruibilità collettiva del bene. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 2007, n. 111 (M)</i>	570	EDILIZIA E URBANISTICA	
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Continuità fisica dell'area - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 2007, n. 111 (M)</i> ...	570	Edilizia e urbanistica - Pertinenze - Definizione. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 1° ottobre 2006, n. 4228 (M)</i>	570
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo - Valutazione tecnico-discrezionale - Sindacabilità - Limiti. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 2007, n. 111 (M)</i>	570	Edilizia e urbanistica - Area sottoposta a vincolo paesaggistico - Amministrazione preposta alla tutela - Possibilità di condizionare esecuzione opere edilizie tramite autorizzazione preventiva - Parere sulla sanabilità di opere già realizzate - Esclusione. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 1° ottobre 2006, n. 4228 (M)</i>	570
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo - Imposizione su vasta zona - Legittimità - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 gennaio 2007, n. 111 (M)</i>	570	Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Costruzione abusiva - Sanatoria - Esame domanda - Zona sottoposta a vincolo paesaggistico - Data di imposizione del vincolo - Irrilevanza - Sussistenza del vincolo al momento dell'esame della domanda di condono - Necessità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 7 maggio 2007, n. 4048 (M)</i>	570
CACCIA E PESCA		ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Caccia e pesca - Caccia - Prelievo venatorio - Ampliamento della delimitazione temporale - Art. 18, legge n. 157/92 - Regioni - Competenza - Esclusione - Delibera Regione Calabria n. 88 del 17 febbraio 2004 - Illegittimità. <i>Corte costituzionale 27 luglio 2007, n. 313, con nota di F. DI DIO</i>	529	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Aree non edificabili - Criterio del valore agricolo medio - Applicabilità - Correttivi migliorativi delle aree urbane - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 5 giugno 2006, n. 13199, con nota di P. TAMBURINI</i>	541
Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Divieto di caccia - Esercizio di caccia in periodo di divieto generale - Attività di uccellazione - Concorso formale dei due reati - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 agosto 2006, n. 28180, con nota di P. MAZZA</i>	553	PRELAZIONE E RISCATTO	
Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione - Nozione - Caccia con mezzi vietati - Differenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 maggio 2007, n. 17272 (M)</i>	569	Prelazione e riscatto - Prelazione - Destinazione agricola del fondo - Esistenza di rapporto agrario su fondo di maggiore estensione - Esercizio del diritto di prelazione - Sussistenza. <i>Trib. Teramo, Sez. stralcio 17 gennaio 2006, n. 1146, con nota di S. SARNO</i>	565
CONTRATTI AGRARI		Prelazione e riscatto - Riscatto - Qualità di coltivatore diretto in età pensionabile - Diritto di riscatto - Sussistenza. <i>Trib. Teramo, Sez. stralcio 17 gennaio 2006, n. 1146, con nota di S. SARNO</i>	565
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto di fondo rustico da destinare unicamente a colture forestali da realizzarsi a cura dell'affittuario - Contratto di affitto agrario - Configurabilità - Eventuale contributo a carico dello Stato concesso all'affittuario - Irrilevanza ai fini della configurabilità del contratto come affitto - Corte costituzionale - Sentenza n. 318/2002 - Effetto retroattivo - Efficacia retroattiva con decorrenza da una data diversa dalla pubblicazione - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 gennaio 2007, n. 201, con nota di O. CINQUETTI</i>	533	Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio del diritto da parte del coltivatore diretto del fondo compravenduto - Contraddittorio necessario con l'acquirente del fondo - Sussistenza - Domanda di danni proposta del retrattato contro l'alienante - Litisconsorzio con quest'ultimo - Carattere facoltativo - Simultaneità dei giudizi fra retraente e retrattato e fra retrattato e venditore - Autonomia dei giudizi - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 gennaio 2007, n. 215 (M)</i>	568
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Deroga convenzionale a disposizioni di legge inderogabili in tema di rinnovazione tacita alla scadenza - Ammissibilità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2006, n. 7232, con nota di G. JESU</i>	544	PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
Contratti agrari - Soccida e contratti affini - Natura di controversia agraria - Competenza della Sezione specializzata agraria. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 gennaio 2007, n. 194 (M)</i>	568	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Segni distintivi - Regolamento (CE) n. 40/94, art. 8, n. 1, lett. b) - Somiglianza fra marchi - Rischio di confusione - Domanda di marchio figurativo comunitario contenente gli elementi deno-	

	pag.		pag.
minativi «Limoncello della Costiera Amalfitana» e «shaker» - Opposizione da parte del titolare del marchio denominativo nazionale «Limonchelo» - Comparazione tra i marchi - Valutazione complessiva - Sussistenza rischio di confusione. <i>Corte di giustizia CE, Sez. III 12 giugno 2007, in causa C-334/05 P</i> , con nota redazionale	527	ora d.lgs. n. 152/2006, art. 183, lett. m) - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 maggio 2007, n. 16846 (M)</i>	569
Produzione, commercio e consumo - Frode in commercio e nelle industrie - Vendita di prodotti con segni mendaci - Luogo di produzione - Irrelevanza - Origine doganale - Luogo di lavorazione o trasformazione sostanziale - Macedonia di frutta - Stampigliatura <i>Made in Italy</i> - Legittimità. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 2007, n. 27250</i> , con nota di S. MASINI	547	Sanità Pubblica - Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Deposito incontrollato - Operazioni maldestre di movimentazione - Corresponsabilità dei soci coamministratori - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 maggio 2007, n. 16846 (M)</i>	569
Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Commercio di sostanze alimentari nocive - Norma penale in bianco - Successione nel tempo di disposizioni integratrici del precetto - Applicabilità del principio di retroattività della legge più favorevole - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Pen. 30 maggio 2005, n. 19107</i> , con nota di P. SPALLETTA	559	Sanità pubblica - Rifiuti - Responsabilità per realizzazione e gestione di discarica abusiva - Amministratori o liquidatori della società. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 giugno 2007, n. 22826 (M)</i>	569
Produzione, commercio e consumo - Concorrenza - Pubblicità ingannevole - Denominazione tipica di una bevanda spiritosa - Utilizzo di immagini afferenti alla Regione cui si riferisce la denominazione tipica - Non veridicità del messaggio - Capacità confusoria - Illegittimità. <i>Autorità garante della concorrenza e del mercato 26 aprile 2006, n. 16785</i> , con nota di A. GERMANÒ	560	Sanità pubblica - Rifiuti - Prodotti contenenti amianto - Costituiscono tecnicamente «rifiuti» - Carattere di pericolosità. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 giugno 2007, n. 22826 (M)</i>	569
		Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva di rifiuti pericolosi - Condotta di gestione - Permanenza del reato - Concetto. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 giugno 2007, n. 22826 (M)</i>	569
SANITÀ PUBBLICA		Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione di rifiuti - Gestore non autorizzato o con autorizzazione non idonea - Produttore del rifiuto - Responsabilità ex art. 51, d.lgs. n. 22 del 1997 - Sussistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2007, n. 18038 (M)</i>	569
Sanità pubblica - Rifiuti - Formulare di identificazione rifiuti - Obbligo di indicare la quantità dei rifiuti al momento della partenza del trasporto - Sussistenza - Possibilità alternativa di adempiere anche all'arrivo del quantitativo di rifiuti presso il sito finale - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 11 ottobre 2006, n. 21781</i> , con nota di E. PELOSI	539	MASSIMARIO	
Sanità pubblica - Rifiuti - Attività di lavorazione del latte - Siero residuo - Eliminazione - Natura di rifiuto. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 maggio 2006, n. 16304</i> , con nota di G. VENERANDI	554	- <i>Giurisprudenza civile</i>	568
Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Rifiuti accumulati lungo una scarpata - Deposito temporaneo - Esclusione - Violazione degli artt. 14, comma 1 e 51, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997 (decreto Ronchi)		- <i>Giurisprudenza penale</i>	569
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	570
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	571
		- <i>nazionale</i>	571
		- <i>regionale</i>	572
		LIBRI	
		SERGIO D'ANGELO: La responsabilità ambientale delle imprese (<i>F. Di Dio</i>)	572

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2005			<i>OTTOBRE</i>		
	<i>MAGGIO</i>		1	T.A.R. Toscana, Sez. I n. 4228 (M)	570
30	Cass. Sez. I Pen. n. 19107	559	11	Cass. Sez. II Civ. n. 21781	539
2006			<i>DICEMBRE</i>		
	<i>GENNAIO</i>		6	Cass. Sez. III Civ. n. 26068	535
17	Trib. Teramo, Sez. stralcio n. 1146	565	2007		
	<i>MARZO</i>		<i>GENNAIO</i>		
29	Cass. Sez. III Civ. n. 7232	544	9	Cass. Sez. III Civ. n. 194 (M)	568
	<i>APRILE</i>		9	Cass. Sez. III Civ. n. 201	533
26	Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 16785	560	9	Cass. Sez. III Civ. n. 215 (M)	568
	<i>MAGGIO</i>		18	Cass. Sez. II Civ. n. 1081 (M)	568
12	Cass. Sez. III Pen. n. 16304	554	19	Cons. Stato, Sez. VI n. 111 (M)	570
	<i>GIUGNO</i>		<i>MAGGIO</i>		
5	Cass. Sez. I Civ. n. 13199	541	3	Cass. Sez. III Pen. n. 16846 (M)	569
27	Cons. Stato, Sez. V n. 4136	563	7	Cass. Sez. III Pen. n. 17272 (M)	569
	<i>AGOSTO</i>		7	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 4048 (M)	570
7	Cass. Sez. III Pen. n. 28180	553	11	Cass. Sez. III Pen. n. 18038 (M)	569
			<i>GIUGNO</i>		
			12	Corte di giustizia CE, Sez. III in causa C-334/05 P	527
			12	Cass. Sez. III Pen. n. 22826 (M)	569
			<i>LUGLIO</i>		
			12	Cass. Sez. III Pen. n. 27250	547
			27	Corte costituzionale n. 313	529

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

PARTE I - DOTTRINA

Tutela della produzione alimentare *made in Italy* nella normativa penale

di FEDERICA ZOLLA

1. - Negli ultimi anni la pratica dell'illegittima apposizione di diciture «*made in Italy*» o «*Italy*» su prodotti integralmente realizzati fuori dal nostro Paese è incrementata a livelli mai raggiunti prima, inducendo una forte richiesta di interventi atti a contrastare il fenomeno.

Nel triennio che va dal 2003 al 2006 sono state disposte una serie di norme a tutela del *made in Italy* a partire dalla l. 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) che ha modificato l'art. 517 c.p. (1).

L'oggetto del reato di «vendita di prodotti industriali con segni mendaci» dell'originario art. 517 c.p., consiste nella tutela dell'ordine economico, che deve essere garantito contro gli inganni tesi ai consumatori. Più precisamente, il fatto-reato consiste nell'usare nomi, marchi o segni distintivi, nazionali o stranieri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza e qualità del prodotto.

Il presupposto è, dunque, l'esistenza di nomi, segni o marchi che caratterizzano il prodotto stesso, individuandolo o distinguendolo da altri della medesima specie, sicché l'agente, che ne fa uso applicandolo ad un prodotto simile, trae in inganno il consumatore sulla vera provenienza e qualità (2).

A completamento di tale fattispecie il legislatore nel 1999 (col d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507) ha inserito la circostanza aggravante di cui all'art. 517 *bis* che aumenta le pene stabilite dagli artt. 515, 516 e 517 se i fatti in essi previsti hanno ad oggetto alimenti o bevande la cui denomina-

zione di origine o geografica o le cui specialità sono protette dalle norme vigenti.

Come già accennato, la l. 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) dispone una serie di norme finalizzate a potenziare la lotta alla contraffazione e una serie di disposizioni sul tema del *made in Italy*; in particolar modo, il comma 49 dell'art. 4 (3) estende il contenuto dell'art. 517 c.p. anche «all'importazione ed esportazione ai fini di commercializzazione di prodotti recanti false e fallaci indicazioni di provenienza». La condotta punita dall'articolo diventa la commercializzazione a qualsiasi titolo (anche gratuito) di beni contraddistinti da segni mendaci, sempre che tale condotta sia idonea a trarre in inganno il consumatore sull'identità e provenienza del prodotto (4).

La novella ha allargato le dimensioni applicative dell'art. 517 c.p. così da farvi rientrare un'ampia gamma di comportamenti, dalla vendita e dalla messa altrimenti in circolazione di prodotti con segni mendaci, alla contraffazione sia di marchi che di altri segni distintivi.

Va messo soprattutto in evidenza che l'art. 4, comma 49 della finanziaria 2004 stabilisce anche che «costituisce falsa indicazione la stampigliatura "*made in Italy*" su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine, nonché di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza».

L'ammissibilità di tale disposizione, inserendosi nel quadro di una complessa regolamentazione sovranaziona-

(1) Art. 517 c.p., Vendita di prodotti industriali con segni mendaci: «Chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto, è punito, se il fatto non è previsto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 20.000».

(2) Trattasi dunque di reato di pericolo poiché la norma tende a prevenire e reprimere il pericolo di frodi nel commercio, a prevenire la possibilità che il consumatore sia determinato a comprare una cosa diversa da quella desiderata.

(3) Art. 4, comma 49: «L'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza costituisce reato ed è punita ai sensi dell'art. 517 del codice penale. Costituisce falsa indicazione la stampigliatura "*made in Italy*" su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana. Le fattispecie sono commesse sin dalla presentazione dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al

dettaglio. La fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana. La falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura "*made in Italy*".

(4) I marchi mendaci dovevano già ritenersi nulli per violazione dell'art. 18 della vecchia legge-marchi del 1942, n. 929, nel testo peraltro modificato dal d.lgs. n. 480/1992 oggi sostituito dal Codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005, che si occupa dei marchi mendaci all'art. 14).

Così non possono costituire oggetto di brevetto per marchio d'impresa le parole, figure o segni contenenti indicazioni non veritiere sull'origine dei prodotti o delle merci tali da produrre un effetto di disorientamento nel consumatore circa la provenienza del prodotto medesimo, ancorché l'indicazione di località straniera voglia significare conformità del prodotto a quelli creati in tale località.

Per tale motivo è stato ritenuto nullo il marchio «New England» perché induce in errore in ordine alla provenienza dei prodotti contrassegnati facendone apparire una falsa provenienza dall'estero. (Cass. 23 gennaio 1993, n. 784, in *Giust. civ.*, 1993, 2127). V. a tal proposito SIROTTI GAUDENZI, *Marchi, protezione a tutto campo*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 3, 123 e ss.

le, deve essere valutata alla luce dei principi e delle regole comunitarie che impegnano il nostro Paese in tale quadro.

Assumono grande importanza le regole doganali che disciplinano l'origine delle merci; è infatti sulla base di queste regole che i prodotti che circolano nel mercato si vedranno applicare un regime daziario piuttosto che un altro.

Uno degli accordi allegati al GATT del 1994 è interamente dedicato al tema delle regole d'origine (Agreement on rules of origin: AROO); tale accordo ha la finalità di promuovere l'armonizzazione delle regole doganali, evitando contemporaneamente che le stesse costituiscano ostacoli non necessari al commercio (5).

Il fatto che non ci sia una disciplina comune ai vari Paesi ha fatto sì che, nel frattempo, si siano elaborate regole di origine valide nei singoli Paesi o gruppi di Paesi (nel nostro caso, le regole U.E.) le quali, tuttavia, non potranno porsi in contrasto con i principi sanciti nell'Accordo.

Tra i principi base da non violare rientra il divieto di utilizzare le regole d'origine quali «strumenti volti a favorire, direttamente o indirettamente, la realizzazione di obiettivi di politica commerciale», e l'impegno a che le regole d'origine non determinino effetti di restrizione, distorsione o disorganizzazione del commercio internazionale [art. 2, lett. b) e c)].

2. - Tornando ad analizzare le norme nazionali introdotte con la finanziaria 2004 ci si accorge che questa, oltre ad offrire un particolare rafforzamento delle nostre strutture doganali, mira a dare una forte tutela al segno «made in Italy».

Ma quale è la natura giuridica di questa indicazione?

Non si tratta di un marchio. Il marchio, infatti, è il segno distintivo del prodotto e assolve la funzione di distinguere i prodotti provenienti da un singolo imprenditore dai prodotti uguali provenienti da altri imprenditori. La funzione del marchio è soprattutto quella di individuare il prodotto e di permettere al consumatore di «rintracciarlo» nel mercato (6). Diversa è la funzione della stampigliatura sul luogo di realizzazione del prodotto: essa serve ad indicare dove la merce è stata prodotta e fabbricata.

In alcuni casi succede che l'indicazione dell'origine rappresenti uno strumento indiretto di promozione delle vendite, quando il consumatore associ l'origine di un prodotto da

un determinato Paese come garanzia di qualità superiore.

Posto che il carattere che connota il segno «made in Italy» è quello di indicare che il prodotto è italiano, lo scopo della norma è quello di tutelare il pubblico in ordine alla provenienza del prodotto da tutto il territorio geografico italiano e quindi da tutti i produttori che operano in Italia; è facile, allora, trarre la conferma che il segno «made in Italy» non è un marchio individuale, in quanto quest'ultimo contraddistingue - come si è detto - beni e servizi prodotti da un singolo imprenditore.

Non si tratta nemmeno di un marchio collettivo in quanto quest'ultimo ha la funzione sì di garantire l'origine, la qualità e la natura di un prodotto, ma ha come elemento discrezionale il disciplinare, che stabilisce le metodiche di produzione e detta le regole in base alle quali tale marchio è attribuito, dal suo titolare agli imprenditori rispettosi del disciplinare e «legati» a lui in un rapporto consortile o di «affiliazione». Chi utilizza l'espressione *made in Italy* non riceve un'autorizzazione o licenza da alcuno. Sicché è da escludersi che tale segno rientri nella categoria dei marchi collettivi; si tratta infatti di una indicazione geografica semplice (7).

Le indicazioni geografiche semplici indicano infatti solo l'origine del prodotto, senza comunicare l'esistenza di uno specifico nesso tra le sue caratteristiche organolettiche e il territorio (8).

Ciascun imprenditore che operi nella zona menzionata può indicare nell'etichetta il nome geografico come «generico» predicato del rispettivo prodotto (es. arance di Sicilia, vini dell'Umbria). L'unico obbligo è la veridicità dell'indicazione.

Mentre tutti gli ordinamenti necessariamente conoscono una regolamentazione dell'origine doganale, non tutti dispongono di una regolamentazione specifica in tema di marchiatura dell'origine. L'apposizione sui prodotti importati dell'indicazione del Paese di origine è obbligatoriamente prevista dalle norme di alcuni Paesi come gli U.S.A. (9).

Nel caso dell'UE è stata emanata nel 2003 una direttiva (direttiva 2003/13/CE) che ha ad oggetto i prodotti alimentari immessi nel commercio e l'avvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la relativa pubblicità.

Lo scopo della direttiva è quello di ravvicinare le legislazioni per contribuire al funzionamento del mercato inter-

(5) L'Accordo prevede che il Comitato sulle regole di origine dell'O.M.C., in collaborazione con il Comitato tecnico sulle regole di origine in seno all'Organizzazione mondiale delle dogane, elabori un documento che definisca le norme relative all'armonizzazione. L'attività di armonizzazione, che avrebbe dovuto portare alla formulazione di regole comuni a tutti i paesi aderenti al GATT entro il 1998, ad oggi non ha ancora raggiunto l'obiettivo. Non si è infatti raggiunto un pacifico punto d'incontro sull'individuazione delle fasi di produzione rilevanti per l'attribuzione dell'origine. Ovviamente il contrasto più rilevante si ha tra i Paesi ricchi di materie prime e i Paesi trasformatori.

(6) Oggi il marchio ha acquisito un valore diverso, avendo assunto una funzione suggestiva. Soprattutto quando è noto, diventa un valore di per sé a prescindere dal prodotto contraddistinto. La sua funzione distintiva è «evaporata» lasciando spazio al valore pubblicitario incorporato nel segno. A proposito della disciplina e della funzione dei marchi vedi A. VANZETTI, *I marchi nel mercato globale*, in *Riv. dir. ind.*, 2002, 91.

(7) Troppo spesso accade che si faccia confusione proprio tra la parola *marchio* e la *denominazione di origine*, ma i due vocaboli attengono a due categorie diverse che stanno a significare due cose diverse.

In generale la denominazione di origine è «strumento che identifica la provenienza di un prodotto da un luogo preciso» (Cass. 28 novembre 1996, n. 10587, in *Giur. it.*, 1997, 1538), il prodotto infatti trae da tale origine particolare carattere dovuto dal complesso di fattori naturali, ambientali e umani.

Il marchio invece per definizione identifica nel mercato uno specifico prodotto come proveniente da uno specifico produttore, quale che sia la sua origine geografica.

Sui marchi individuali, collettivi e le denominazioni di origine vedi GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 244 e ss.

(8) Le indicazioni geografiche qualificate invece comunicano sia l'origi-

ne del prodotto sia il legame tra le caratteristiche organolettiche e il territorio. La peculiarità di tali segni è la naturale associazione tra il prodotto ed il terreno su cui esso si ottiene, a tale categoria appartengono le DOP e le IGP. Tali segni consistono nel nome del luogo geografico di produzione ed hanno la capacità di esprimere una «cultura» e di attrarre il consumatore attraverso la reputazione del luogo e della fama della comunità produttrice che sono espressi nel nome. La loro disciplina è sancita nel regolamento n. 2081/92 con cui si è disciplinato l'uso di designare geograficamente alcuni prodotti agricoli ed è tutelato il diritto dei produttori dell'area geografica considerata ad utilizzare, in via esclusiva, il toponimo per differenziare, sul mercato, i propri prodotti da quelli realizzati fuori di quello specifico territorio. GERMANO - ROOK BASILE, in *Dir. agr.*, Torino, 2006, 259 e ss.

(9) La gestione del servizio doganale statunitense è affidata al *Customs service*, Agenzia federale che si occupa del traffico delle merci e delle persone in transito negli Stati Uniti. La sua funzione essenzialmente consiste nel raccogliere dazi, tasse e commissioni, proteggere i consumatori dai prodotti nocivi e pericolosi e proteggere l'industria nazionale dalla concorrenza sleale di altri Paesi. A tale scopo le leggi doganali prevedono infatti che ogni prodotto importato negli Stati Uniti sia identificato tramite la determinazione del Paese di origine. In particolare su ogni prodotto deve essere indicato il Paese di fabbricazione in maniera chiara leggibile ed in lingua inglese. La mancata o incompleta indicazione del Paese di origine comporta l'applicazione di salate penali a carico di chi importa. Fonte: documento del *Ministero del commercio internazionale, Direzione generale per la politica commerciale, Strumenti di difesa commerciale*, documento del dicembre 2005, Avv. Pasquale de Micco; ed inoltre STEFANO LINARES, Linares Associates PLLC, *Il sistema doganale negli Usa e le relative procedure di importazione*, rivista giuridica on line. www.ItalyinNewYork.com.

no, stabilendo le norme comuni di carattere generico ed orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi nel commercio.

All'art. 3 sono elencate le indicazioni obbligatorie che debbono essere riportate nell'etichetta dei prodotti alimentari; così al numero 8 è prevista l'indicazione «del luogo di origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine e la provenienza effettiva del prodotto». Sicché quando non sussiste tale obbligo, apporre o meno l'indicazione dell'origine sui prodotti è una libera scelta di ciascun produttore. Questo ovviamente non vuol dire che, in assenza di specifiche disposizioni, il produttore possa apporre sul prodotto un'indicazione non veritiera: tale pratica, infatti, risulta comunque vietata da norme generalmente presenti negli ordinamenti dei vari Paesi.

3. - Per delineare meglio i vari passaggi che hanno portato all'odierna disciplina occorre fare un passo indietro ed analizzare i precedenti normativi in tema di indicazioni di origine o di provenienza.

Originariamente esisteva solo una tutela di carattere nazionale, ma successivamente l'esigenza dei diversi Paesi di proteggere le proprie produzioni tipiche negli scambi internazionali ha portato alla negoziazione di convenzioni che garantissero ai prodotti degli Stati aderenti la medesima tutela.

La Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale stipulata nel 1884 tutela i marchi e le indicazioni geografiche semplici ed include esplicitamente, nell'ambito della proprietà industriale, le denominazioni d'origine e le indicazioni di provenienza (art. 1, comma 2), senza tuttavia fornire delle stesse alcuna definizione.

Al fine di contrastare più efficacemente l'uso di indicazioni false o fuorvianti, nel 1891 venne negoziato, nell'ambito della Convenzione di Parigi, l'Accordo di Madrid (10) sulla repressione delle false o fallaci indicazioni di provenienza sui prodotti.

In virtù di tale Accordo i Paesi firmatari hanno assunto l'impegno di consentire il sequestro, all'atto dell'importazione, dei beni che rechino un'indicazione falsa o fallace per la quale uno degli Stati aderenti sia direttamente o indirettamente indicato come Paese o luogo d'origine.

Nel 1958 è stato poi stipulato l'Accordo di Lisbona il quale ha ad oggetto la tutela delle indicazioni geografiche qualificate, la protezione delle denominazioni di origine e la loro registrazione internazionale.

L'Accordo impegna gli Stati aderenti alla protezione, sul proprio territorio, contro ogni usurpazione o imitazione, delle denominazioni di origine dei Paesi aderenti, a condi-

zione che le stesse siano preliminarmente riconosciute e protette in tali Paesi.

La differenza dalla normativa precedente è che l'Accordo di Lisbona, all'art. 2, contiene l'esplicita definizione dell'espressione «denominazioni di origine», intesa come «la denominazione geografica di un Paese, di una regione o di una località, utilizzata per designare un prodotto che ne è originario e di cui le qualità o i caratteri sono dovuti, esclusivamente o essenzialmente, all'ambiente geografico comprendente i fattori naturali e i fattori umani» (art. 2).

Attualmente la regolamentazione europea definisce nel regolamento 2081/92 del 14 luglio 1992 l'indicazione geografica protetta («IGP») come «il nome di una regione, di un luogo determinato o di un paese, che serve a designare un prodotto originario di tale area geografica, allorché una determinata qualità del prodotto o la sua rinomanza sono attribuibili all'ambiente geografico, di cui fanno parte fattori naturali ed umani»; la denominazione d'origine protetta («DOP»), a sua volta, si riferisce al «nome di una regione, di un luogo determinato o di un paese, che serve a designare un prodotto originario di tale area geografica e la cui qualità o le cui caratteristiche sono attribuibili esclusivamente o in massima parte all'ambiente geografico» (11).

Su un piano diverso si pone infine il Codice doganale comunitario il quale prevede, aggiungendosi alle norme contenute nella Convenzione di Parigi, un insieme di regole per definire l'origine doganale di un prodotto.

Il codice ha riunito in un «unico corpo» tutti i regimi e le procedure applicabili alle merci oggetto di scambi tra la Comunità e i Paesi terzi al fine di individuare le regole che definiscono quale sia il Paese in cui il prodotto è stato fabbricato e che quindi può essere indicato come luogo di origine.

4. - Ripercorrendo la novella introdotta dalla legge n. 350/03 (finanziaria 2004) si rileva, come già accennato, che il comma 49 dell'art. 4 estende l'ambito di applicazione dell'art. 517 c.p. alle attività di importazione, esportazione e commercializzazione di «prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza».

La *falsa indicazione* si sostanzia nella «stampigliatura «made in Italy» su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine»; mentre *l'indicazione fallace* ricorre in caso di «uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana», e ciò «anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci».

Che significato attribuire a tale norma? L'intervento del legislatore ha avuto lo scopo di modificare la portata pre-

(10) Accordo di Madrid, art. 1: «Qualsiasi prodotto recante una falsa o ingannevole indicazione di provenienza, nella quale uno dei Paesi, cui si applica il presente Accordo, o un luogo situato in uno di essi, fosse direttamente o indirettamente indicato come Paese o come luogo d'origine, sarà sequestrato alla importazione in ciascuno dei detti paesi». Art. 2: «Il sequestro sarà eseguito a cura dell'Amministrazione delle dogane, che ne avvertirà immediatamente l'interessato, persona fisica o giuridica, allo scopo di permettergli di regolarizzare, se lo desidera, il sequestro conservativo; tuttavia il Ministero pubblico, o qualsiasi altra autorità competente, potrà chiedere il sequestro sia a domanda della parte lesa sia d'ufficio; la procedura seguirà allora il suo corso ordinario. Le autorità non saranno tenute ad eseguire il sequestro in caso di transito». Art. 3: «Le presenti disposizioni non escludono che il venditore indichi il suo nome o il suo indirizzo su prodotti provenienti da un Paese diverso da quello della vendita, ma, in tal caso, l'indirizzo o il nome deve essere accompagnato dall'indicazione precisa, e a caratteri ben chiari, del Paese o del luogo di fabbricazione o di produzione o da altra indicazione che valga ad evitare qualsiasi errore sulla vera origine delle merci. Inoltre in ambito nazionale si richiama il d.p.r. n. 656/68 nel quale

all'art. 1 troviamo il riferimento a false o fallaci indicazioni di provenienza: art. 1 «(...) Le merci per le quali vi sia il fondato sospetto che rechino una falsa o fallace indicazione di provenienza sono soggette a fermo all'atto della loro introduzione nel territorio della Repubblica, a cura dei competenti uffici doganali che ne danno immediatamente notizia all'Autorità giudiziaria e agli interessati».

(11) Ricordiamo inoltre l'Accordo TRIP's il quale dedica alle indicazioni geografiche gli artt. 22-24, definendole come «le indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un Membro, o una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica» (22, comma 1); nell'Accordo non si fa invece menzione delle denominazioni di origine. Sono state date diverse interpretazioni e spiegazioni a questa mancanza, ma la dottrina maggioritaria ritiene che tale soluzione sia stata dettata dalla volontà di trovare «un'unica denominazione e definizione». Tutto questo al fine di superare la distinzione tra indicazioni geografiche e denominazioni di origine, spesso fonte di problemi interpretativi di non facile soluzione. V. in argomento COSTATO, in *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2006, 244 e ss.

cettiva dell'art. 517 c.p. eliminando il contrasto giurisprudenziale sul momento consumativo del reato (12) e stabilendo che esso si perfeziona sin dal momento della presentazione dei prodotti e delle merci in dogana.

Altro punto da rilevare è che il legislatore si è riferito alle indicazioni di provenienza senza menzionare l'origine, e ciò potrebbe non essere frutto di una dimenticanza. Invero, se per provenienza è da intendersi la provenienza di un prodotto da un determinato produttore e non da uno specifico luogo di fabbricazione, e se l'art 517 c.p. garantisce il consumatore solo per la provenienza delle merci da un imprenditore che ne ha la responsabilità giuridica, economica e tecnica di produzione (13), si potrebbe affermare che il legislatore, con la finanziaria 2004, non ha intenzionalmente menzionato il luogo di produzione come luogo geografico di origine.

Ritornando alle singole disposizioni introdotte dalla legge n. 350 del 2003 è opportuno soffermarsi anche sui commi 61-63, dove si prevede l'istituzione presso il MIPAF di «un apposito fondo» avente la finalità di realizzare azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria del *made in Italy*.

L'obiettivo che il legislatore si sarebbe posto con le disposizioni dei commi 49 e 61-63 è quello di sostenere la produzione italiana, regolamentando l'indicazione di origine a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio nazionale (14).

La legge finanziaria, infatti, assegna al MIPAF il compito di vigilare su quello che sarebbe dovuto essere un segno a tutela delle produzioni agroalimentari di qualità, chiamato «Naturalmenteitaliano», introdotto dall'art. 4, comma 62 della stessa legge finanziaria. Tale intervento ha dato origine a non pochi dubbi sulla sua contrarietà al diritto comunitario, che proibisce a qualsiasi «autorità pubblica» di porre in essere disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, atti ed incitamenti diretti ad accordare ai prodotti nazionali una preferenza (diversa da un aiuto) che finisce per essere una misura avente effetto equivalente alle restrizioni quantitative vietate dal Trattato (15).

Occorre, allora, ricordare che la norma sulle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative è contenuta negli artt. 28 e 29 del Trattato i quali stabiliscono che sono vietate le restrizioni quantitative sia all'importazione che all'esportazione e ogni misura d'effetto equivalente. Tale regola ha trovato applicazione con la direttiva 70/50 del 22 dicembre 1969 la quale vieta *misure che accordano preferenza ai prodotti nazionali*.

In particolare rientrano in tale categoria le misure che riservano ai soli prodotti nazionali denominazioni che non costituiscono né denominazioni di origine né denominazioni di provenienza.

La regola che se ne ricava è che gli Stati membri non

possono favorire i prodotti delle rispettive agricolture freghiandoli di segni che qualifichino il prodotto come italiano, spagnolo, tedesco ecc., salvo che ciò avvenga nel quadro della normativa comunitaria delle DOP e IGP.

Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la Corte ritiene incompatibile con il mercato unico la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale di tutto o di parte del processo produttivo.

Tale localizzazione infatti «di per ciò stesso limita o svantaggia un processo produttivo le cui fasi si svolgono in tutto o in parte in altri Stati membri»; a tale principio fanno eccezione unicamente le regole relative alle denominazioni di origine e alle indicazioni di provenienza (DOP, IGP).

La casistica delle normative nazionali censurate in sede comunitaria è piuttosto ricca; ne citiamo alcuni esempi.

La decisione della Corte di giustizia del 7 maggio 1997, cause riunite da C-321/94 a C-324/94, relativamente all'utilizzazione della denominazione «prodotti della montagna francese», ha affermato che tale segno è una indicazione di provenienza semplice e, perciò, diretto a promuovere i prodotti delle zone montane. Ad avviso della Corte, l'uso della dicitura «montagna» quando è accompagnata da aggettivazioni nazionali, ha carattere discriminatorio nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, se riservata ai soli prodotti nazionali ed è perciò incompatibile con l'art. 28 del Trattato.

Con decisione del 5 novembre 2002 (causa C-325/00) la Corte ha censurato la Repubblica federale di Germania, per aver violato l'art. 28 del Trattato con una normativa sul marchio di qualità «Markenqualität aus deutschen Landen» (marchio di qualità di marca della campagna tedesca), in quanto tale segno «può indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano tale marchio escludendo i prodotti importati». In materia di marchi regionali, con decisione 6 marzo 2003 (causa C-6/02) la Corte ha affermato la responsabilità della Repubblica Francese, la quale «non avendo posto fine, entro il termine fissato nel parere motivato, alla protezione giuridica nazionale concessa alla denominazione «Salaisons d'Auvergne», nonché ai marchi regionali «Savie», «Franche-Comté», «Corse», «Midi-Pyrénées», «Normandie», «Nord-Pas-de-Calais», «Ardenne de France», «Limousin», «Languedoc-Roussillon» e «Lorraine» (...) è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 28 CE».

Per quanto concerne il nostro Paese, nel febbraio del 1998 la Commissione ha aperto una procedura di infrazione contestando l'esistenza, nella normativa italiana, di marchi di qualità che violavano le disposizioni dell'art. 28 del Trattato, poiché riservavano l'apposizione di marchi geografici collettivi pubblici esclusivamente a prodotti provenienti da determinate zone geografiche italiane.

Poiché ai fini del divieto contenuto negli artt. 28 e 29

(12) Negli anni precedenti infatti la suprema Corte aveva aperto la strada ad un'interpretazione che prediligeva un'applicazione piuttosto restrittiva del reato di cui all'art. 517 c.p.; ciò che veniva preso in considerazione ai fini della configurazione del reato era la effettiva vendita o messa in circolazione dei prodotti con segni mendaci (Cass. Pen. 20 gennaio 1996, n. 4374, Dubini, rv. 204.196 e 2 luglio 2001, n. 26754, Andolfo, in *Giust. pen.*, 2002, 702). La presentazione della merce all'ufficio doganale per le operazioni di sdoganamento non veniva considerata una messa in circolazione del bene. A parere della Corte, l'elemento carente, nell'ipotesi di presentazione della merce alla dogana, era la commercializzazione, «(...) lo sdoganamento non costituisce atto podromico alla vendita (...)». Cfr. sentenza 11 dicembre 1995, n. 4374, cit.

(13) Cfr. Cass. Pen. 2 febbraio 2005, n. 3352, Scarpa, in questa Riv., 2006, 187, con nota di COVIELLO, *Merchi prodotte all'estero: la mancata indicazione del Paese di provenienza non inganna il consumatore*, che verrà esaminata nei paragrafi successivi.

(14) Al fine di valorizzare il *made in Italy* sono inoltre stati creati: «l'Espo-

sizione permanente del *design* italiano e del *made in Italy*» con sede a Roma, il «Comitato nazionale anti-contraffazione», costituito peraltro senza oneri per la finanza pubblica, con il compito di monitoraggio dei fenomeni di violazione dei diritti di proprietà industriale e funzioni di coordinamento delle misure volte a contrastarli, e «gli Uffici di consulenza per la tutela del marchio». Infine, è stato introdotto il «Fondo per l'assistenza legale internazionale alle imprese» destinato alla tutela sia del marchio che delle altre violazioni dei diritti relativi alla proprietà industriale e intellettuale.

Inoltre, al comma 50, sono state istituite presso l'Agenzia delle dogane «una centrale operativa» (mediante apparecchiature *scanner* installate negli spazi doganali) e «una banca dati» delle immagini derivate.

Compito fondamentale della Centrale operativa è quello di provvedere, in caso di merci provenienti da Paesi terzi e destinate ai Paesi comunitari, a fornire informazioni agli uffici doganali dei Paesi destinatari sulle eventuali violazioni di norme a tutela delle contraffazioni. V. *La manovra economica*, Il sole 24 ore, cit., 47 e ss.

(15) Vedi sul punto GERMANÒ - ROOK BASILE, *Diritto agrario*, cit., 283.

del Trattato è sufficiente che le misure di cui trattasi siano atte ad ostacolare, direttamente o indirettamente, le importazioni tra Stati membri, risulta essere vietata la norma nazionale che subordina il diritto di usare una denominazione di qualità per un prodotto nazionale alla condizione che il prodotto venga fabbricato o lavorato nel territorio nazionale.

Se un mercato deve essere, nella misura del possibile, unico, il diritto a una denominazione di qualità per un prodotto dovrebbe dipendere – salvo le norme in materia di denominazione di origine e indicazione di provenienza – unicamente dalle caratteristiche obiettive intrinseche dalle quali risulti la qualità del prodotto, e non già dalla sua origine geografica.

Alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte è difficile ritenere che un eventuale marchio collettivo di titolarità pubblica finalizzato a identificare l'origine geografica italiana (quindi destinato a identificare genericamente le produzioni realizzate in Italia) possa sfuggire alla censura delle istituzioni comunitarie.

Già nel 1998 un provvedimento normativo, e precisamente l'art. 7 del d.lgs. n. 173, aveva introdotto la previsione di un marchio «identificativo della produzione agroalimentare nazionale» che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto consistere «in un segno o indicazione per la distinzione nel commercio della produzione agroalimentare nazionale» ed essere «di proprietà del Ministero per le politiche agricole».

La norma è rimasta senza attuazione, a seguito della censura espressa in una comunicazione della Commissione, in quanto «limitandosi la concessione del marchio in funzione della sola origine o provenienza geografica sarebbe contrario alle disposizioni del Trattato, in quanto il marchio e il segno di cui trattasi possono favorire i prodotti nazionali a scapito dei prodotti provenienti da altri Stati membri» (16).

Alla luce di quanto esposto possiamo, dunque, ritenere che l'auspicata istituzione di un marchio/segno «Naturalmente italiano» prevista al comma 62 dell'art. 4 della finanziaria 2004 sia vietata sotto il profilo comunitario.

5. - Il legislatore italiano ha emanato, successivamente alla legge n. 350 del 2003, il d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 conosciuto come il «Codice della proprietà industriale» (17), il quale sancisce, all'art. 29, la protezione delle indicazioni

geografiche e delle denominazioni di origine (18).

Ancora, nei mesi successivi, il Governo italiano con il d.lgs. 14 marzo 2005, n. 35 ha proceduto al riassetto delle procedure di controllo alle frontiere e all'introduzione di sanzioni per chi acquista sulle «bancarelle» merce contraffatta (19).

L'attenzione del legislatore si è posta sul rilancio delle produzioni agroalimentari nazionali.

Il MIPAF, infatti, allo scopo di favorire l'esportazione dei prodotti agricoli e alimentari italiani ha promosso un programma per garantire un migliore accesso ai mercati esteri.

Il comma 8 dell'art. 1 disciplina un progetto chiamato «Scegli Italia» con l'obiettivo dell'incremento dei flussi turistici internazionali e nazionali attraverso l'uso di tecnologie digitali. Per tale «segno» vale, però, lo stesso discorso di contrarietà al diritto comunitario fatto in precedenza. «Scegli Italia», infatti, se sollecitato da un organismo pubblico, diventa una sorta di incitamento accordato ai prodotti nazionali. Tale intervento, che sicuramente rientra nel tentativo di creare spazi di visibilità per la nostra produzione, rappresenta un modo per indurre il consumatore a scegliere merci italiane. Tale progetto è rimasto sulla carta, perché se fosse stato attuato avrebbe subito la stessa sorte delle campagne pubblicitarie irlandesi e inglesi degli anni '80.

La Corte di giustizia, infatti, con la sentenza 24 novembre 1982, C-248/80, *Commissione c. Irlanda*, ha ritenuto illegittima la campagna pubblicitaria del Governo irlandese con cui si era incoraggiato l'acquisto di prodotti nazionali attraverso l'apposizione di un segno «garantito irlandese».

Allo stesso modo è stata censurata la campagna pubblicitaria inglese a sostegno della vendita di alcune varietà di pere e mele poiché incoraggiava la vendita di alcune specifiche varietà di frutta nazionali (20).

6. - Tornando alle novità introdotte con il d.lgs. n. 35 del 2005, quella più significativa riguarda la modifica all'art. 4, comma 49 della finanziaria 2004.

Il comma 9 dell'art. 1 del d.lgs. n. 35 del 2005 stabilisce infatti che: «all'art. 4, comma 49 dopo le parole "fallaci indicazioni di provenienza" sono inserite le seguenti parole: "o di origine"».

Di conseguenza ora sono soggette all'applicazione

(16) COSTATO, *Commento all'art. 7, d.lgs. 173 del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 479.

(17) Per un'esauritiva elencazione dei vari passaggi normativi si riporta anche il d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297 che all'art. 2 si occupa della designazione e presentazione della denominazione del segno distintivo o del marchio sanzionando, salva l'applicazione delle norme penali vigenti, chiunque modifica, per la commercializzazione o l'immissione al consumo, la denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio così come registrati ai sensi del regolamento (CEE) n. 2081/92, del Consiglio, del 14 luglio 1992, per un prodotto certificato conforme. Ed inoltre sanziona, sempre salva l'applicazione delle norme penali vigenti, chiunque nella designazione e presentazione del prodotto usurpa, imita, o evoca una denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione non consentita o è accompagnata da espressioni quali genere, tipo, metodo, alla maniera, imitazione, o simili, è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemila ad euro tredicimila.

(18) Tali indicazioni sono definite come quelle che «identificano un Paese, una Regione o una località, quando siano adottate per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione».

La tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine era già presente nel nostro ordinamento grazie alle disposizioni del d.lgs. 19 marzo 1996, n. 19; tale decreto aveva infatti lo scopo di adeguare la legislazione nazionale alle prescrizioni dell'accordo sui diritti di proprietà intellettuale concernenti il commercio (l'Uruguay Round).

(19) Un rilevante intervento riguarda la quantificazione della pena: è infatti previsto un anno di reclusione e la multa fino a 20.000 euro, una modifica non da poco se si fa il paragone con la precedente disposizione.

Il comma 13 dello stesso articolo inserisce un incentivo per le imprese nazionali che abbiano trasferito la propria attività all'estero e che intendano reinvestire in Italia. È previsto un rafforzamento del sistema doganale attraverso il riassetto delle procedure amministrative di sdoganamento affidato all'Agenzia delle dogane. Viene inoltre introdotta una specifica sanzione per chi acquista una merce contraffatta.

La norma prevede infatti che, sempre che il fatto non costituisca reato, «è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria fino a 10.000 euro l'acquisto o l'accettazione, senza averne prima accertata la legittima provenienza, a qualsiasi titolo di cose che, per la loro qualità o per la condizione di chi le offre, o per l'entità del prezzo, inducano a ritenere che siano state violate le norme in materia di origine e provenienza dei prodotti (...). Inoltre il decreto intende rendere finalmente operativo il dettato della legge finanziaria 2004 (art. 4, comma 50) che istituiva presso l'Agenzia delle dogane la Centrale operativa per l'individuazione della merce. Per un dettagliato commento al testo del d.lgs. n. 30/2005, v. *Guida al diritto*, in *Il sole 24 ore*, 2005, n. 3.

(20) Corte di giustizia CE 13 dicembre 1983, in causa C-222/82, *Apple and pear Development Council*.

Ricordiamo, inoltre, la sentenza del 17 giugno 1981, in causa C-113/80, *Commissione c. Irlanda*, la Corte ha censurato, in quanto ritenute misure di effetto equivalente ai sensi dell'allora art. 30 (ora 28) del Trattato CEE, due provvedimenti normativi irlandesi (306 e 307/1971) che imponevano, per determinate categorie di prodotti, l'obbligo di indicare sugli stessi il Paese d'origine; oppure il termine «Foreign». I prodotti in questione erano articoli di gioielleria importati, recanti motivi o aventi caratteristiche che facessero pensare che gli stessi fossero *souvenirs* d'Irlanda (ad esempio un personaggio irlandese, un avvenimento o un paesaggio irlandese, un levriero irlandese, una tavola rotonda, un trifoglio irlandese, ecc.).

della sanzione penale di cui all'art. 517 c.p. anche le false o fallaci *indicazioni di origine*.

L'introduzione di questa modifica ha dato luogo ad un dibattito sul suo significato, ovverosia se nella fattispecie di reato delle false indicazioni di origine rientrano le indicazioni sulla *provenienza materiale* del prodotto e quindi, dato che il termine «provenienza» indica la derivazione sotto il profilo generico ed economico, da un determinato produttore, oppure se il termine «origine» dell'art. 517 c.p. richiami il luogo geografico di produzione materiale della merce.

La Corte di cassazione ha chiarito i dubbi con la sentenza n. 3352 del febbraio 2005 (caso Fro Italy) (21), dichiarando che ciò che la legge garantisce al consumatore come garanzia riguarda l'origine e la provenienza di un prodotto *non già da un determinato luogo, ma da un determinato produttore*, eccezion fatta per alcuni casi specificatamente previsti dalla legge (22).

Con la detta sentenza la Cassazione afferma, dunque, che l'origine tutelata dalla norma è un'*origine giuridica* e che la previsione di sanzioni a carico di chi utilizza la stampigliatura *made in Italy* su prodotti e merci non originari dall'Italia riguarda la nazionalità dell'impresa di produzione.

D'altronde la «delocalizzazione» del processo produttivo con la conseguente reimportazione del prodotto, oltre che legittima, appare anche frequente, basti pensare ad esempio alle autovetture Fiat costruite all'estero da società controllate (23).

La portata applicativa della norma di cui all'art. 4, comma 49, legge finanziaria 2004 rimane, dunque, la stessa, anche dopo l'inserimento del termine «origine». A giudizio della Suprema Corte, infatti, «allo stato attuale della legislazione solo in alcuni casi la legge ha attribuito rilevanza al luogo ed ha quindi imposto la specifica indicazione del luogo di origine delle merci e dei prodotti, e ciò in quei casi in cui fattori climatici o ambientali possono avere una incidenza sulla qualità del prodotto».

Tale affermazione è stata sottolineata dalla Corte di cassazione in particolar modo in due recenti sentenze nelle quali essa ha introdotto la distinzione tra *prodotti industriali* e *prodotti agricoli e alimentari*. Con la prima, nell'aprile del 2005, la Corte si è occupata di un caso di abbinamento prodotti in Cina e venduti in Italia con un'etichet-

ta che riportava il nome della società italiana e la dicitura «Italy» (24). Orbene, nella motivazione, la Cassazione ha enucleato il fondamentale principio in base al quale i prodotti industriali si distinguono da quelli agricoli e alimentari in quanto solo i secondi sono identificabili in relazione all'origine geografica e solo in essi i fattori ambientali e umani incidono sulle qualità.

Con la seconda sentenza (Cass. Pen. 23 settembre 2005, n. 34103), la Corte ha precisato il significato da dare alla stampigliatura «*made in Italy*»: si tratta di una *marchiatura* che può essere apposta non solo quando il prodotto è stato integralmente fabbricato sul territorio nazionale, ma anche quando la merce è stata in parte prodotta o fabbricata all'estero ma in Italia è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale. Ma, come accennato, nella motivazione ha chiarito che i prodotti agricoli e alimentari sono identificabili soltanto in base all'origine geografica (25).

Va detto peraltro, anche in seguito a tale giurisprudenza, che la distinzione tra prodotti industriali e prodotti agricoli e alimentari sembra essere rimasta all'interno di un'area delimitata, ossia come una previsione d'eccezione. Cioè sembra che ad essere presi in considerazione siano solo alcuni tipi di prodotti agricoli ed alimentari. In altre parole l'origine geografica a cui la Cassazione ha fatto riferimento parrebbe rilevare solo per i prodotti soggetti alla specifica normativa comunitaria sulle DOP e IGP; per i prodotti agricoli che non beneficiano di tale specifico riconoscimento sembrerebbe non rilevare il riferimento al luogo.

Ci pare, invece, che la tutela accordata ai prodotti agricoli e alimentari dalla legge finanziaria 2004 e dai successivi interventi normativi riguardi non solo i prodotti alimentari di qualità geografica e, perciò, dotati di particolare pregio.

Ci pare, cioè, che essa non sia una tutela eccezionale riservata a quei prodotti che, in quanto qualitativamente legati ad un certo luogo, sono assoggettati a norme particolari. Le norme sul «*made in Italy*» sono volte alla generalità dei prodotti alimentari, che esse intendono salvaguardare anche se non ricorrono i requisiti delle DOP e IGP: anch'essi, infatti, possono rappresentare la tradizione del nostro popolo, soprattutto quando sono prodotti tipici, ovvero quei prodotti che di regola sono oggetto dell'attenzione dei contraffattori. □

(21) Cass. Pen. 2 febbraio 2005, n. 3352, cit. (caso Fro Italy). In Italia opera una società, la Fro S.r.l., che fabbrica elettrodi per saldature; tale società è partecipante al 70,38 per cento nella S.A. Buctin con sede a Buzau (Romania) nel cui stabilimento vengono realizzati elettrodi per saldature secondo la tecnologia, le formule e le procedure aziendali della Società italiana controllante. Gli elettrodi vengono importati in Italia dalla stessa società Fro in confezioni aventi la dicitura «Fro, Via Torricelli 15, Verona - Italy».

Nell'aprile del 2004 l'Agenzia delle dogane ha bloccato una partita di merci in importazione. Il reato contestato alla società è quello di cui all'art. 517 c.p. ed all'art. 4, comma 49, legge n. 350/03; dieci mesi dopo la Cassazione ha annullato il sequestro affermando che il reato prospettato dal P.M. non è configurabile.

(22) Esisteva già un precedente giudiziario di una vicenda analoga ma accaduta cinque anni prima quando non esisteva ancora la norma della finanziaria 2004: è il «caso Thun». In quel caso oggetti di ceramica provenienti dalla Cina e destinati alla Società Thun di Bolzano, con la dicitura «Thun Bolzano - Italy», erano stati sequestrati in base all'art. 517 c.p.

(23) Vedi a proposito Cass. Pen. 23 settembre 2005, n. 34103, Tarantino, in questa Riv., 2005, 706, con commento di MASINI, *Delocalizzazione produttiva e applicabilità della tutela del Made in Italy*, e in *Foro it.*, 2005, II, 646; Corte cost. 4 maggio 2005, n. 175, in *Giur. cost.*, 2005, 1591 e Cons. stato, Atti norm. 4 aprile 2004, n. 1361, in *Foro amm.*, *Cons. Stato*, 2005, 4, 1251. Una delle ultime sentenze in materia risale al gennaio 2006 e riguardava il caso di Tizio, legale rappresentante della Tasci s.r.l., il quale veniva

indagato per il delitto di cui agli artt. 56 e 517 c.p. per aver importato alcuni capi di abbigliamento dalla Moldavia ad opera della predetta società e per averli poi immessi nel commercio con la targhetta «*designed and produced by Alfa S.r.l. Rovereto Italy*». Rinvenibile sul sito *web www.filodiritto.it*, ultimo accesso il 25 febbraio 2006.

(24) Cfr. Cass. Pen. 14 aprile 2005, n. 13712, Acanfora, in *Dir. ind.*, 2005, 372.

(25) Uno dei casi in cui maggiormente si è ravvisata l'importanza di questa caratteristica dei prodotti alimentari è stato quello legato alla normativa sull'olio d'oliva. L'Italia aveva emanato nel 1998 la legge n. 313 «disposizioni per l'etichettatura d'origine dell'olio extra vergine di oliva, dell'olio di oliva vergine e dell'olio d'oliva», la quale disponeva che questi tre tipi di olio potessero essere venduti o comunque messi in commercio con le diciture «prodotto Italia» o «*made in Italy*» solo se l'intero ciclo di raccolta, produzione, lavorazione e condizionamento, si fosse svolto nel territorio nazionale. Contro questa legge la Commissione europea avviò una procedura di infrazione. In seguito poi la Corte di giustizia rigettò il ricorso presentato dall'Italia nel marzo 1999 per l'annullamento del regolamento 22 dicembre 1998, n. 281, che individuava nel luogo della molitura delle olive il luogo d'origine dell'olio. V. a tal proposito SIROTTI GAUDENZI, *Rafforzata la tutela del made in Italy*, in *Guida al diritto*, 2004, n. 1, 134 e ss.

Per un commento alle recenti sentenze della Corte di cassazione sull'origine dell'olio, ed in particolare sulla sentenza 7 aprile 2006, n. 12452, vedi F. ALBISINI, *Anche per la Corte di cassazione l'origine dell'olio è quella delle olive*, in questa Riv., 2006, 256.

La protezione del paesaggio nella legislazione nazionale e nella legge urbanistica della Regione Toscana (*)

di ALBERTO ABRAMI

La protezione del paesaggio, o più esattamente delle «bellezze naturali», si realizza nel nostro ordinamento giuridico con la legge n. 1497 del 1939 che ne sostituì un'altra dell'inizio degli anni '20. Con tale normativa si intende tutelare determinati beni considerati - sia singolarmente, sia nel loro insieme, sia come ambiti territoriali - di non comune bellezza. La individuazione dei beni oggetto della protezione avviene in modo puntiforme sul territorio attraverso un atto tecnico-discrezionale della pubblica amministrazione, e cioè, mediante la proposta di una speciale Commissione di esperti ed il successivo provvedimento del Ministro competente, sentiti i rilievi del privato interessato.

La protezione attuata mediante il vincolo ha il significato di rilevare l'aspetto esteriore del bene, ossia il dato estetico. Viene cioè tutelato ciò che appare bello in una percezione a distanza e non ciò che ivi è inserito, come flora, fauna ecc., pur essendo questo di particolare rilevanza scientifica o naturalistica.

Il vincolo produce l'effetto di impedire al possessore del bene di modificarne l'aspetto esteriore senza l'autorizzazione del Ministero competente, e l'autorizzazione potrà essere rilasciata - considerato che il vincolo non ha carattere assoluto - ogni qualvolta si ritenga da parte della P.A. che l'intervento richiesto sia compatibile con la presenza del vincolo.

Ulteriore effetto del vincolo è costituito dal fatto che il Ministro della pubblica istruzione corrispondente all'attuale Ministro per i beni e le attività culturali, poteva redigere un piano paesaggistico dal quale, è ragionevole pensare, non poteva prescindere il piano regolatore comunale. Di certo, in modo espresso, l'art. 24 del r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, costituente il regolamento d'esecuzione della legge n. 1497 del 1939, prescrive che i sindaci non possano rilasciare «la licenza di costruzione se non previo parere favorevole della competente sovrintendenza».

Con l'attuazione dell'ordinamento regionale mediante i decreti presidenziali del gennaio del 1972, vengono trasferiti

alle Regioni le competenze legislative - da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale - ed amministrative, relative alla materia urbanistica e, con esse, anche la funzione di redigere ed approvare i piani paesaggistici di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939.

La definitiva ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni si realizza peraltro col d.p.r. n. 616 del 1977 fino a quando non si avrà, nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione ed, in particolare, degli artt. 117 e 118 che accentuerà notevolmente, rispetto allo Stato, il ruolo della Regione e degli enti locali.

Il decreto n. 616 del 1977 dà una definizione ampia di urbanistica fino a comprendere in essa «la protezione dell'ambiente»; tuttavia, viene mantenuta la distinzione tra la materia urbanistica e la materia costitutiva e le bellezze naturali o beni ambientali, come ormai queste si vanno intitolando.

Le funzioni relative alla materia bellezze naturali vengono delegate, non trasferite - ma nella sostanza la differenza non è percepibile più di tanto - alle Regioni, e con esse anche il rilascio delle autorizzazioni, o nulla-osta, relative alle modificazioni dei beni vincolati per gli aspetti paesaggistici, ad opera degli interessati.

Le Regioni, a loro volta, sub-delegano (1) tali funzioni agli enti locali, per lo più alle Province, ma anche ai Comuni, secondo l'opzione operata per prima dalla Regione Toscana che investe la Commissione edilizia comunale della competenza, in particolare, relativa al rilascio delle autorizzazioni, allorché si tratti, appunto, di beni vincolati. Ma, in tal caso, affinché non via sia commistione tra urbanistica e bellezze naturali, la Commissione edilizia viene integrata da tre esperti nominati dallo stesso Comune, seppur per la validità della Commissione sia sufficiente la presenza di due membri. Va da sé che, almeno in generale, la Commissione edilizia risulta decisamente affollata, così da rendere minoritaria la rappresentanza di garanzia delle bellezze naturali.

(*) Lo scritto riproduce, con integrazioni e l'aggiunta delle note, la relazione svolta al Convegno *Dopo Monticchiello: un patrimonio paesaggistico da salvare*, promosso dalla Sezione regionale toscana di Italia Nostra e tenutosi a Firenze il giorno 9 dicembre 2006.

(1) L'istituto della sub-delega era fino ad allora sconosciuto al nostro

ordinamento, almeno a quello pubblicistico che qui ci riguarda. Ad esso si fece ricorso per consentire alle Regioni di delegare agli enti locali, in attuazione del disposto dell'art. 118 Cost., funzioni che lo Stato non aveva loro trasferito ma solo delegate.

A questo punto va evidenziato come alcune Regioni, quali la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, l'Emilia-Romagna e l'Abruzzo, dimostrando attenzione alle problematiche del territorio, vanno elaborando una legislazione urbanistica a 360 gradi sul territorio che definiranno tanto di uso, quanto di tutela del territorio, e che, di fatto, ingloba attraverso lo strumento urbanistico anche la protezione delle bellezze naturali (2). Non è quindi un caso se, forse maliziosamente, questo modello di urbanistica venne definito, da una parte della dottrina, di panurbanistica. Sta di fatto che le Regioni non risulta abbiano utilizzato in alcuna occasione lo strumento del piano paesaggistico disciplinato dalla legge n. 1497 del 1939, successivamente all'acquisizione delle competenze in materia.

Non sappiamo quali esiti pratici abbia avuto questa disciplina urbanistica regionale, ma è vero, però, che in più di una Regione, soprattutto, del Mezzogiorno d'Italia, ove ampia fu, invece, l'inerzia legislativa regionale, l'attività edilizia si espanse incontrollata, in particolare nelle aree maggiormente appetibili dal punto di vista turistico, come lungo le coste, in danno dell'interesse generale.

Non suscitò sorprese quindi, tranne che in senso positivo, se sul panorama urbanistico regionale appena descritto lo Stato abbia calato, prima un decreto ministeriale, e poi, essendo stato questo «giustiziato» dai T.A.R. in quanto lesivo della riserva di legge in materia di proprietà, un decreto legge, convertito nella legge - con massicce modificazioni - 8 agosto 1985, n. 431, con la quale venivano automaticamente vincolati, e cioè per effetto della stessa entrata in vigore della legge, una serie di beni ed aree tipologiche individuate nel loro genere, ossia in quanto categorie, costituenti dei sistemi ecologici tipizzanti il nostro paesaggio-ambiente, a prescindere da ogni valutazione di natura estetica (3). E ciò è facilmente rilevabile qualora si pensi che oggetto della protezione è, fra le altre, l'intera categoria dei territori boscati, così come lo sono le aree gravate dagli usi civici, i beni appartenenti alle università agrarie ecc., che non potrebbero, per il solo fatto della loro esistenza, esser considerati particolarmente «belli», vale a dire caratterizzati da peculiare bellezza secondo il criterio sul quale riposa la legge n. 1497 del 1939.

Si trattò di una massiccia riforma del sistema di protezione del paesaggio - quella operata dalla legge n. 431 del 1985 - che andava ad integrare, in modo assolutamente innovativo, la pregressa legge del 1939 travolgendo in tal modo il passato sistema fondato sulla protezione puntiforme sul territorio realizzata attraverso un giudizio tecnico-discrezionale di bellezza dell'Autorità amministrativa.

La nuova legge non compiva, dunque, rispetto al passato, alcuna scelta fondata sul criterio del «bello di natura», ma mirava a proteggere quanto più possibile del territorio nazionale nelle sue rilevanti caratterizzazioni naturalistiche e silvo-pastorali, non ancora deteriorato (4).

In questo senso si abbracciava un metodo del tutto

nuovo, quello dell'individuazione di categorie di beni, come sopra detto, considerati strutturali o tipizzanti il nostro paesaggio-ambiente, ad opera dello stesso legislatore, quali il paesaggio costiero, il paesaggio fluviale, il paesaggio alpino e appenninico oltre una certa altezza, le stesse aree costituite in parchi e riserve nazionali e regionali con i territori di protezione esterna ecc.

Per la sua portata rivoluzionaria, la legge non si limitò a fissare i nuovi principi fondamentali della materia per le Regioni a statuto ordinario, ma venne anche qualificata come legge di riforma economico-sociale e, con tale formulazione, poté imporsi alle Regioni a statuto speciale.

L'effetto principale della classificazione operata dalla legge era costituito dall'obbligo per le Regioni di redigere un piano paesaggistico per i beni individuati dalla stessa legge come bellezze naturali o beni ambientali, ciò che, invece, nella normativa del 1939 costituiva solo una facoltà.

Cambiava anche il sistema autorizzatorio, che ora faceva capo alla Regione, o più frequentemente all'ente da questa delegato, allorché il possessore del bene vincolato intendeva alterare il bene protetto.

Una disciplina particolare ovvero di tutto rilievo, ancorché estremamente succinta, veniva dettata per i possessori di boschi nella considerazione che, trattandosi di beni produttivi, occorreva tener conto della necessità della loro utilizzazione. Veniva così stabilito che, finché si fosse proceduto ad un «taglio culturale», non occorreva la autorizzazione paesaggistica essendo questa ritenuta superflua quando il taglio fosse stato autorizzato dall'Autorità forestale.

La dizione taglio culturale non appartiene, in realtà, alla terminologia forestale che qualifica i vari tipi di taglio in base a determinate procedure di carattere tecnico; tuttavia, considerato nel contesto normativo nel quale era inserito, aveva il generale significato di un taglio che, nel mentre assicurava al proprietario del bosco la provvigione legnosa, garantiva anche lo svolgimento delle altre funzioni tipiche del bosco come quelle paesaggistiche ed ambientali perseguite dal legislatore (5).

Vi era dunque coincidenza, allorché si fosse trattato del «taglio culturale» - la cui disciplina, si rinverrà solo nell'art. 6 del d.lgs. n. 227 del 2001 - tra interesse forestale ed interesse paesaggistico, nel senso che garantito il primo, anche il secondo era automaticamente soddisfatto.

Circa gli elementi caratterizzanti il piano paesaggistico, niente dice la legge che si limita ad affermare che le Regioni «sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio». Estremamente scarse sono, d'altra parte, le indicazioni che a questo riguardo ci provengono dalla normativa del 1939 e, più esattamente, dal regolamento d'esecuzione, r.d. 3 giugno 1940, n. 1357.

Spetterà quindi alla Regioni interpretare il significato e dunque i contenuti del piano paesaggistico. Tuttavia, è importante rilevare che il piano paesaggistico nella nuova legislazione del 1985, ha per fine non solo la conservazio-

(2) In argomento, A. ABRAMI, *I territori forestali: dal vincolo idrogeologico al vincolo ambientale*, Firenze, 1993, 51 e ss.

(3) La classificazione dei beni ed aree tipologiche operata dalla legge n. 431 del 1985 ed avente ad effetto l'imposizione del vincolo paesaggistico-ambientale, come riferito nel testo, viene riprodotta nel d.lgs. n. 490 del 1999 e quindi nel codice del 2004 che però prevede la cessazione del vincolo allorché viene approvato il piano paesaggistico. Con la conseguenza che una modifica del piano paesistico successiva alla sua approvazione, ossia una variante di piano non troverebbe ostacoli in un vincolo ormai venuto meno. Nel decreto n. 157 del 2006 di correzione della pregressa normativa, la disposizione è stata eliminata sicché il vincolo permane comunque.

(4) Cfr. B. CARBONI, *La nuova disciplina per la tutela dei beni culturali*

ed ambientali, in *Giur. merito*, 1986, 747 e ss.

(5) La dizione «taglio culturale» compare un'unica volta nel nostro ordinamento forestale e, più esattamente, in un regolamento dell'inizio del secolo scorso (7 aprile 1904) diretto a disciplinare i tagli nei boschi demaniali costituiti in stazioni climatiche ove il taglio ha una funzione assolutamente selettiva essendo volto all'eliminazione degli alberi schiantati, e per procedere ai diradamenti e agli espurghi. Ma è da escludere che la legge n. 431 del 1985 abbia inteso il taglio culturale in questo senso, allorché ha preso in considerazione l'intera categoria dei territori boscati, perchè altrimenti l'ordinaria attività forestale di produzione di legname avrebbe dovuto essere continuamente sottoposta ad autorizzazione, anziché disciplinata mediante i regolamenti forestali (prescrizioni di massima).

ne, ma anche la valorizzazione dei beni, ed ancora che esso può essere sostituito da un piano «urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ambientali», non meglio precisato. Il significato di tale dizione sembra peraltro esser quello di consentire la formazione di un unico strumento di pianificazione del territorio che, indipendentemente dalla sua denominazione, abbia però cura dei nuovi valori paesaggistici. Ma sul punto torneremo più avanti; ora va evidenziato che la disciplina in modo compiuto del piano paesaggistico si rinverrà nel d.lgs. n. 42 del 2004, integrato e corretto dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, come diremo fra poco, con il quale viene sostituita la regolamentazione disposta dalla legge n. 431 del 1985 e successivamente riprodotta senza sostanziali modificazioni nel d.lgs. n. 490 del 1999.

Quanto al significato di «valorizzazione», esso rimaneva inesplicito nella legge n. 431 del 1985 ed, allo stesso modo, nel decreto n. 490 del 1999. Nel codice del 2004 l'idea di valorizzazione, anzi la sua definizione, la troviamo nella prima parte relativa ai principi generali, ma riferita al patrimonio culturale, come attività diretta a promuoverne la «conoscenza» e ad assicurarne «le migliori condizioni» della sua «utilizzo e fruizione pubblica»; viene, inoltre, precisato che «la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze» (art. 6) (6).

Con le integrazioni e correzioni conseguenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 157 del 2006 viene aggiunto al disposto dell'art. 6 ora richiamato, un preciso riferimento ai beni paesaggistici per cui la valorizzazione comprende oltre a quanto sopra riportato, anche la «riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, compromessi e degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati».

L'ultimo inciso dell'articolo ci pare significativo delle possibili utilizzazioni del paesaggio, seppur considerate in un contesto particolare come quello degli immobili ed aree degradate, nel senso che queste appaiono consentibili, ovvero compatibili con l'idea di valorizzazione dei beni protetti, purché risultino espressione di una evoluzione socio-economica consona alla natura dei luoghi.

Tornando, per comodità espositiva, alla legge n. 431 del 1985, v'è da rilevare come un'altra novità rispetto alla legislazione pregressa ovvero al sistema costituzionale del riparto delle funzioni fra Stato e Regioni risultante dal decreto n. 616, era costituita dal potere ministeriale di annullare - entro 60 giorni dal loro ricevimento - le autorizzazioni regionali, o degli enti locali delegati dalla Regione; annullamento che secondo la giurisprudenza amministrativa poteva avvenire solo per motivi di legittimità, sicché accadeva non di rado che gli uffici ministeriali, motivando nel merito l'annullamento, lo vedessero poi vanificato in seguito al ricorso al T.A.R. degli interessati.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ossia del codice dei beni culturali e del paesaggio, si era registrato un passo indietro sotto il profilo della cura dell'interesse nazionale nel senso che quest'ultima normativa aveva sostituito il potere di annullamento dello Stato con un parere preventivo, obbligatorio, ma non vincolante, per l'ente ricevente il parere (7).

Tuttavia, finché non fosse stato redatto il piano paesaggistico ad opera della Regione, e questo non fosse stato recepito negli strumenti urbanistici degli enti interessati, permaneva, in via transitoria, appunto, il potere statale di

annullamento degli atti autorizzatori regionali (art. 159).

Il successivo d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 recante «Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio», disciplina nuovamente l'intervento statale in materia di autorizzazioni paesaggistiche da parte della Regione o dell'ente da questa delegato all'esercizio della funzione. In tale decreto viene intanto stabilito che le Regioni, qualora stabiliscano di non esercitare direttamente la funzione autorizzatoria, possano delegarla alle Province o ad associazioni intercomunali costituite ai sensi della legge sulle autonomie locali n. 267 del 2000. L'imputazione della competenza alla dimensione sovracomunale viene, con tutta probabilità, operata dal legislatore delegato al fine di assicurare l'adeguatezza della dimensione territoriale allo svolgimento della funzione, non sufficientemente garantita dall'area corrispondente ai confini comunali, e di assicurare la «necessaria distinzione tra la tutela paesaggistica e le competenze urbanistiche comunali», che nel caso della delega ai Comuni verrebbe compromessa dalla commistione delle due competenze - urbanistiche e paesaggistiche - facenti capo alla commissione edilizia comunale.

La legge, peraltro, non esclude il conferimento della delega ai Comuni per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, ma solo quando la Regione abbia approvato il piano paesaggistico ed a condizione che questi ultimi abbiano provveduto all'adeguamento ad esso dei loro strumenti urbanistici. In tal caso, però, diversamente da quanto si verifica nella stessa ipotesi normativa con la delega alle Province o alle associazioni intercomunali, ove il parere della Sovrintendenza ha solo natura preventiva, nel caso, dicevamo, della delega ai singoli Comuni, il parere diviene vincolante.

Il disposto normativo mette in chiara evidenza come la tutela del paesaggio non sia sufficientemente garantita quando essa viene spezzettata in relazione ai confini comunali, ma meglio essa può esprimersi allorché il paesaggio acquisisce una dimensione sovracomunale ossia di area vasta.

Va inoltre rilevato che nell'ipotesi in cui il piano paesaggistico, come recita l'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, sia stato approvato in seguito ad accordo tra la Regione, il Ministero dei beni e per le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente, ed inoltre, v'è da ritenere, sia stato, il piano - ma la legge non si esprime al riguardo -, recepito in questa misura da Province e Comuni, il parere del Soprintendente è obbligatorio ma non vincolante. Questa previsione legislativa non è priva di rilevanza pratica, poiché costituisce, come è stato osservato, un disincentivo alla formazione isolata da parte della Regione del piano paesaggistico, e cioè senza ricorrere all'intesa con lo Stato (8).

Vale la pena evidenziare come nel d.lgs. n. 157 del 2006 l'elaborazione congiunta di Stato e Regione del piano paesaggistico acquisisca una portata ben maggiore rispetto alla pregressa legislazione rinvenibile nel codice del 2004, dal momento che da tale forma d'intesa - pur rimanendo eventuale anche nel nuovo decreto legislativo - discendono una serie di conseguenze di natura premiale che, rispetto al testo precedente, appunto, vengono decisamente rafforzate.

Modifiche non di carattere sostanziale vengono infine introdotte dal d.lgs. n. 157 del 2006 in relazione al procedimento concernente le autorizzazioni regionali rilasciate in via transitoria, che conservano alle Soprintendenze il potere

(6) Sulle tematiche relative alla valorizzazione dei beni culturali, si veda D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al «principio dell'intesa» (una prima lettura del codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 2005, 315 e ss.

(7) Sul punto si veda il commento di D. SANDRONI all'art. 146 del codice in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, coordinato da R. TOMIOZZO, Milano, 2005, 667 e ss.

(8) Così S. AMOROSINO, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A.M. SANDULLI, Milano, 2006, 947.

di procedere al loro annullamento con provvedimento motivato, quando non siano ritenute conformi alle prescrizioni di tutela del paesaggio.

Abbiamo detto in precedenza come convenga ora considerare i contenuti principali del d.lgs. n. 42 del 2004 e, tuttavia, questo non può non essere correlato con la legge urbanistica della Regione Toscana vigente, come recita il titolo del nostro scritto.

Possiamo intanto affermare come la legislazione in materia sia stata caratterizzata nella Regione Toscana da tre periodi temporali. Il primo di questi periodi va dal 1972 - anno in cui ha inizio l'attività sia legislativa che amministrativa regionale - fino al 1995, quando entra in vigore la legge n. 5 del 1995.

Questa prima fase dell'attività urbanistica regionale è caratterizzata dalla adesione ai principi fondamentali della legislazione urbanistica statale. Con ciò intendiamo principalmente sottolineare come il piano regolatore, una volta che il Comune l'abbia adottato, diviene produttivo di effetti giuridici solo quando sia intervenuta l'approvazione della Regione, sentita la Commissione regionale tecnico-amministrativa (C.R.T.A.).

Si ripete, insomma, il modello statale, dove in sostituzione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, troviamo la speciale Commissione regionale costituita dai rappresentanti delle varie discipline di settore aventi competenze nel territorio oggetto del piano.

Con la successiva legge regionale n. 5 del 1995, ha inizio un deciso, quanto inopinato - poiché il vecchio modello aveva ben funzionato, a parte qualche isolata, seppur non irrilevante, smagliatura - cambio di marcia. Il potere della Regione si depotenzia decisamente ed il piano regolatore comunale che, nel frattempo, viene denominato dalla legge regionale «strutturale», è unicamente condizionato nella sua esecutività dal parere di conformità della Provincia che, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali - successivamente integrata e poi sostituita, ma non alterata nel suo impianto originario dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - ha acquisito funzioni in materia urbanistica e, più esattamente, la competenza ad emanare il piano territoriale di coordinamento considerato elemento essenziale di cerniera tra il piano regionale e quello comunale.

Una volta recepito il parere di conformità della Provincia, il Comune, nella legge n. 5 del 1995, poteva deliberare l'approvazione del piano strutturale, senza che la Provincia fosse stata posta nella condizione di verificare in quale misura il Comune avesse rispettato il parere di sua competenza, sicché ad essa non rimaneva altra strada, per far valere le proprie ragioni che fossero, eventualmente, rimaste insoddisfatte, che il ricorso al T.A.R.

La legge n. 5 del 1995 viene sostituita, dopo dieci anni di vigenza, dall'attuale legge n. 1 del 2005 che entra in vigore nel gennaio di quell'anno e reca il titolo «Norme per il governo del territorio». Con tale legislazione vengono recepite le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio relative alla formazione del piano paesaggistico ed alla sua incidenza sugli strumenti della pianificazione urbanistica regionale, provinciale e comunale.

Va detto ora che la legge Toscana è stata impugnata dal Governo che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale in riferimento a tre articoli della legge, esattamente gli artt. 32, comma 3, 34, comma 3 e 105, comma 3, sui quali è caduta la censura della Corte costituzionale che, con

la sentenza 5 maggio 2006, n. 182 (9), accogliendo *in toto* le eccezioni avanzate dallo Stato, ha fortemente inciso sui poteri pianificatori dei Comuni in relazione alla tutela dei beni paesaggistici. Su questo argomento ci soffermeremo tuttavia fra poco.

Prima di esaminare in quale misura la nuova legge toscana di governo del territorio abbia recepito le disposizioni del codice del paesaggio, conviene rilevare subito come essa esalti ancor più della precedente legge n. 5 del 1995, l'autonomia comunale eliminando il parere di conformità della Provincia, sicché il Comune - a parte alcuni meccanismi correttivi, tuttavia non facilmente attuabili nell'esperienza pratica, ed attivati dagli altri soggetti della pianificazione territoriale ossia, Regione, Provincia ed altri Comuni interessati - rimane sostanzialmente arbitro incontrollato delle destinazioni del proprio territorio.

Di qui l'importanza che va attribuita alla redazione in modo puntuale del piano paesistico, la cui formazione il codice del paesaggio, allo stesso modo della pregressa legislazione costituita dalla legge n. 431 del 1985, prevede a livello di Regione.

Abbiamo visto, d'altra parte, come pianificazione paesistica e pianificazione urbanistica che si faccia carico dei valori paesaggistici, siano fungibili, nel senso che la tutela dei valori paesaggistici può essere espressa anche dallo strumento urbanistico, purché questo manifesti effettivamente la volontà protezionistica ossia si caratterizzi come «piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali»; sicché, a ben vedere, non rileva tanto la scelta dello strumento che si intende utilizzare, quanto il perseguimento dell'obbiettivo che si intende raggiungere, e cioè la tutela dei beni. Entrambi del resto vengono definiti dall'art. 135 riformato dal d.lgs. n. 157 del 2006, con l'unica denominazione di «piani paesaggistici».

Detto questo, va però sottolineato che il piano urbanistico territoriale, dovendo rifarsi nei suoi contenuti alle prescrizioni della legislazione speciale, quella, appunto paesaggistica, non può non contenere - pena la perdita della sua stessa qualificazione - disposizioni atte a garantire in modo congruo la tutela dei beni paesaggistici. In ciò, infatti, sta la sua tipicità, ma anche la sua sovraordinazione rispetto agli ordinari strumenti urbanistici, secondo il costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale.

In conclusione, le Regioni potranno realizzare il piano paesaggistico sia considerandolo isolatamente dalla pianificazione urbanistica, che comunque rimane da esso condizionata, sia inserendo le scelte di piano paesaggistico nel contesto dell'intera pianificazione del territorio regionale che le Regioni elaborano mediante il piano di indirizzo territoriale (P.I.T.).

Il d.lgs. n. 42 del 2004 ci offre, all'art. 131, la definizione di paesaggio che, ispirandosi ai contenuti della Convenzione europea sul paesaggio, trova fondamento in una sintesi dinamica di valori espressi tanto dalla natura dei luoghi, quanto dalla loro storia, interrelati fra di loro (comma 1). La definizione non sarebbe però completa se non riportassimo anche il comma 2 dell'art. 131, per cui «la tutela e la valorizzazione salvaguardano i valori» che il paesaggio «esprime quali manifestazioni identitarie percepibili» (10). Viene quindi superata l'idea tradizionale dell'identificazione del paesaggio con ciò che appare bello per natura, per accoglierne un'altra più ampia che non prescinde dalla conside-

(9) In *Urbanistica e appalti*, 2006, 667, con nota di M.T. SEMPREVIVA.

(10) Risulta evidente dalla lettura, in particolare, del secondo comma dell'art. 131 del codice sopra riportato, l'interesse verso la dimensione locale che già si rinviene all'art. 1, lett. a) della Convenzione europea, sottoscrit-

ta a Firenze il 20 febbraio 2000, ma che non risulta ancora ratificata dal nostro Parlamento, ove per paesaggio si deve intendere «una determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni».

razione sul territorio della presenza dell'uomo nella continuità della sua mutevole vicenda economica e sociale.

È necessario ora rilevare, che i beni paesaggistici, secondo il codice del paesaggio, non sono solo i beni vincolati ai sensi della legge n.1497 del 1939 e quelli individuati dalla classificazione operata dalla legge n. 431 del 1985, oggi riprodotta nell'art. 142 del codice, ma anche quegli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico con atto della Regione avendo fatto riferimento alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, morfologiche ed estetiche dei beni e, trattandosi di aree, «aventi valore identitario del territorio in cui ricadono o che siano percepite come tali dalle popolazioni in cui ricadono». Gli elementi di riferimento per la qualificazione dei beni ci paiono espressione chiaramente significativa del nuovo concetto di paesaggio nella sua visione antropocentrica ed estetica fissato nell'art. 131 che sopra abbiamo riportato nei suoi due commi (11).

Il provvedimento regionale di dichiarazione dei beni di interesse pubblico costituisce la conclusione di una complessa procedura che ha inizio per volontà di una speciale Commissione formata da funzionari statali e regionali, oltretutto da esperti della materia, istituita in ciascuna Regione secondo le previsioni degli artt. da 137 a 141 riformati totalmente dal d.lgs. n. 157 del 2006. Ove vi sia inerzia da parte della Regione viene previsto, decorso un determinato termine, il potere sostitutivo statale.

Oltre a queste categorie di beni ed aree, altre possono essere sottoposte a «specifiche misure di salvaguardia ed utilizzazione» dallo stesso piano paesaggistico.

La disposizione è assolutamente comprensibile quando si pensi alla omogeneità di tanti nostri paesaggi agro-forestali che non consentono un trattamento diversificato tra terreno agricolo in senso stretto e terreno forestale che, diversamente dal primo, è protetto dalla legge per effetto della classificazione operata dalla legge n. 431 del 1985 che individua come meritevoli di tutela i «territori coperti da foresta» o da boschi» (12).

Per altro canto, non si può negare che la disposizione richiamata produca l'effetto di ridurre gli spazi distintivi tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica e, fatalmente, di rendere meno comprensibile la diversificazione dei due strumenti di gestione del territorio dal momento che la disciplina del piano paesaggistico non viene posta esclusivamente in funzione delle aree vincolate, ma queste costituiscono solo l'oggetto principale dell'insieme dei precetti contenuti nel piano (13).

Dicevamo prima come il codice disponga che la formazione del piano paesistico avvenga a livello regionale, mentre la legge della Regione Toscana n. 1 sul governo del territorio prevede per la protezione del proprio paesaggio tre livelli, che si integrano fra di loro, di pianificazione e cioè quegli stessi con i quali si realizza la pianificazione urbanistica.

Il primo di questi, denominato piano di indirizzo territoriale, ha il significato di fissare le linee direttive a livello regionale e destinate ad esser, tali linee direttive, recepite dalla Provincia per la formazione del piano territoriale di coordinamento, il quale, a sua volta, detta le direttive per la formazione, in modo puntuale e compiuto

to questa volta, del piano strutturale di competenza del Comune.

Ogni ente, dunque, Regione, Provincia e Comune ha un suo ruolo e tutti e tre concorrono alla protezione del paesaggio attraverso i propri strumenti di pianificazione urbanistica. Se si intende ricostituire in un sistema unitario ovvero a livello di Regione l'effettiva protezione paesaggistica vigente nel territorio toscano, occorrerà quindi mettere insieme, come in un *puzzle*, le varie tessere rappresentative dei piani strutturali di quanti sono i Comuni toscani; per fortuna in misura contenuta rispetto ad altre Regioni, per merito della riforma amministrativa del Governo granducale della seconda metà del settecento.

Questo sistema, che potremmo definire a cascata, approntato dalla Regione Toscana utilizzando gli strumenti tradizionali della pianificazione urbanistica all'interno dei quali si realizza anche la protezione dei valori paesaggistici, contraddice alle disposizioni del codice del paesaggio? In buona misura dobbiamo ritenere di sì facendo riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2006 alla quale abbiamo prima fatto cenno, dove si afferma testualmente che «il piano paesaggistico deve essere unitario, globale e quindi regionale, e al quale deve sottostare la pianificazione urbanistica ai livelli inferiori».

Noi ci rendiamo conto che una pianificazione disposta a livello dell'intera Regione incontra delle difficoltà ad esprimersi in modo puntuale e dettagliato; tuttavia l'ultima bozza del P.I.T. elaborata dalla Regione Toscana - certamente migliorativa della precedente - non ha, per quanto riguarda i beni paesaggistici, perché della pianificazione relativa a tali beni stiamo trattando, quel carattere di precettività nei confronti della pianificazione sottordinata che si evince dalle previsioni del codice del paesaggio e della cui novità non sembra si sia reso conto il legislatore toscano. Questi utilizza lo strumento del piano regionale come piano di indirizzo, non solo in relazione alla pianificazione urbanistica, ma anche in relazione alla pianificazione paesaggistica limitandosi ad individuare i beni protetti o da proteggere, come, ad esempio, i territori collinari, piuttosto che dettarne una disciplina compiuta. In tal modo la pianificazione paesaggistica non ha il carattere della completezza, ma questa viene affidata ai livelli di governo locale, provinciale e comunale. Più che essere disposizioni costituenti i contenuti di un piano avente immediata applicazione sul territorio regionale, le disposizioni del piano di indirizzo territoriale hanno invece le caratteristiche di norme destinate ad essere recepite da una pianificazione sottordinata. Il che, se è del tutto comprensibile per la pianificazione urbanistica, lo è meno per quanto riguarda la pianificazione paesaggistica che non può non manifestarsi a livello di area vasta - il cui significato cercheremo di chiarire più avanti - e di certo contraddice i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2006.

Rileva al riguardo il giudice costituzionale che il superamento della separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica da un lato e tutela paesaggistica dall'altro, operato dalla legge urbanistica toscana, facendo rientrare la tutela del paesaggio nell'ambito del siste-

(11) Sul punto, P.L. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 2007 e ss.

(12) Fra le diverse caratterizzazioni del piano paesaggistico disciplinato dall'art. 143 del codice, si fa riferimento al criterio dell'omogeneità quale elemento distintivo per la ripartizione del territorio regionale in ambiti paesaggistici.

saggistici. Nella redazione riformata dal d.lgs. n. 157 del 2006 dell'art. 143, il riferimento alla ripartizione del territorio in ambiti paesaggistici viene meno.

(13) Così S. AMOROSINO, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 951.

ma della pianificazione del territorio e rendendo partecipi anche i livelli territoriali inferiori di governo quali le Province ed i Comuni nella disciplina di tutela del paesaggio, prende le mosse da un principio condivisibile. Questo principio presenta, però - afferma la Corte -, il «suo elemento critico, laddove, trasferendo le decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale, si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale».

La Corte costituzionale, dunque, non esclude la formazione di un livello inferiore di pianificazione, rispetto al piano regionale, ed in tal senso destinato a dettare una disciplina minuta del territorio. Il dato che non si può mettere da parte è che le disposizioni del piano regionale abbiano sufficienti contenuti precettivi che garantiscano, rispetto alla pianificazione sott'ordinata, la tutela del paesaggio regionale.

Chiarito quanto interessava sulla relazione tra l'ordinamento statale e quello regionale riguardo alla tutela del paesaggio secondo il pensiero della Corte costituzionale, conviene ora prendere in considerazione il piano territoriale di coordinamento di competenza delle singole Province, e nel quale, a nostro parere, il piano paesaggistico può trovare la propria formale definitività senza danno dell'interesse regionale una volta che questo sia stato espresso in un alveo ove è possibile incanalare con sicurezza il potere discrezionale provinciale rappresentativo di quell'area vasta alla quale abbiamo prima accennato.

Il piano territoriale di coordinamento viene disciplinato dalla legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990 che, appunto, lo prevede, come piano di indirizzo dell'attività urbanistica dei Comuni ricadenti nel territorio provinciale. Ciò riguarda il carattere generale del piano, poiché la legislazione prevede, in relazione ad attività che necessitano di area vasta ovvero che non è possibile comprimere all'interno dei confini amministrativi dei Comuni, dei piani di settore che, in quanto tali, ricevono già a livello provinciale una disciplina puntuale. L'art. 57 del d.lgs. n. 112 del 1998 che precisa i contenuti dell'art. 15 comma 2 della legge n. 142 del 1990 in relazione al piano territoriale di coordinamento, fa riferimento ai «settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali».

La legge n. 142 del 1990 è stata da ultimo sostituita dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ma non ci sembra che siano venute meno le caratteristiche del piano territoriale di coordinamento nel senso sopra detto, quanto meno laddove la nuova normativa attribuisce a tale forma di piano il potere di individuare le diverse destinazioni del territorio provinciale in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti (art. 20). Ci sembra chiaro che la protezione delle bellezze naturali ossia del paesaggio, meglio si presta ad essere disciplinata a livello di area

vasta, piuttosto che essere spezzettata a livello dei confini comunali secondo le disposizioni della legge toscana n. 1 del 2005. Facciamo un esempio: è possibile apprezzare il paesaggio fiorentino distinguendolo da quanto sta intorno alle colline della città che però amministrativamente costituiscono i territori dei Comuni di Fiesole, dell'Impruneta, di Bagno a Ripoli ecc.? Io direi proprio di no. Se le cose stanno in questi termini il piano paesaggistico, dopo aver ricevuto una disciplina di carattere unitario e generale, ma non generica, a livello regionale, riceve una disciplina puntuale, e in questo senso definitiva, all'interno del piano territoriale di coordinamento di competenza della Provincia come piano di settore e, in quanto tale, diviene di per sé produttivo di effetti giuridici nei confronti dei privati.

Se qualcuno obietta che in tal modo si lede l'autonomia comunale, rispondiamo ancora con le parole della Corte costituzionale che nella sentenza n. 182 del 2006, alla quale sopra ci siamo richiamati, afferma che la legislazione statale «costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali». Ed è ancora la Corte, appena più avanti nel testo riportato, che ribadisce e sottolinea «che il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali».

Il pensiero della Corte costituzionale è di una chiarezza assoluta nell'evidenziare l'uniformità del paesaggio attraverso una disciplina disposta a livello regionale, così da impedire che ciascun Comune lo consideri, sia pure interpretando le direttive regionali e provinciali, di propria pertinenza.

Un'ultima osservazione riguarda la collocazione costituzionale del «paesaggio» che non acquisisce una autonoma rilevanza nella riscrittura dell'art. 117 della Costituzione realizzata mediante la riforma del Titolo V del 2001, diversamente dalla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di competenza esclusiva dello Stato, e del «governo del territorio», di competenza concorrente. Non era certo compito della sentenza della Corte chiarire in quale dei due ordini costituzionali dovessimo sussumere il paesaggio, ma è assolutamente rilevante l'affermazione della stessa Corte costituzionale che qualunque collocazione costituzionale si voglia dare al «paesaggio», la sua disciplina non può essere vista in relazione ai confini amministrativi comunali.

Non è priva di significato, infine, la censura dell'improvvida disposizione contenuta nella legge regionale n. 1 del 2005 dove viene previsto solo il preavviso scritto per le costruzioni nelle zone sismiche, invece della - come rileva la Corte costituzionale - richiesta di autorizzazione scritta rivolta al competente Ufficio tecnico della Regione. □

Il riparto di competenze fra Stato e Regioni nel quadro della normativa in materia di aree naturali protette (*)

di FELICE SCHENA

1. Premessa generale sui rapporti fra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente. - 2. I rapporti Stato-Regioni nella individuazione... - 3. ...(*segue*) e nella istituzione delle aree naturali protette. - 4. I rapporti Stato-Regioni nella gestione delle aree naturali protette.

1. - Secondo quanto dispone l'art. 1 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette», le aree naturali protette sono territori caratterizzati da peculiari valori naturalistico-ambientali meritevoli di particolare protezione e, per questo motivo, assoggettati dalla stessa legge ad uno speciale regime di tutela e gestione, ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.

Le aree naturali protette, variamente classificate al successivo art. 2 della legge n. 394 del 1991 citata, sono dunque create essenzialmente in funzione della tutela di un valore superindividuale, cui si attribuisce convenzionalmente il nome di «ambiente».

Trattasi di nozione alquanto discussa, tant'è che non manca chi considera l'«ambiente» null'altro che il risultato di un'operazione linguistica consistente nel sostantivare determinate qualità già insite negli elementi naturali che costituiscono, nel loro insieme, il bene «ambiente»; in altre parole, secondo questa dottrina, non era necessario creare un autonomo bene giuridico e farne oggetto di speciale tutela per preservare certe qualità che i singoli elementi che lo compongono già posseggono in quanto tali (1).

Sennonché, noi non possiamo fare a meno di considerare che l'opinione assolutamente dominante è nel senso di qualificare l'ambiente come bene autonomo, di natura immateriale, ad appartenenza collettiva, ontologicamente disgiunto dalle sue singole componenti; mentre, d'altro canto, possiamo dire che questo procedimento di sostanziazione è servito più che altro per incardinare in capo allo Stato, quale ente esponenziale dell'intera comunità nazionale, un diritto al risarcimento del danno che deriva dalla lesione di questo bene come tale.

È probabile che le difficoltà sopra evidenziate trovino origine nella circostanza che manca nella nostra Costituzione una definizione esplicita di «ambiente»; anzi, fino alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, come vedremo, ha modificato l'art. 117 della Cost. nel senso di

riservare alla legislazione statale esclusiva la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», il termine «ambiente» nemmeno compariva.

È stata la giurisprudenza, soprattutto costituzionale, a riempire tale vuoto, coniando una nozione di «ambiente» sempre più svincolata da quella, originaria, di «paesaggio», a sua volta inteso come insieme di beni caratterizzati da una particolare bellezza e, dunque, tutelati unicamente per il loro rilevante valore scenico (le c.d. «bellezze naturali»).

In effetti, al «paesaggio» fa riferimento la Costituzione, allorché all'art. 9 riconosce quale compito della Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Ora, l'aver inserito la disposizione in esame fra i principi fondamentali e l'aver attribuito alla Repubblica in quanto tale, e dunque alla comunità nazionale organizzata nelle sue varie dimensioni (ricordiamo che ai sensi del nuovo art. 114 della Cost. «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»), il compito di tutelare il paesaggio indusse la Corte costituzionale, dopo alcuni iniziali incertezze, a superare la concezione essenzialmente visualistica del bene tutelato, che ancora improntava la legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali, per identificarlo più propriamente con una componente, forse la più importante, dell'ambiente naturale, inteso come complesso unitario di beni rilevanti per la qualità della vita dell'uomo.

Nel dibattito intervenne anche la Corte di cassazione, la quale, in una nota sentenza del 1979, ancorò il valore ambientale ad un parametro costituzionale diverso da quello dell'art. 9 Cost. e pur tuttavia ad esso strettamente correlato, non fosse altro che per l'identico destinatario della previsione normativa; si fa riferimento all'art. 32 della Cost., che assegna sempre alla Repubblica il compito di tutelare la salute come fondamentale diritto

(*) Appunti, rielaborati e integrati con le relative note, della lezione tenuta in data 15 febbraio 2007 in occasione del primo Master universitario di II livello in *Governance delle aree naturali protette*, organizzato dall'Università degli studi del Molise, Facoltà di scienze matematiche, fisi-

che e naturali, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione per la protezione della natura.

(1) Così F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Vol. I, IV ed., Padova, 2004, 344 ss., n. 4.

dell'individuo e interesse della collettività. Orbene, nella sentenza citata la Suprema Corte ebbe modo di affermare che il diritto alla salute «si presenta non solo come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma come vero e proprio diritto all'ambiente salubre»; l'obiettivo che la Corte persegue è quello di rendere azionabile in giudizio, costruendolo alla stregua di un diritto soggettivo, un interesse tipicamente adesopota qual è l'interesse ad un ambiente integro, che è di tutti e di ciascuno al tempo stesso, e tuttavia ciò che conta ai nostri fini è il riconoscimento dell'esistenza di un bene ambiente costituzionalmente tutelato.

Non è un caso, del resto, che il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 394 del 1991 reciti: «La presente legge, in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, 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».

Oltre che per i motivi predetti, questo riferimento agli artt. 9 e 32 della Costituzione assume rilevanza anche sotto diverso profilo, che più direttamente ci introduce al tema oggetto del presente lavoro.

Viene definitivamente risolto, a livello legislativo, un problema che era sorto alla metà degli anni '70 in merito al riparto delle competenze fra Stato e Regioni in tema di protezione della natura.

Con la creazione delle Regioni a statuto ordinario si era, infatti, posta l'esigenza di trasferire in capo ai nuovi soggetti istituzionali tutta una serie di competenze fino ad allora esercitate dallo Stato; esigenza resa problematica soprattutto per quei settori, come appunto la tutela dell'ambiente, per i quali mancava una chiara indicazione a livello di Carta costituzionale circa la loro appartenenza a ben individuate materie a competenza legislativa (statale) esclusiva o concorrente. Facendo propria una concezione panurbanistica, che vedeva nell'urbanistica una materia concernente «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente», il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attribuì dunque alla competenza regionale la tutela e la gestione dei valori naturalistici e ambientali, così implicitamente riconducendo il bene «ambiente» sotto l'egida non già dell'art. 9, ed eventualmente dell'art. 32 della Cost., quale valore primario ed insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro (così ancora la Corte cost.), bensì dell'art. 117 della stessa Cost., siccome assorbito appunto dalla materia «urbanistica» e dunque di spettanza della Regione secondo la disposizione da ultimo citata.

È di tutta evidenza come una simile presa di posizione del legislatore delegato tradisse lo spirito della nostra Carta fondamentale, così come ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale di quegli stessi anni, separando di nuovo la nozione di ambiente da quella di paesaggio e lasciando alle difformi valutazioni dei tanti Consigli regionali l'adozione di scelte che, in quanto incidenti su interessi basilari non solo delle collettività rappresentate, ma più in generale, dell'intera comunità nazionale (salute, qualità della vita, benessere individuale, etc.), solo lo Stato avrebbe potuto e dovuto assumere. Ed invero, già

prima della legge n. 394 del 1991 il legislatore rimise le cose a posto con due fondamentali interventi in tema di protezione dell'ambiente. Facciamo riferimento, *in primis*, al d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431 (la famosa legge Galasso), nel quale, per un verso, viene cristallizzata l'identificazione del paesaggio con l'ambiente, di cui il primo è la componente estetica e culturale, e, per altro verso, viene accolto *in nuce* il principio della «leale collaborazione» fra Stato e Regione nel campo della tutela ambientale; e facciamo, altresì, riferimento alla l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, ove il bene ambiente assume un valore così rilevante da indurre il legislatore, da un lato, a creare, ai massimi livelli, una organizzazione amministrativa statale ad esso dedicata, e, dall'altro, a configurarlo quale bene giuridico suscettibile di lesione in sé, a prescindere dalla violazione di singole sue componenti ad appartenenza individuale, incardinando, come detto, in capo allo Stato la titolarità del diritto al relativo risarcimento.

Ma è con la legge quadro sulle aree protette che il disegno abbozzato dal legislatore della metà degli anni ottanta trova il suo naturale completamento.

Lo si comprende già dalla lettura dell'art. 1 che l'attenzione del legislatore si è spostata dall'elemento estetico-culturale, che per lungo tempo ha rappresentato l'unico oggetto della disciplina a tutela della natura, a quello naturalistico-ambientale; ed infatti, il comma 2 espressamente recita: «Ai fini della presente legge, costituiscono il patrimonio naturale (del Paese) le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale». Da notare che il riferimento «forte» all'ambiente nelle sue varie componenti quale «patrimonio del Paese», ossia bene ad appartenenza collettiva, di tutti e di ciascuno, richiama il «patrimonio naturale nazionale» di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 349 del 1986, così sancendo definitivamente il ruolo preminente dello Stato, e, per esso, del Ministero dell'ambiente, nella tutela di questo bene di interesse nazionale, se non addirittura sopranazionale.

Ciò che sarà consacrato, una decina di anni appresso, dopo che il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, e il nuovo Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), meramente riproduttivo, per quanto ci interessa, delle disposizioni della legge Galasso del 1985, avrebbero lasciato le cose sostanzialmente immutate sul piano delle competenze Stato-Regioni in materia di protezione della natura, dalla già citata legge costituzionale n. 3 del 2001, che, nel modificare il Titolo V della Parte II della Costituzione, dedicato alle autonomie territoriali, riserva alla competenza esclusiva dello Stato, come detto, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (2).

Scelta tranciante a prima vista discutibile, dato che da tempo la Corte costituzionale aveva bene messo in evidenza come la tutela dell'ambiente fosse materia interferente con numerose altre di competenza delle Regioni, dall'urbanistica (oggi, governo del territorio), all'assistenza sanitaria, ai lavori pubblici.

Ancora una volta, ci penserà l'opera della giurisprudenza a correggere questo «eccesso di zelo» del legislatore costituzionale.

Nella sentenza della Corte costituzionale 10-26 luglio

(2) Una sintetica, ma al tempo stesso esauriente, ricostruzione di sessant'anni di evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, dalla legge sulle bellezze natura-

li del 1939 al Testo Unico n. 490 del 1999, si può leggere in *Cons. Stato*, ad. plen. 29 ottobre 2001, n. 9, in www.giustizia-amministrativa.it.

2002, n. 407 (3), infatti, si legge: «(...) A questo riguardo va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (...). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (...). I lavori preparatori relativi alla lett. s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

Viene dunque chiarito, una volta per tutte (4), come si articola il riparto di competenze fra Stato e Regioni nella materia ambientale: allo Stato compete la fissazione di *standard* uniformi di tutela, ossia le scelte che presuppongono quella visione d'insieme di cui si diceva sopra, mentre alle Regioni spettano le decisioni di dettaglio, più direttamente legate all'area territoriale interessata, con il limite però della cd. «maggior tutela compatibile», nel senso che la normativa regionale che incida su valori naturalistico-ambientali potrà trovare applicazione solo se assicuri una tutela più marcata rispetto a quella garantita dalla legislazione statale.

A conclusione di questo breve *excursus* non resta che spendere due parole sul codice dei beni culturali e del paesaggio (c.d. codice Urbani) approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e recentemente modificato.

Esso accoglie una nozione di paesaggio quale patrimonio culturale del Paese che, se per un verso richiama la nozione di ambiente quale patrimonio *naturale* del Paese di cui alle leggi sopra citate, un ideale continuità

con esse, per altro verso la dice lunga sulla distanza che separa la normativa in esame dalle prime leggi sulla tutela delle bellezze naturali. Sul punto si veda, in particolare, il comma 3 dell'art. 2 del decreto 42, nonché quanto stabilito dalla Convenzione europea sul paesaggio fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e di recente ratificata con l. 9 gennaio 2006, n. 14); d'altro canto il Codice, valorizza il ruolo delle Regioni nella tutela del bene «paesaggio», razionalizzando ad un tempo la leale cooperazione che deve esistere sul punto con gli organi statali, ciò che incide non poco nella gestione di un'area naturale protetta se si considera che, fin dai tempi della legge Galasso, ed oggi ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. f), del codice, sono di interesse paesaggistico e sottoposti al regime vincolistico relativo «i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi» (5).

2. - Ciò premesso, dobbiamo ora vedere come i principi sopra esposti abbiano trovato applicazione, a livello di legislazione ordinaria, nel riparto di competenze fra Stato e Regioni in materia di individuazione, istituzione e gestione delle aree naturali protette.

Naturalmente il discorso si incentrerà soprattutto sulle aree protette nazionali, dato che su di esse si sono registrati i conflitti più accesi.

Punto di partenza è la descrizione, a grandi linee, del procedimento che conduce alla creazione di un parco o di una riserva di interesse nazionale.

Al riguardo, sono ben distinguibili due diversi momenti, quello della individuazione dei territori che, per le loro caratteristiche di pregio, presentano quei valori naturalistico-ambientali che ne giustificano l'assoggettamento allo speciale regime di tutela e gestione disegnato dalla legge, e quello della istituzione vera e propria dell'area protetta su detti territori, o anche solo su porzioni di essi, previamente individuati.

Orbene, il momento di individuazione delle aree caratterizzate dalla presenza di valori naturalistici così rilevanti da rendere necessaria la creazione di un parco o di una riserva nazionali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, che, come subito vedremo, la esercita attraverso lo strumento legislativo o provvedimentale.

Di ciò non si è mai dubitato, tant'è che lo stesso art. 83 del d.p.r. n. 616 del 1977, nel trasferire alle Regioni, nel quadro di quella concezione panurbanistica cui si accennava più sopra, «le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali», al comma 4 precisava: «Resta ferma, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, la potestà per il Governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale», laddove si sarebbe poi chiarito che «il potere di individuazione dell'area sulla quale deve essere istituita una riserva di carattere interregionale comporta *a fortiori* che analogo potere debba essere riconosciuto anche in relazione ai parchi e alle riserve di interesse

(3) In *Foro it.*, 2003, 688; *G.U.R.I.*, 31 luglio 2002, n. 30, prima serie spec., 139 e ss., part. par. 3.2 del *Considerato in diritto*.

(4) Le successive pronunce della Consulta sull'argomento sono, infatti, tutte sulle falsariga di quella citata nel testo. E così, tanto per fare un esempio, in più occasioni la Corte si è trovata a deliberare la legittimità costituzionale di disposizioni di leggi regionali che andavano a modificare sotto vari aspetti il calendario venatorio, dichiarandone la contrarietà proprio all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione sul presupposto che la determinazione temporale del prelievo venatorio è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e, dunque, da questo punto di vista risponde ad una esigenza di tutela dell'ambiente e

dell'ecosistema, che la norma citata attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, «in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna» (vedi, fra le tante, Corte cost. 21 ottobre 2005, n. 391, in questa Riv., 2007, 16, con nota di N. LUCIFERO, in *G.U.R.I.*, 26 ottobre 2005, n. 43, prima serie spec., 7 e ss.).

(5) Per una interessante disamina delle principali questioni sollevate dalla Parte III del codice Urbani, dedicata ai beni paesaggistici, dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, vedasi S. AMOROSINO: *La revisione del codice Urbani. Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Gazzetta ambiente*, 2006, n. 4, 95 e ss.

nazionale» (6), ciò che rileva essendo non il fatto, puramente geografico, che l'area da tutelare insistesse sul territorio di più Regioni, bensì il carattere nazionale dell'interesse alla sua salvaguardia.

Lettura, quest'ultima, che trovava conferma nell'art. 5 della legge n. 349 del 1986, il quale, dopo aver previsto, al comma 1, in capo al Ministro dell'ambiente un potere di proposta nell'ambito del procedimento di cui all'art. 83, comma 4, del d.p.r. n. 616 del 1977 sopra citato, al successivo comma 2 trasferiva al Ministero dell'ambiente le competenze esercitate, ai sensi delle leggi allora vigenti, dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste in materia di parchi nazionali e di individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale, con il compito di promuovere in esse la costituzione di parchi e riserve naturali.

Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 7 della l. 3 marzo 1987, n. 59, nelle aree individuate come zone da destinarsi a parchi nazionali e riserve naturali statali, al Ministro dell'ambiente era data facoltà di adottare, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, ovvero anche in assenza del loro parere, se non espresso nel termine di trenta giorni dalla richiesta, le necessarie misure di salvaguardia, con le quali eventualmente vietare qualsiasi trasformazione dello stato dei luoghi.

Da notare che lo Stato non ha mai abdicato a tale compito di individuazione delle aree di importanza naturalistica nazionale e internazionale, nemmeno quando la legge n. 394 del 1991 ebbe a creare il Comitato per le aree naturali protette (art. 3), un Comitato paritetico tra Stato e Regioni composto da sei Ministri, o Sottosegretari delegati, e da sei Presidenti di Regione o Provincia autonoma, o Assessori delegati, al quale la legge affidava una serie di funzioni essenziali in materia, dalla identificazione, sulla base della Carta della natura, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali, alla integrazione della classificazione delle aree protette, dalla adozione del Programma triennale per le aree naturali protette di cui al successivo art. 4, all'approvazione dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette.

Ebbene, il Programma triennale in parola, fra l'altro, avrebbe dovuto, per il passato, specificare i territori che formano oggetto del sistema delle aree naturali protette di interesse internazionale, nazionale e regionale, operando la necessaria delimitazione dei confini, tra quelle «individuate nelle vigenti disposizioni di legge, statali e regionali» [art. 4, comma 1, lett. a), legge n. 394 del 1991]; e, per il futuro, indicare il termine per l'istituzione di nuove aree naturali protette o per l'ampliamento e la modifica di quelle esistenti, individuando la delimitazione di massima delle aree stesse [art. 4, comma 1, lett. b), legge n. 394 del 1991], sempre però nell'ambito dei territori previamente individuati dai competenti organi statali o regionali.

Ciò, a nostro avviso, è dimostrato da una serie di elementi testuali.

Anzitutto, l'art. 6, comma 1, della stessa legge n. 394 del 1991, dopo avere previsto in capo al Ministro dell'ambiente e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, il potere di individuare, in caso di necessità ed

urgenza, aree da proteggere ai sensi della medesima legge, e di adottare su di esse misure di salvaguardia, espressamente afferma che «Resta fermo quanto previsto dall'art. 5 della l. 8 luglio 1986, n. 349, in materia di individuazione di zone di importanza naturalistica nazionale ed internazionale, nonché dall'art. 7 della l. 3 marzo 1987, n. 59», sopra richiamati.

In secondo luogo, vanno richiamate le disposizioni di cui agli art. 34, comma 6, e 36, comma 1, della legge n. 394 del 1991, laddove individuano una serie di aree prioritarie di reperimento, nelle quali istituire parchi o riserve naturali terrestri o marine, con facoltà per il Ministro dell'ambiente di emanare per le prime, d'intesa con le Regioni, opportune misure di salvaguardia (vedasi comma 7 dell'art. 34, con norma evidentemente speculare a quella di cui al già citato art. 7 della legge n. 59 del 1987, se si eccettua la necessità dell'intesa con le Regioni, in luogo del semplice parere); a tale proposito, non si può fare a meno di notare che aree di reperimento continuarono ad essere individuate per legge pure in epoca anteriore alla intervenuta soppressione del Programma triennale per le aree naturali protette, a poco rilevando la circostanza che *medio tempore* il Comitato di cui all'art. 3 della legge n. 394 del 1991, che quel Programma, come detto, avrebbe dovuto adottare, era stato soppresso dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, dato che le sue funzioni erano passate in capo alla Conferenza Stato-Regioni istituita dall'art. 12 della l. 23 agosto 1988, n. 400 (si fa riferimento alle aggiunte apportate agli artt. 34, comma 6, e 36, comma 1, citati, dall'art. 4 della l. 8 ottobre 1997, n. 344, entrata in vigore prima che l'art. 76 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, provvedesse a sopprimere il Programma *de quo*) (7).

Non va poi trascurata la circostanza che il comma 3 dell'art. 4 della legge n. 394 del 1991 avesse avvertito l'esigenza di attribuire al Programma il compito di fissare «criteri di massima per la creazione o l'ampliamento di altre aree naturali protette», fra i quali può rientrare anche l'individuazione delle c.d. aree di reperimento, con esclusivo riferimento a quelle di interesse locale e alle aree verdi urbane e suburbane, rinviando ad apposite intese tra Regioni ed enti locali la realizzazione di quanto previsto sul punto.

Infine, rileva la considerazione che «la necessaria delimitazione dei confini», di cui parlava la lett. a) del comma 1 dell'art. 4 sopra richiamato, e la «delimitazione di massima delle aree», cui faceva riferimento la successiva lett. b), in realtà appartengono già alla fase più propriamente «istitutiva» di un'area protetta, e, dunque, all'altro dei due momenti cui si accennava all'inizio del presente paragrafo.

Ad oggi la competenza esclusiva dello Stato in materia di individuazione delle aree nelle quali istituire parchi e riserve naturali riceve un avallo nell'art. 77 del d.lgs. n. 112 del 1998, già citato, il quale peraltro, dopo aver precisato che sono di rilievo nazionale, e, come tali, vanno ad esso riservati, i compiti e le funzioni in materia di parchi e riserve naturali, marine e terrestri, attribuiti allo Stato dalla l. 6 dicembre 1991, n. 394, fra cui rientra, se la nostra lettura è giusta, anche il compito di individua-

(6) Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1031, in *Foro it.*, 1990, 71.

(7) A proposito della individuazione per legge di aree prioritarie di reperimento sulle quali istituire aree naturali protette, merita menzione l'art. 2-*quinquies* del d.l. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito dalla l. 28 febbraio 2001, n. 26, per il quale «I beni immobili compresi nelle saline già in uso all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e all'Ente tabacchi italiani, non più necessari, in tutto o in parte, alla produzione del

sale, costituiscono aree prioritarie di reperimento di riserve naturali ai sensi della l. 6 dicembre 1991, n. 394, recante la disciplina delle aree protette. I provvedimenti istitutivi delle aree protette e gli atti di concessione concernenti beni compresi nei predetti territori sono emanati di concerto con il Ministro delle finanze. Tali concessioni possono essere rilasciate, anche a titolo gratuito, a favore delle Regioni o degli enti locali nel cui territorio ricadono i predetti beni».

re le aree di importanza naturalistica nazionale ed internazionale, al comma 2 espressamente stabilisce che pure l'individuazione delle aree di interesse nazionale va operata, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, istituita dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997.

3. - Ciò detto a proposito del primo segmento della procedura che conduce alla creazione di un'area protetta di rilievo nazionale, dobbiamo occuparci del momento più propriamente istitutivo.

E qui dobbiamo subito registrare una rilevante discrasia fra quanto ipotizzato dal legislatore del 1991 e lo stato attuale delle cose, dopo che diversi interventi normativi succedutisi nel tempo hanno stravolto il disegno originario della legge quadro.

In base ad esso, infatti, la decisione di istituire, nell'ambito delle zone individuate nel modo anzidetto, nuove aree protette di interesse nazionale competeva al Comitato paritetico sopra citato, il quale la assumeva in sede di adozione del Programma triennale di cui all'art. 4, che aveva, come detto, tra i suoi contenuti, quello di indicare il termine per l'istituzione di tali nuove aree, individuandone nel contempo la delimitazione di massima, e fissando eventualmente altre specifiche misure di salvaguardia, in aggiunta a quelle già previste dall'art. 6, comma 3 (artt. 3, 4 e 6, comma 2, della legge n. 394 del 1991); la successiva istituzione e definitiva confinazione di parchi nazionali e riserve naturali statali sarebbe avvenuta, rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, e direttamente con decreto ministeriale, sentita, in entrambi i casi, la Regione, o d'intesa con essa, ma solo qualora il parco o la riserva ricadesse nel territorio di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma (così, l'art. 8, anche in relazione all'art. 2, della legge citata).

Senonché, come detto, il Comitato di cui all'art. 3 è stato soppresso dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997, e le sue funzioni sono state trasferite in capo alla Conferenza Stato-Regioni istituita dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988; e di lì a poco è stato soppresso, per effetto dell'art. 76 del d.lgs. n. 112 del 1998, pure il Programma triennale di cui all'art. 4 della legge n. 394 del 1991, senza peraltro essere sostituito con altro strumento equipollente, ciò che ha creato non poco disagio al mondo dei parchi, che si sono trovati improvvisamente privati del principale, se non unico, atto di distribuzione delle risorse finanziarie ad essi destinate (8).

Venuto meno, con la soppressione del Programma, l'atto fondamentale con cui la Conferenza Stato - Regioni, subentrata al Comitato, avrebbe dovuto assumere la decisione di istituire aree naturali protette di rilievo nazionale, si poneva il problema di chi e di come tale competenza avrebbe esercitato. Problema del quale si è fatto carico lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998, il quale, al comma 2 dell'art. 77, stabilisce che non solo l'individuazione, ma anche l'istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali, comprese quelle marine, e l'adozione delle relative misure di salvaguardia sulla base delle linee fondamentali della Carta della natura sono operate dallo

Stato, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Si assiste, in tal modo, ad un ritorno al passato, al superamento della concertazione ricercata dalla legge quadro con l'istituzione del Comitato per le aree naturali protette; ora, come già stabiliva l'art. 5 della legge n. 349 del 1986, spetta unicamente allo Stato, e per esso al Ministro dell'ambiente, di individuare le zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale, e di promuovere in esse la costituzione di parchi e riserve naturali, previa adozione delle necessarie misure di salvaguardia, il coinvolgimento delle istanze territoriali riducendosi alla semplice previsione del parere della Conferenza unificata, parere, questa volta della Regione (a statuto ordinario) interessata, ritenuto sufficiente anche per la successiva fase di istituzione e definitiva delimitazione dei parchi e delle riserve di cui si è decisa la creazione.

A questo punto interviene la l. 9 dicembre 1998, n. 426, di epoca successiva, sia pur di poco, al d.lgs. n. 112 del 1998, la quale, nel quadro di una generale revisione della legge n. 394 del 1991 nel senso di una accentuazione del peso delle autonomie territoriali nella gestione dei parchi nazionali, ne sostituisce integralmente il comma 7 dell'art. 2, che ora recita: «La classificazione e l'istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali, terrestri e fluviali e lacuali, sono effettuate d'intesa con le Regioni», mentre il nuovo comma 1-bis dell'art. 18, relativo alle aree protette marine, stabilisce, in maniera più sfumata, che la loro istituzione può essere sottoposta ad accordi generali fra le Regioni e il Ministero dell'ambiente.

Dato che l'originario art. 8 della legge n. 394 del 1991 rimane immutato, si pone il problema di stabilire se la legge n. 426 del 1998 è andata ad abrogare, senza peraltro nemmeno menzionarla, la previsione di cui all'art. 77 del d.lgs. n. 112 del 1998, sostituendo, in punto di (promozione della) istituzione di aree protette nazionali, al parere della Conferenza unificata l'intesa delle Regioni interessate, ovvero se, più semplicemente, la mancata modifica del successivo art. 8 della legge n. 394 del 1991 è frutto di una dimenticanza del legislatore del 1998 e, dal combinato disposto delle due norme in questione (ossia, dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 8, commi 1 e 2), si deve intendere che solo la definitiva istituzione di un parco o di una riserva nazionali esige l'intesa della Regione interessata.

Propendiamo senz'altro per quest'ultima ipotesi, e non solo per ragioni di natura sistematica (la legge n. 426 del 1998 ha un respiro meno ampio rispetto al d.lgs. n. 112 del 1998, il quale attribuisce allo Stato il compito di promuovere la istituzione di parchi e riserve nazionali, terrestri e marine, nel quadro di una più generale funzione di tutela dell'ambiente anche tramite «la conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette riconosciute di importanza internazionale o nazionale», come recita l'art. 69, comma 1, lett. b), del decreto citato, e, dunque, difficilmente avrebbe potuto dettare norme incompatibili con esso, senza specificarlo chiaramente; la formulazione dell'originario art. 2, comma 7, della legge n. 394 del 1991 era strettamente correlata a quella del successivo art. 8, sicché, intervenendo sulla prima, non si può non coinvol-

(8) Con la soppressione del Programma è stata di fatto svuotata ogni funzione dell'ex Comitato per le aree naturali protette e, dunque, in capo alla Conferenza Stato-Regioni, che ne ha preso il posto, residua solamente una marginale competenza in materia di proposta di aggiornamento dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette, al quale provvede il Ministro dell'ambiente ai sensi dell'art. 5 della legge n. 394 del 1991.

La stessa identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territo-

rio con riferimento ai valori naturali ed ambientali, altra rilevante competenza del Comitato, è stata infatti dichiarata compito di rilievo nazionale dall'art. 52 del citato d.lgs. n. 112 del 1998, che ne ha previsto l'esercizio tramite intesa in seno alla Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Per una accurata analisi delle funzioni spettanti al Comitato e dei contenuti del Programma, rinviamo a P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, n. 3, 648 e ss.

gere anche la seconda], ma anche per una motivazione più profonda, per intendere la quale dobbiamo ritornare al disegno originario delineato dal legislatore del 1991 per addivenire alla creazione di un parco nazionale.

Parallelamente alla procedura amministrativa facente capo al Comitato per le aree naturali protette, la legge quadro, infatti, all'art. 34, commi 1 e 2, ha previsto, nelle more dell'adozione del primo Programma triennale, l'istituzione di alcuni parchi nazionali direttamente per legge; a tal fine, il successivo comma 3 demandava al Ministro dell'ambiente il compito di provvedere, nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, e con il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali interessati, alla delimitazione provvisoria dei parchi così istituiti, alla adozione delle necessarie misure di salvaguardia, nonché alla creazione di un apposito Comitato di gestione provvisoria del parco, rimandando alla normale procedura delineata dall'art. 8 la successiva fase di effettiva istituzione del parco e dell'ente parco.

Ebbene, il meccanismo disegnato dall'art. 34 ora citato è stato ripreso da leggi successive, che hanno proceduto alla «istituzione» di nuovi parchi nazionali senza per ciò stesso coinvolgere le Regioni in tale decisione.

Su una di tali leggi, la n. 93 del 23 marzo 2001, si sono appuntati gli strali della Regione Abruzzo, la quale l'ha impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, lamentando la violazione delle proprie prerogative costituzionali, per avere l'art. 8, comma 3, della legge stessa previsto l'istituzione del Parco nazionale «Costa teatina», già individuata come prioritaria area di reperimento dall'art. 4 della l. 8 ottobre 1997, n. 344, senza rispettare la procedura concertativa delineata dalla legge quadro.

La Corte costituzionale si è occupata della questione nella sentenza 7-18 ottobre 2002, n. 422 (9), la quale contiene prese di posizione della Consulta molto rilevanti ai fini del nostro discorso.

Decisiva è, soprattutto, la distinzione, che la Corte mette in luce, fra la decisione di istituire, sui territori previamente individuati come aree di rilevante interesse naturalistico, un parco o una riserva nazionali, e il complesso procedimento messo in moto da tale decisione, il quale si conclude con l'effettiva creazione del parco o della riserva.

Si legge, infatti, nella sentenza citata: «(...) l'istituzione di parchi nazionali coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, le quali si atteggiavano differenzialmente nei diversi momenti in cui la procedura di istituzione si svolge (decisione istitutiva; individuazione, provvisoria e definitiva, delle aree e determinazione dei confini; stabilimento delle misure di salvaguardia; creazione di enti o autorità di gestione, e così via) a seconda dell'incidenza delle relative determinazioni sulle competenze statali e regionali (...). Tuttavia, il primo momento del procedimento, cioè la decisione iniziale che attiva le procedure in vista della creazione di uno specifico parco nazionale (decisione che prelude ma non è ancora, come detto, la "istituzione"), attenendo alla cura di un interesse non frazionabile Regione per Regione, rileva essenzialmente della competenza statale, quale espressione di tale interesse. Tale competenza, il cui esercizio è finalizzato alla tutela dei valori protetti dall'art. 9 della Costituzione, può essere organizzata in modo che trovino espressione punti di vista regionali e locali, quale integrazione degli elementi valutativi a disposizione dell'istanza nazionale decidente e contribuiti in vista di soluzioni condivise. Sarebbe tuttavia contraddittorio, rispetto al carattere nazionale

dell'interesse ambientale e naturalistico da proteggere, ritenere che sia costituzionalmente dovuto l'assenso o l'intesa regionali o locali dotati di forza giuridicamente condizionante».

Ecco il nocciolo della questione, la ragione per cui, tornando a prima, riteniamo che la legge n. 426 del 1998, nel modificare l'art. 2, comma 7, della legge quadro, abbia inteso solo sostituire, in sede di definitiva istituzione di un'area protetta nazionale, all'originario parere della Regione (a statuto ordinario) interessata il ben più pregnante meccanismo dell'intesa.

Ciò che, viceversa, non avrebbe potuto fare, stando alle parole della Consulta sopra riportate, per la fase prodromica della decisione di istituire l'area predetta, cui segue la sua delimitazione provvisoria e la fissazione delle necessarie misure di salvaguardia.

Per questa fase la competenza deve rimanere in capo allo Stato; essa, come dice la Corte, «può essere organizzata in modo che trovino espressione punti di vista regionali e locali, quale integrazione degli elementi valutativi a disposizione dell'istanza nazionale decidente e contribuiti in vista di soluzioni condivise», ed è esattamente ciò che ha stabilito l'art. 77, comma 2, del decreto n. 112 del 1998, allorché ha assoggettato la decisione di istituire un'area protetta di interesse nazionale al previo parere della Conferenza unificata.

Ma sarebbe «contraddittorio, rispetto al carattere nazionale dell'interesse ambientale e naturalistico da proteggere, ritenere che sia costituzionalmente dovuto l'assenso o l'intesa regionali o locali dotati di forza giuridicamente condizionante».

E, poiché l'interprete deve dare della legge una lettura costituzionalmente orientata, siamo dell'avviso che l'intesa della Regione entri in gioco solamente allorché si tratti di istituire e delimitare in via definitiva il parco o la riserva nazionali di cui si è a monte già stabilita l'istituzione e la provvisoria confinazione.

A differenza del semplice parere, che sta dietro alla locuzione «sentita la Conferenza unificata» di cui all'ultimo inciso dell'art. 77, comma 2, citato, l'intesa cui fa riferimento il nuovo comma 7 dell'art. 2 della legge n. 394 del 1991 è, infatti, atto di codecisione, dotato di forza giuridicamente condizionante, in assenza del quale il potere non può essere esercitato, facendone difetto un presupposto essenziale. Ne consegue che un tale meccanismo, se previsto fin dall'origine, rischierebbe di inibire l'esercizio, da parte dello Stato, di una competenza fondamentale, che trascende l'interesse della Regione coinvolta per assurgere a rilievo nazionale, qual è quella di decidere di sottoporre un dato territorio, caratterizzato dalla presenza di valori naturalistico-ambientali di eccezionale importanza, ad uno speciale regime di conservazione e tutela.

Se ciò è vero, non può allora dubitarsi della legittimità della scelta di assumere la decisione predetta per legge, anziché per provvedimento amministrativo, sebbene ciò comporti giocoforza l'estromissione delle istanze territoriali dal procedimento decisorio.

Lo afferma, ancora una volta, chiaramente la Corte costituzionale nella sentenza citata, ove si legge: «L'individuazione di parchi nazionali direttamente per legge, anziché tramite procedimento amministrativo, è espressione della posizione eminente del Parlamento nel rappresentare l'interesse nazionale. Essa indubbiamente non consente di inserire formalmente nel procedimento legislativo che conduce alla decisione di istituire il parco la partecipazione delle Regioni e degli enti locali interessati; ma,

(9) In *Foro it.*, 2003, 1661; in *G.U.R.I.*, 23 ottobre 2002, n. 42, prima serie

spec., 16 e ss., part. par. 3 del *Considerato in diritto*.

fino a tanto che non si abbia una distorsione degli apprezzamenti del legislatore e un evidente abuso della sua funzione con l'attribuzione ad aree evidentemente prive di valore ambientale e naturalistico di importanza nazionale della qualificazione di parco nazionale (...) non vi è motivo di negare al legislatore il potere di provvedere direttamente. D'altro canto, il provvedimento legislativo di istituzione del parco non comporta di per sé ancora, come si è detto, l'interferenza concreta con specifiche competenze regionali», tant'è che, aggiunge sempre la Consulta, la procedura amministrativa da seguire per arrivare poi alla vera e propria istituzione del parco presuppone il diretto coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali interessati.

Sulla base di simili premesse, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Abruzzo nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge n. 93 del 2001, il quale, infatti, recita: «Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Regione interessata, è istituito il Parco nazionale "Costa teatina". Il Ministro dell'ambiente procede ai sensi dell'art. 34, comma 3, della l. 6 dicembre 1991, n. 394, entro centotanta giorni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge», in tal modo salvaguardando, per le fasi successive a quella della iniziale decisione di istituire il parco, quel principio di «leale collaborazione» che deve improntare i rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali in materie dove i diversi interessi perseguiti da tali soggetti possono entrare in competizione fra loro.

Rimane un'ultima considerazione da fare al riguardo.

Sebbene l'assunzione per legge della decisione di istituire un parco nazionale sia stata qui prospettata come alternativa rispetto alla decisione assunta per via amministrativa, previo parere della Conferenza unificata, è da credere che il sistema adottato dall'art. 34 della legge n. 394 del 1991, prima, e dalle leggi successive, poi, divenga assorbente.

La ragione è racchiusa nel piano disposto dall'art. 8, comma 6, della legge n. 394 del 1991, che recita: «Salvo quanto previsto dall'art. 34, commi 1 e 2, e dall'art. 35, commi 1, 3, 4 e 5, alla istituzione di enti parco si provvede sulla base di apposito provvedimento legislativo».

La norma si limita a tradurre quanto affermato, a livello costituzionale, dall'art. 97, comma 1, della Carta fondamentale, secondo il quale «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge (...), così fissando un principio di riserva di legge relativa per cui nessun nuovo pubblico potere, e dunque nessun nuovo ente pubblico, può oggi essere istituito se non per legge o in attuazione di una legge che ne preveda l'istituzione; principio poi accolto a livello ordinario, in via generale, dall'art. 4 della l. 20 marzo 1975, n. 70, il quale dispone che «nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge».

È evidente, allora, che l'autorizzazione legislativa alla costituzione, con decreto del Presidente della Repubblica, dell'ente parco, quale organismo di gestione del parco nazionale individuato, troverà la sua sede naturale nell'atto prodromico dell'intera procedura amministrativa, ossia quello con cui viene decisa l'istituzione dell'area protetta, salvo ipotizzare, se si vuole dare un contenuto applicativo all'art. 77, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, laddove parla di istituzione di parchi e riserve nazionali «sentita la Conferenza unificata», che l'autorizzazione predetta possa essere contenuta in atti legislativi precedenti, magari quello che individua le c.d. «aree di reperimento», o successivi, quando ormai si è addivenuti alla delimitazione provvisoria dell'istituenda area protetta.

Molto più semplice è il discorso intorno alle aree di rilevanza internazionale e regionale o locale.

Soppressi il Comitato per le aree naturali protette, prima, e il Programma triennale relativo, poi, nel quale avrebbe dovuto trovare spazio la pianificazione dell'intero sistema delle aree protette di interesse internazionale, nazionale, regionale e locale (art. 4 della legge n. 394 del 1991), per quelle di rilevanza internazionale la competenza dello Stato in materia è assoluta, venendo in gioco i rapporti con altri Stati, anche se l'art. 34, comma 9, della legge quadro stabilisce che Regioni e Province autonome interessate debbano essere sentite allorché si intenda promuovere l'adozione di opportune intese o atti con Stati esteri, fra l'altro, in vista della istituzione di aree naturali protette di particolare pregio naturalistico e rilievo internazionale sul territorio nazionale, fermo restando peraltro che, quale che sia il parere reso, le disposizioni di tali intese o atti sono vincolanti per le Regioni e Province autonome predette.

Trattando delle aree protette di rilevanza internazionale, non può mancare un cenno a quelle di importanza comunitaria, con particolare riferimento alle Zone di protezione speciale (ZPS) di cui alla direttiva 79/409/CEE sulla protezione dell'avifauna, e alle Zone speciali di conservazione (ZSC) di cui alla direttiva 92/43/CEE, altresì nota come «Direttiva *habitat*» perché diretta a tutelare gli *habitat* naturali e seminaturali per la conservazione della flora e della fauna selvatiche, facenti parte della rete ecologica europea denominata «Natura 2000», e di recente al centro di un acceso dibattito istituzionale.

Il problema nasce dal fatto che con la deliberazione 2 dicembre 1996 del Comitato per le aree naturali protette, con la quale è stata adottata la classificazione delle aree protette, sono state inserite nell'elenco anche le ZPS e le ZSC sopra menzionate, con l'effetto di assoggettarle allo speciale regime di tutela disegnato dalla legge n. 394 del 1991.

Interviene successivamente il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, di recepimento della «Direttiva *habitat*» (quella del 1979 era già stata recepita dall'art. 1, comma 4, della l. 11 febbraio 1992, n. 157, sulla caccia), il quale, nel testo risultante dalle modifiche più di recente apportate con d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120, omette ogni riferimento alla legge n. 394 del 1991, salvo quanto diremo qui di seguito a proposito delle zone che ricadano all'interno di aree naturali protette, introduce, quale misura preventiva di tutela, la valutazione di incidenza di cui all'art. 5, e attribuisce alle Regioni il compito di adottare per tali zone di rilevanza comunitaria, sulla base di linee guida fissate dal Ministro dell'ambiente, le opportune misure di conservazione e le norme di gestione.

Muovendo da simili premesse, sulla scorta di una pretesa conflittualità interpretativa che l'inserimento delle ZPS e ZSC nell'elenco delle aree naturali protette di cui alla legge n. 394 del 1991 avrebbe determinato, ostacolando di fatto la realizzazione degli obiettivi di tutela perseguiti dalle direttive comunitarie, il Ministro dell'ambiente con decreto 25 marzo 2005 annulla la deliberazione del Comitato sopra citata, sottrae le zone predette alle misure di salvaguardia previste dalla legge n. 394 del 1991 e ne rimanda la fissazione alle Regioni competenti.

Insorgono le associazioni ambientaliste, il decreto ministeriale viene impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio, che, in accoglimento del ricorso, ne sospende l'efficacia, con decisione confermata dal Consiglio di Stato (10), fino all'adozione, da parte delle Regioni, di misure di conservazione di efficacia almeno pari a quella delle tutele previste dalla legge n. 394 del 1991.

(10) Ordinanza 14 febbraio 2006, n. 783, in www.giustizia-amministrativa.it.

Ad oggi, dunque, le ZPS e ZSC sono, a tutti gli effetti, aree naturali protette nel senso fatto proprio dalla legge quadro del 1991, e, dunque, restano assoggettate al regime di conservazione introdotto da tale legge.

Ciò che comunque a noi preme qui sottolineare è la circostanza che molte di queste zone di importanza comunitaria ricadono proprio all'interno di aree naturali protette di rilevanza nazionale o regionale, circostanza non trascurata dallo stesso d.p.r. n. 357 del 1997, che, infatti, all'art. 4, comma 3, già stabiliva, a prescindere dalla loro inclusione nell'elenco di cui alla predetta deliberazione del Comitato, che «Qualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente», estendendo la previsione anche alle ZPS (art. 6, comma 2).

Anzi, per le zone di importanza comunitaria ricadenti all'interno di aree naturali protette, il decreto del Ministro dell'ambiente 3 settembre 2002, con il quale sono state adottate le linee guida per la gestione dei siti «Natura 2000», suggerisce che la gestione di tali zone sia dalle Regioni affidata all'ente già preposto alla tutela dell'intera area protetta.

Infine, l'art. 5, comma 7, del d.p.r. n. 357 del 1997, dedicato alla valutazione di incidenza, stabilisce che quella concernente piani o interventi che interessano appunto zone ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla l. 6 dicembre 1991, n. 394, deve essere effettuata, sentito l'ente di gestione dell'area stessa; previsione discutibile per la scarsa incisività dell'intervento riservato all'ente gestore dell'area protetta, ma comunque in linea con quanto previsto a proposito della assorbente valutazione di impatto ambientale (vedi *ultra*).

Chiusa la digressione, e tornando al nostro discorso, parimenti assoluta risulta la competenza delle Regioni in materia di individuazione, istituzione e disciplina generale delle aree protette di interesse regionale e locale (si veda, al riguardo, quanto stabilisce l'art. 2, comma 8, in relazione all'art. 22 e ss., della legge n. 394 del 1991, secondo cui «La classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle Regioni»), salva naturalmente la necessità di rispettare i principi fondamentali dettati dalla legge quadro; ciò che si spiega se si considera che l'esigenza che sta alla base della creazione di un parco regionale non è tanto quella di salvaguardare elementi di rilevante valore naturalistico-ambientale, com'è per un parco nazionale, per la quale è dunque richiesta una valutazione che trascenda l'ambito territoriale nell'interesse della comunità nazionale, bensì piuttosto quella di costituire, «nell'ambito di una o più Regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali» (art. 2, comma 2, legge 341/91).

4. - Abbiamo detto poc'anzi che il principio informatore dei rapporti fra enti ad autonomia costituzionalmente garantita in materie, come quella relativa alla protezione dell'ambiente, nelle quali si intrecciano, in modo sovente inestricabile, competenze concorrenti e, a volte, confliggenti fra loro, è quello di «leale collaborazione».

Ebbene, una applicazione esemplare di detto principio la si rinviene proprio nel campo della gestione delle aree naturali protette di interesse nazionale.

Fin dall'art. 1 la legge quadro, infatti, stabilisce che nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa (comma 5), potendo altresì promuovere i patti territoriali di cui all'art. 2, comma 203, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, che sono accordi fra privati e istituzioni per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.

Ma dove il principio in esame ha trovato la sua massima espressione è nelle norme che disciplinano l'ordinamento dell'ente parco.

Tutti i suoi principali organi, dal Presidente al Consiglio direttivo alla Comunità del parco, o sono nominati d'intesa con la Regione (Presidente) (11) o sentita la Regione interessata (Consiglio direttivo), o sono direttamente espressione delle istanze territoriali locali (Comunità del parco).

Particolare rilevanza assume, ai nostri fini, proprio la Comunità del parco (art. 10), organo consultivo e propositivo dell'ente parco, che aveva già l'importante compito di designare ben cinque membri del futuro Consiglio direttivo dell'ente, e alla quale la legge n. 426 del 1998 ha conferito altresì la funzione di deliberare, su motivata valutazione del Consiglio direttivo, il piano pluriennale economico e sociale di cui all'art. 14 della legge quadro, il quale contiene le iniziative per la promozione delle attività compatibili e per lo sviluppo delle collettività residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti, nonché quella di partecipare alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano per il parco previsto dall'art. 12, esprimendo poi parere su di esso.

Non è certo questa la sede per affrontare *ex professo* l'esame dei due Piani sopra menzionati; ci basti sapere, ai nostri fini, che essi rappresentano, insieme al regolamento del parco di cui all'art. 11 della legge quadro, gli strumenti di gestione dell'area protetta, quelli in cui vengono assunte tutte le principali scelte che dovranno poi guidare l'azione amministrativa dell'Ente.

È perciò senz'altro rilevante, nel quadro del principio di leale collaborazione, che Regioni ed enti locali siano stati dalla legge direttamente o indirettamente coinvolti nella emanazione di detti strumenti; e così, il regolamento, che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, viene approvato dal Ministro dell'ambiente previo parere degli enti locali e comunque d'intesa con le Regioni interessate, il piano per il parco, che regola l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in diverse aree caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, viene sia adottato che approvato dalla Regione, d'intesa con l'ente parco e con i Comuni interessati, ed anche il già descritto piano pluriennale economico e sociale viene approvato dalla Regione.

E la collaborazione investe anche i territori esterni all'area protetta; non solo, infatti, il piano pluriennale di cui all'art. 14 programma le iniziative atte a favorire lo sviluppo socio-economico delle popolazioni residenti nei territori adiacenti al parco, ma l'art. 32 della legge quadro rimette alle Regioni il compito di adottare, d'intesa con gli

(11) Ed è proprio per violazione del principio di leale cooperazione fra Stato e Regione in tema di intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago toscano che la Corte cost., con sentenza 19 dicembre 2003 - 20 gennaio 2004, n. 27, in *G.U.R.I.*, 28 gennaio 2004, n. 4, prima serie spec., 21 e ss., ha annullato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 19 settembre

2002, con il quale il Ministro aveva proceduto, a seguito della mancata intesa sulla nomina del Presidente, alla nomina di un Commissario straordinario, senza tuttavia esperire alcun tentativo volto a superare il contrasto con la Regione Toscana sul nome del futuro Presidente del parco, in tal modo assumendo un atteggiamento contrario appunto alla leale collaborazione con le Autorità regionali.

organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, le misure di disciplina da applicare alle c.d. «aree contigue» alle aree protette.

Il medesimo principio presiede poi ai rapporti fra Stato e Regioni anche per quanto concerne la gestione delle altre aree protette di interesse nazionale.

E così, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge n. 394 del 1991, la gestione di un'area protetta marina può essere concessa con apposita convenzione, oltre che a istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute, ad enti pubblici, e, dunque, a Regioni ed enti locali, mentre la disciplina delle concessioni demaniali nelle aree marine protette per finalità di gestione delle stesse, cui fa riferimento il successivo comma 6 dello stesso art. 19, è stata assunta in sede di Conferenza unificata con accordo del 14 luglio 2005, dopo che il d.lgs. n. 112 del 1998 ebbe a trasferire in capo alle Regioni le funzioni relative al rilascio delle concessioni che riguardano beni del demanio marittimo.

Parimenti, in materia di riserve naturali statali l'art. 17, comma 1, della legge stabilisce che il piano di gestione della riserva e il relativo regolamento attuativo sono adottati dal Ministro dell'ambiente, sentite le Regioni a statuto ordinario e d'intesa con quelle a statuto speciale e le Province autonome.

Ora, la *ratio* di questa ricerca, un po' esasperata, dell'intesa con la Regione interessata su ogni aspetto di particolare rilievo concernente la gestione di un'area protetta nazionale può farsi risalire a quanto dicemmo a proposito del carattere «trasversale» del bene ambiente, la cui tutela investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, segnatamente di spettanza regionale.

In altre parole, il territorio su cui insiste un parco nazionale è il crocevia di una serie di discipline, volte a salvaguardare i più disparati interessi, da quello paesaggistico-culturale a quello urbanistico, da quello idraulico e della difesa del suolo a quello forestale, la cui tutela è oramai in gran parte affidata dalla Costituzione, in via esclusiva o concorrente, alle Regioni.

Ecco che allora una disposizione come quella dell'art. 12, comma 7, della legge quadro, laddove stabilisce che il piano per il parco sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione, in tanto ha un senso in quanto il piano per il parco è, come detto, sia adottato che approvato dalla Regione interessata, ovverosia dallo stesso soggetto istituzionale cui compete, direttamente o indirettamente, l'adozione degli altri strumenti di pianificazione ivi richiamati. Peraltro, in via del tutto incidentale e per ragioni di completezza dell'informazione, ci corre l'obbligo di segnalare che la disposizione ora richiamata è stata in parte superata, almeno per quanto concerne i piani paesistici, dall'art. 145, comma 3, del nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale espressamente stabilisce che «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette»; mentre, d'altro canto, è dubbio che il piano per il parco possa prevalere su un atto come il piano di bacino di cui all'art. 17 della l. 18 maggio 1989, n. 183 (ora trasfuso nell'art. 65 del nuovo codice dell'ambiente di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), confi-

gurato dalla legge come vero e proprio strumento di vertice dell'intero sistema della pianificazione ambientale, immediatamente vincolante per amministrazioni ed enti pubblici, ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio di ministri, ossia dal vertice dell'apparato amministrativo dello Stato.

Il fatto che il rapporto Stato-Regioni in tema di gestione di un territorio assoggettato allo speciale regime di salvaguardia proprio delle aree naturali protette debba essere improntato alla leale cooperazione non esclude, di per sé, che possa insorgere conflitto fra la normativa regionale dettata in materia di governo di quel territorio e la normativa statale di tutela dell'area protetta.

Per risolvere la questione relativa a quale delle due discipline debba prevalere dobbiamo rifarci a quanto detto in precedenza a proposito del bene ambiente quale valore di primaria importanza, tutelato dalla Costituzione fin dai suoi principi fondamentali, e dunque insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro.

Un esempio applicativo concreto del problema ora delineato lo rinveniamo nella sentenza della Corte costituzionale 7-18 marzo 2005, n. 108 (12), con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2, nella parte in cui introduceva deroghe al divieto posto dalla legge n. 394 del 1991 all'attività di cava all'interno dei parchi nazionali.

Riprendendo argomentazioni già sviluppate nella sentenza n. 407 del 2002, la Corte sottolinea che il carattere «trasversale» del valore ambiente ammette che, accanto alla disciplina statale volta a fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, possano coesistere normative, poste dalle Regioni, dirette a regolare aspetti dell'uso del territorio stesso attribuiti alla loro competenza.

Tuttavia, l'intervento regionale è consentito solo in senso restrittivo rispetto alle previsioni di tutela introdotte dalla norma statale, mentre non può derogare *in peius* agli *standard* fissati dal legislatore nazionale; ciò in quanto non sono ammissibili deroghe in peggio alla protezione dell'ambiente, essendo l'ambiente un valore super-primario.

Solamente all'ente gestore del parco (nazionale), tramite lo strumento del regolamento di cui all'art. 11 della legge n. 394 del 1991, è consentito di apportare deroghe al divieto assoluto di attività di cava introdotto dal comma 3 dello stesso art. 11; la Regione potrà anche legiferare sul punto, visto che la materia «cave» è ad essa riservata, ma, allorché la cava in questione insista sul territorio di un parco nazionale, solo per fissare limiti di tutela ancor più rigorosi di quelli stabiliti dalla legge statale.

Il discorso cambia se volgiamo lo sguardo ai parchi regionali.

Essi, come abbiamo detto, sono tipica espressione dell'autonomia regionale; qui la tutela dell'ambiente assume un ruolo più sfumato e le disposizioni della legge quadro statale in materia hanno valore di semplici norme di principio che la Regione interessata deve riempire di contenuto.

Ebbene, in assenza di uno strumento analogo al regolamento di cui all'art. 11 della legge n. 394 del 1991, ben potrà la legge regionale introdurre deroghe ai divieti stabiliti dal medesimo art. 11, come, del resto, è consentito fare, tramite il regolamento, all'ente gestore dell'area protetta nazionale.

A conclusione del nostro discorso, dobbiamo fare cenno ad alcuni settori, relativi alla gestione di un'area

(12) In questa Riv., 2005, 299, con nota di M. FABRIZIO, *L'apertura e la conduzione di cave in aree vincolate*; in *G.U.R.I.*, 23 marzo 2005,

n. 12, prima serie spec., 24 e ss., part. par. 3 del *Considerato in diritto*.

naturale protetta, in cui è rinvenibile una interferenza istituzionale fra soggetti pubblici parimenti competenti sul punto, limitandoci, per forza di cose, a nulla più che ad una mero richiamo ai testi normativi, peraltro già sufficientemente chiari al riguardo.

Si pensi alla disciplina delle acque che scorrono all'interno di aree naturali protette; all'esito di un lungo percorso normativo che ebbe inizio con l'art. 25 della legge Galli del 1994, più volte modificata sul punto, l'art. 164 del d.lgs. n. 152 del 2006 oggi stabilisce che «Nell'ambito delle aree naturali protette nazionali e regionali, l'ente gestore dell'area protetta, sentita l'Autorità di bacino, definisce le acque sorgive, fluenti e sotterranee necessarie alla conservazione degli ecosistemi, che non possono essere captate. Il riconoscimento e la concessione preferenziale delle acque superficiali o sorgentizie che hanno assunto natura pubblica per effetto dell'art. 1 della l. 5 gennaio 1994, n. 36, nonché le concessioni in sanatoria, sono rilasciati su parere dell'ente gestore dell'area naturale protetta. Gli enti gestori di aree protette verificano le captazioni e le derivazioni già assentite all'interno delle aree medesime e richiedono all'autorità competente la modifica delle quantità di rilascio qualora riconoscano alterazioni degli equilibri biologici dei corsi d'acqua oggetto di captazione, senza che ciò possa dare luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione».

Si pensi, ancora, alla normativa in materia di prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi, l. 21 novembre 2000, n. 353, la quale, dopo aver stabilito che la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi forma oggetto di un piano regionale adottato sulla base di linee guida e di direttive deliberate dal Consiglio dei ministri, all'art. 8 precisa che «Per i parchi naturali e le riserve naturali dello Stato è predisposto un apposito piano dal Ministro dell'ambiente di intesa con le Regioni interessate, *su proposta degli enti gestori*, sentito il Corpo forestale dello Stato», il quale va a costituire un'apposita sezione del piano regionale sopra menzionato.

Ma l'ambito più delicato è senz'altro quello che concerne la realizzazione, all'interno di aree naturali protette, di opere e interventi di interesse pubblico e di possibile rilevante impatto ambientale (infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, reti ed impianti per le telecomunicazioni, etc.).

Per essi venne introdotto, per la prima volta dall'art. 6 della legge n. 349 del 1986, che sul punto si ispirava a direttive comunitarie precedentemente emanate, l'istituto

della valutazione d'impatto ambientale (VIA), oggi regolata, salvo modifiche che potranno sopravvenire, dal titolo III della parte II del codice dell'ambiente, la cui entrata in vigore è stata peraltro prorogata al 31 luglio 2007; orbene, l'art. 23 del codice assoggetta a procedura di VIA tutti i progetti di opere e interventi, indicati in un allegato al codice stesso, i quali ricadano, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette, con l'ulteriore precisazione che in tal caso le soglie dimensionali eventualmente previste per l'assoggettamento o meno alla VIA sono ridotte del 50 per cento. Da notare che in caso di VIA le possibilità di intervento dell'ente di gestione dell'area naturale protetta sono limitate alla espressione di un semplice parere da rendere, a pena di decadenza, entro 60 giorni dal ricevimento della domanda inoltrata a cura del committente o proponente l'opera o l'intervento, cui vanno allegati il progetto, lo studio di impatto ambientale e la sintesi non tecnica (art. 26 del codice), laddove per ogni altro intervento non assoggettato a VIA, per il quale sia stata promossa dall'amministrazione precedente una Conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 e ss. della l. 7 agosto 1990, n. 241, l'eventuale motivato dissenso espresso in sede di conferenza da altra Amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente, e, dunque, anche da un ente gestore di area naturale protetta, ha l'effetto di rimettere la decisione, secondo le circostanze, al Consiglio dei ministri, alla Conferenza permanente Stato-Regioni ovvero alla Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali.

Ciò è da ricollegare al fatto che la procedura di VIA, la cui competenza è rimessa, secondo i casi, al Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, ovvero all'autorità individuata con propria legge dalla Regione o Provincia autonoma interessata, ha già di per sé la finalità di assicurare che per ciascun progetto siano valutati «gli effetti diretti e indiretti della sua realizzazione sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione tra detti fattori, sui beni materiali e sul patrimonio culturale ed ambientale» [art. 24, comma 1, lett. b), del codice], e, dunque, su tutti gli elementi che l'istituzione di un'area naturale protetta è diretta a tutelare, rendendo perciò superfluo un ulteriore intervento del suo organismo di gestione, anche se, a nostro avviso, non si può negare che, quanto meno per le ipotesi in cui competente ad emanare il giudizio di compatibilità ambientale dell'opera o dell'intervento da realizzarsi all'interno di un parco nazionale sia l'autorità regionale, si abbia una rilevante abdicazione alle potestà che lo Stato dovrebbe esercitare in materia di tutela dell'ambiente. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. III - 12-6-2007, in causa C-334/05 P - Rosas, pres.; Klučka, est.; Kokott, avv. gen. - UAMI c. Shaker di L. Laudato & C. s.a.s. e Limiñana y Botella SL.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Segni distintivi - Regolamento (CE) n. 40/94, art. 8, n. 1, lett. b) - Somiglianza fra marchi - Rischio di confusione - Domanda di marchio figurativo comunitario contenente gli elementi denominativi «Limoncello della Costiera Amalfitana» e «shaker» - Opposizione da parte del titolare del marchio denominativo nazionale «Limonchelo» - Comparazione tra i marchi - Valutazione complessiva - Sussistenza rischio di confusione. [Reg. CE 20 dicembre 1993, n. 40/94, art. 8, n. 1, lett. b)]

Nel verificare l'esistenza di un rischio di confusione la valutazione della somiglianza tra due marchi non può limitarsi a prendere in considerazione solo una componente di un marchio complesso e paragonarla con un altro marchio, poiché occorre invece operare il confronto esaminando i marchi in questione considerati ciascuno nel suo complesso. Solo quando tutte le altre componenti del marchio sono trascurabili si può valutare la somiglianza sulla sola base dell'elemento dominante (1).

(Omissis)

1. - Con il proprio ricorso, l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (in prosieguo: l'«UAMI») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 15 giugno 2005, causa T-7/04, Shaker/UAMI - Limiñana y Botella (Limoncello della Costiera Amalfitana shaker) (Racc. pag. II-2305; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha accolto il ricorso della Shaker di L. Laudato & C. S.a.s. (in prosieguo: la «Shaker»), annullando la decisione della seconda commissione di ricorso dell'UAMI 24 ottobre 2003 (in prosieguo: la «decisione controversa»), che aveva negato a tale società la registrazione di un marchio figurativo comunitario contenente gli elementi denominativi «Limoncello della Costiera Amalfitana» e «shaker».

(Omissis)

Fatti

4. - Il 20 ottobre 1999 la Shaker ha presentato all'UAMI una domanda di registrazione quale marchio comunitario del seguente marchio figurativo:

(Omissis)

5. - I prodotti per i quali è stata richiesta la registrazione rientrano nelle classi 29, 32 e 33 dell'Accordo di Nizza del 15 giugno 1957 sulla classificazione internazionale dei prodotti e dei servizi ai fini della registrazione dei marchi, come rivisto e modificato (in prosieguo: l'«Accordo di Nizza»).

6. - In seguito ad un intervento dell'UAMI, la Shaker ha limitato la propria domanda al liquore di limoni proveniente dalla Costiera Amalfitana, in relazione ai prodotti della classe 33, che comprende le «bevande alcoliche (tranne le birre)».

7. - Il 1° giugno 2000 la Limiñana y Botella SL ha proposto opposizione ai sensi dell'art. 42, n. 1, del regolamento n. 40/94. Il motivo dell'opposizione era il rischio di confusione di cui all'art. 8, n.

1, lett. b), di tale regolamento tra, da un lato, il marchio richiesto, in quanto riferito ai prodotti della classe 33, e, dall'altro, il marchio denominativo dell'opponente, a sua volta relativo ai prodotti della classe 33, registrato nel 1996 presso la Oficina Española de Patentes y Marcas (ufficio spagnolo dei brevetti e marchi), «Limonchelo».

8. - Con decisione 9 settembre 2002 la divisione di opposizione dell'UAMI ha accolto la citata opposizione, rifiutando la richiesta registrazione del marchio.

9. - Con la decisione controversa la seconda commissione di ricorso dell'UAMI, adita dalla Shaker, ha respinto la domanda di quest'ultima. Essa ha in sostanza ritenuto che l'elemento dominante del marchio richiesto fosse il termine «Limoncello» e che tale marchio e il marchio anteriore fossero visivamente e foneticamente assai simili, con la conseguente esistenza di un rischio di confusione.

Il procedimento dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

10. - Il 7 gennaio 2004 la Shaker ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale per l'annullamento della decisione controversa, lamentando, in primo luogo, la violazione dell'art. 8, n. 1, lett. b), del regolamento n. 40/94, in secondo luogo uno sviamento di potere e, in terzo luogo, la violazione dell'obbligo di motivare le decisioni.

11. - Per quanto riguarda il primo motivo, il Tribunale, dopo aver constatato l'identità dei prodotti in esame, ha affermato, per quanto riguarda i segni in conflitto, ai punti 53 e 54 della sentenza impugnata, quanto segue:

«53. - (...) la commissione di ricorso doveva esaminare quale componente del marchio richiesto potesse, per le sue caratteristiche visive, fonetiche o concettuali, fornire di per sé l'impressione di tale marchio che il pubblico pertinente conserva nella memoria, di modo che le altre componenti di quest'ultimo appaiano trascurabili a tal riguardo. (...)

54. - Tuttavia, se il marchio richiesto è un marchio complesso a carattere visivo, la valutazione dell'impressione complessiva di questo marchio nonché la determinazione di un eventuale elemento dominante dello stesso deve avvenire sulla base di un'analisi visiva. Pertanto, in una tale ipotesi, solo in quanto un eventuale elemento dominante comportasse aspetti semantici non visivi occorrerebbe, eventualmente, procedere al confronto tra questo elemento, da un lato, ed il marchio anteriore, dall'altro, prendendo in considerazione anche questi altri aspetti semantici, come ad esempio concetti astratti pertinenti o aspetti semantici fonetici».

12. - Utilizzando tale metodo, il Tribunale ha considerato, al punto 59 della sentenza impugnata, la rappresentazione del piatto tondo ornato di limoni come l'elemento dominante del marchio richiesto. Esso ha rilevato che gli elementi denominativi di tale marchio non erano dominanti sotto il profilo visuale e ha considerato superfluo esaminare le caratteristiche fonetiche o concettuali di tali elementi.

13. - Di conseguenza, al punto 65 della medesima sentenza il Tribunale ha affermato che l'elemento rappresentante il piatto tondo non aveva alcun elemento comune con il marchio anteriore, che è un marchio puramente denominativo.

(Omissis)

15. - Il Tribunale ha pertanto accolto il primo motivo, ha dichiarato superfluo l'esame degli altri e annullato la decisione controversa. Esso ha altresì riformato la stessa nel senso che il ricorso proposto dalla Shaker dinanzi all'UAMI era fondato, cosicché l'opposizione doveva essere respinta.

Sull'impugnazione

16. - A sostegno del proprio ricorso l'UAMI ha fatto valere due motivi, ma ha rinunciato al secondo nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, in seguito ad una rettifica compiuta dal Tribunale con ordinanza 12 giugno 2006. Tale motivo non deve dunque essere esaminato.

Argomenti delle parti

17. - Il motivo conservato dall'UAMI nell'ambito della sua impugnazione lamenta un'interpretazione ed un'applicazione errate dell'art. 8, n. 1, lett. b), del regolamento n. 40/94.

18. - L'UAMI contesta al Tribunale di aver escluso ogni rischio di confusione valutando soltanto la percezione visiva del marchio richiesto, senza compiere un esame fonetico e concettuale di tutti gli elementi costitutivi dei marchi in questione, il che violerebbe il principio della valutazione globale del rischio di confusione, come espresso in particolare nella sentenza 11 novembre 1997, causa C-251/95, SABEL (*Racc.* pag. I-6191).

19. - L'UAMI critica inoltre la sentenza impugnata per quanto riguarda la determinazione della componente distintiva e dominante dei segni. Il Tribunale avrebbe infatti attribuito un valore esclusivo e decisivo alla rappresentazione del piatto ornato di limoni senza ammettere che le altre componenti potessero avere un qualunque valore distintivo.

20. - L'UAMI ritiene che il Tribunale avrebbe dovuto valutare l'effettiva incidenza del termine «Limoncello» sulla percezione del prodotto in esame da parte del consumatore medio, prendendo in considerazione il pubblico di riferimento nella fattispecie. Per quanto riguarda le bevande alcoliche, il consumatore medio presterebbe maggiore attenzione alla componente verbale, trattandosi di una categoria di beni comunemente identificata dal nome del prodotto, piuttosto che agli elementi iconografici riprodotti sull'etichetta.

21. - Non valutando i caratteri distintivi intrinseci del marchio anteriore, la sentenza impugnata avrebbe invertito il processo che dovrebbe condurre alla valutazione del rischio di confusione. Il Tribunale si sarebbe limitato ad un semplice esame dei segni, senza compiere una valutazione globale.

22. - La Shaker, per contro, ritiene in primo luogo che l'impugnazione si basi su una lettura erronea della citata sentenza SABEL. Il regolamento n. 40/94 non prevederebbe l'esame di ciascun elemento visuale, fonetico e concettuale dei marchi in questione.

23. - Inoltre, la sentenza del Tribunale 15 febbraio 2005, causa T-169/02, Cerveceria Modelo/UAMI – Modelo Continente Hipermercados (NEGRA MODELO) (*Racc.* pag. II-505), richiamata dall'UAMI, nella quale è stato affermato, al punto 40, che l'identità fonetica e concettuale tra l'elemento dominante del marchio richiesto e il marchio anteriore neutralizza le differenze visive derivanti dalle specificità grafiche, non sarebbe rilevante. Tale sentenza riguarderebbe due marchi figurativi, ed il valore neutralizzante della somiglianza fonetica e concettuale coinciderebbe con l'elemento dominante della componente fonetica e concettuale comune dei due marchi. Secondo la Shaker, la tesi proposta dall'UAMI comporta che una somiglianza fonetica e concettuale possa neutralizzare l'elemento visuale dominante, privando così l'elemento dominante di utilità nella valutazione del rischio di confusione.

(Omissis)

Giudizio della Corte

(Omissis)

Nel merito

31. - Per quanto riguarda il fondamento del motivo in cui si lamentano un'interpretazione ed un'applicazione errate dell'art. 8, n. 1, lett. b), del regolamento n. 40/94, si deve ricordare che, ai sensi di tale disposizione, in seguito all'opposizione del titolare di un marchio anteriore, il marchio richiesto è escluso dalla registrazione se, a causa dell'identità o della somiglianza di detto marchio con il marchio anteriore e dell'identità o somiglianza dei prodotti o servizi contrassegnati dai due marchi, sussiste un rischio di confusione per il pubblico del territorio nel quale il marchio anteriore è tutelato. Tale rischio di confusione comprende il rischio di associazione con il marchio anteriore.

32. - A tale proposito, il legislatore comunitario ha precisato, nel

settimo 'considerando' del regolamento n. 40/94, che la valutazione del rischio di confusione dipende da numerosi fattori, e segnatamente dalla notorietà del marchio sul mercato, dall'associazione che può essere fatta tra lo stesso e il segno usato o registrato, dal grado di somiglianza tra il marchio e il segno e tra i prodotti o servizi designati.

33. - Risulta in proposito da una giurisprudenza costante che costituisce rischio di confusione ai sensi dell'art. 8, n. 1, lett. b), del regolamento n. 40/94 il rischio che il pubblico possa ritenere che i prodotti o servizi in questione provengano dalla medesima impresa o, eventualmente, da imprese economicamente collegate (v., in tal senso, con riferimento alla prima direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 89/104/CEE, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa (*GU* 1989, L 40, pag. 1), sentenze 22 giugno 1999, causa C-342/97, Lloyd Schuhfabrik Meyer (*Racc.* pag. I-3819, punto 17), e 6 ottobre 2005, causa C-120/04, Medion (*Racc.* pag. I-8551, punto 26)).

34. - Inoltre, l'esistenza di un rischio di confusione nella mente del pubblico deve essere valutata globalmente, prendendo in considerazione tutti i fattori rilevanti nel caso di specie (v., in tal senso, sentenze SABEL, cit., punto 22; Lloyd Schuhfabrik Meyer, cit., punto 18; 22 giugno 2000, causa C-425/98, Marca Mode, *Racc.* pag. I-4861, punto 40; ordinanza Matratzen Concord/UAMI, cit., punto 28; sentenze Medion, cit., punto 27, e 23 marzo 2006, causa C-206/04 P, Mülhens/UAMI, *Racc.* pag. I-2717, punto 18).

35. - Secondo una giurisprudenza altrettanto costante, la valutazione globale del rischio di confusione deve fondarsi, per quanto attiene alla somiglianza visiva, fonetica o concettuale dei marchi in esame, sull'impressione complessiva prodotta dagli stessi, in considerazione, in particolare, dei loro elementi distintivi e dominanti. La percezione dei marchi che il consumatore medio ha dei prodotti o servizi in questione svolge un ruolo determinante nella valutazione globale di detto rischio. A tale proposito, il consumatore medio percepisce normalmente un marchio come un tutt'uno e non effettua un esame dei suoi singoli elementi (v., in tal senso, citate sentenze SABEL, punto 23, Lloyd Schuhfabrik Meyer, punto 25, Medion, punto 28, e Mülhens/UAMI, punto 19, nonché ordinanza Matratzen Concord/UAMI, cit., punto 29).

36. - Si deve aggiungere che, al fine di valutare il grado di somiglianza esistente tra i marchi in questione, occorre determinarne il loro grado di somiglianza visiva, fonetica e concettuale nonché, eventualmente, valutare la rilevanza che occorre attribuire a questi diversi elementi, tenendo conto della categoria dei prodotti o servizi in questione e delle condizioni in cui essi sono messi in commercio (v. sentenza Lloyd Schuhfabrik Meyer, cit., punto 27).

37. - Nella fattispecie il Tribunale ha richiamato, al punto 49 della sentenza impugnata, la giurisprudenza ricordata al punto 35 della presente sentenza, secondo la quale la valutazione complessiva del rischio di confusione deve fondarsi sull'impressione complessiva prodotta dai segni in conflitto.

38. - Esso ha tuttavia precisato, al punto 54 della sentenza impugnata, che, se il marchio richiesto è un marchio complesso a carattere visivo, la valutazione dell'impressione complessiva di questo marchio nonché la determinazione di un eventuale elemento dominante dello stesso devono avvenire sulla base di un'analisi visiva. Ha aggiunto che, in una tale ipotesi, solo in quanto un eventuale elemento dominante comportasse aspetti semantici non visivi occorrerebbe, eventualmente, procedere al confronto tra questo elemento, da un lato, ed il marchio anteriore, dall'altro, prendendo in considerazione anche questi altri aspetti semantici, come aspetti fonetici o concetti astratti pertinenti.

39. - Muovendo da tali considerazioni il Tribunale ha innanzi tutto affermato, nell'ambito dell'esame dei segni in conflitto, che il marchio richiesto comprendeva un elemento dominante costituito dalla rappresentazione di un piatto tondo ornato di limoni. Da ciò ha dedotto quindi, ai punti 62-64 della sentenza impugnata, che non era necessario esaminare le caratteristiche fonetiche o concettuali degli altri elementi di tale marchio. Ha quindi concluso, al punto 66 della medesima sentenza, che la dominanza della rappresentazione figurativa di un piatto tondo ornato di limoni rispetto agli altri elementi del marchio impediva qualsiasi rischio di confusione basato sull'esistenza di somiglianze visive, fonetiche o concettuali dei termini «limonchelo» e «limoncello» contenuti nei marchi in causa.

40. - Così facendo, il Tribunale non ha compiuto una valutazione globale del rischio di confusione dei marchi in conflitto.

41. - Si deve infatti sottolineare che, secondo la giurisprudenza della Corte, nel verificare l'esistenza di un rischio di confusione, la valutazione della somiglianza tra due marchi non può limitarsi a

prendere in considerazione solo una componente di un marchio complesso e paragonarla con un altro marchio. Occorre invece operare il confronto esaminando i marchi in questione considerati ciascuno nel suo complesso, il che non esclude che l'impressione complessiva prodotta nella memoria del pubblico pertinente da un marchio complesso possa, in determinate circostanze, essere dominata da una o più delle sue componenti (v., in tal senso, ordinanza Matratzen Concord/UAMI, cit., punto 32, e sentenza Medion, cit., punto 29).

42. - Come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 21 delle sue conclusioni, è solo quando tutte le altre componenti del marchio sono trascurabili che si può valutare la somiglianza sulla sola base dell'elemento dominante.

43. - Ne consegue che il Tribunale ha applicato erroneamente l'art. 8, n. 1, lett. b), del regolamento n. 40/94.

44. - L'UAMI sostiene dunque con ragione che la sentenza impugnata è viziata da un errore di diritto.

45. - Risulta da quanto sopra che la sentenza impugnata deve essere annullata.

46. - Ai sensi dell'art. 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia, essa può, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, rinviare la causa a quest'ultimo affinché esso si pronunci.

47. - Nella presente controversia, la causa deve essere rinviata al Tribunale, riservando la decisione sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara e statuisce:

1) È annullata la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 15 giugno 2005, causa T-7/04, Shaker/UAMI - Limiñana y Botella (Limoncello della Costiera Amalfitana shaker).

2) La causa è rinviata al Tribunale di primo grado delle Comunità europee.

3) Le spese sono riservate.

(Omissis)

(1) Con tale decisione la Corte di giustizia ha riformato la sentenza emessa dal Tribunale di primo grado (pubblicata in questa Riv., 2006, n. 2, 87, con note di G. LEUZZI ed E. SCOCCHINI), il quale aveva escluso che, con riferimento al caso di specie, potesse ravvisarsi un rischio di confusione tra marchio anteriore e marchio richiesto.

Detta pronuncia del Tribunale aveva invero destato non poche perplessità ed era stata infatti commentata in modo critico poiché, con singolare argomentare, aveva ritenuto di trascurare del tutto la (assai rilevante e significativa) somiglianza tra i termini «limoncello» (appartenente al marchio richiesto) e «limonchelo» (appartenente al marchio anteriore) per dare invece autonomia e decisiva prevalenza all'elemento figurativo (piatto blu ornato di limoni) presente nel marchio richiesto, tale - a giudizio del Tribunale - da porsi quale elemento dominante e preminente su ogni altro e, quindi, da escludere ogni possibilità di confusione tra i marchi.

Un simile ragionamento, tuttavia, non convinceva affatto, né appariva conforme ai principi espressi dalla Corte di giustizia, cui il Tribunale faceva pur (erroneamente) richiamo. Si era infatti osservato che il confronto fra marchi può legittimamente farsi in base ai rispettivi elementi dominanti «solo a patto che non vi siano altri termini (o segni) identici o simili a quello dominante e distintivo del marchio anteriore» (v. nota di G. LEUZZI sopra richiamata, 92), poiché, in tal caso, il confronto tra questi ultimi non può essere eluso e l'organo giudicante deve necessariamente pronunciarsi in ordine alla sussistenza o meno, in relazione ad essi, del rischio di confusione.

Sulla stessa linea si è mossa la sentenza della Corte di giustizia, che, nell'affermare il principio di cui in massima, ha escluso che nel caso di specie potesse considerarsi trascurabile la (pressoché totale) identità degli elementi denominativi e potesse quindi farsi luogo al «residuale» confronto operato in base al solo elemento dominante del marchio richiesto. (G.L.)

Corte cost. - 27-7-2006, n. 313 - Bile, pres.; Saulle, est. - Pres. Cons. ministri (Avv. gen. Stato) c. Regione Calabria.

Caccia e pesca - Caccia - Prelievo venatorio - Ampliamento della delimitazione temporale - Art. 18 legge n. 157/92 - Regione - Competenza - Esclusione - Delibera Regione Calabria n. 88 del 17 febbraio 2004 - Illegittimità. (L. 11 febbraio 1992, n. 157)

Non spetta alle Regioni modificare il calendario venatorio ampliando la delimitazione temporale del prelievo di cui all'art. 18 della legge n. 157/92. Quest'ultima è, infatti, rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento è attribuito alla competenza esclusiva dello Stato [art. 117, comma 2, lett. s), Cost.] mediante la predisposizione di standard minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia. Sicché va annullata la delibera della Regione Calabria 17 febbraio 2004, n. 88, con la quale è stato consentito, in deroga al divieto di caccia, il prelievo di alcune specie selvatiche nel periodo compreso tra il 21 febbraio e il 21 marzo 2004, nelle giornate di sabato e domenica (1).

(Omissis)

FATTO. - 1. Con ricorso notificato il 16 aprile 2004 e depositato il 29 aprile successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, in relazione alla delibera n. 88, emessa il 17 febbraio 2004 dalla Giunta regionale, nella parte in cui prevede la modifica del calendario venatorio in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione.

L'Avvocatura premette che con la citata delibera la Regione, in applicazione del Piano faunistico venatorio regionale del 25 giugno 2003, n. 222, ha autorizzato il prelievo in deroga nelle giornate di sabato e domenica, nel periodo 21 febbraio-21 marzo 2004, di varie specie animali.

A parere della difesa erariale, il provvedimento impugnato, sarebbe, da un lato, viziato da carenza di potere, in quanto adottato in assenza dei presupposti previsti dalla legge statale e dalla normativa comunitaria; dall'altro, risulterebbe adottato senza il preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e, in particolare, dall'art. 19-bis della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La delibera impugnata sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 18 della citata legge n. 157 del 1992, che fissa al 31 gennaio il termine per il prelievo venatorio a tutela dei cicli migratori e di rientro ai luoghi di nidificazione della fauna selvatica.

2. Si è costituita la Regione Calabria chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

DIRITTO. - 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, in ordine alla delibera n. 88, emessa il 17 febbraio 2004 dalla Giunta regionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

A parere del Governo il provvedimento impugnato, nel modificare il calendario venatorio, non avrebbe rispettato i limiti fissati dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dalla normativa comunitaria e, comunque, sarebbe stato emesso in assenza del preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

2. Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della costituzione della Regione Calabria in quanto avvenuta fuori del termine di cui al combinato disposto degli artt. 25, secondo comma, e 41 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3. Il ricorso è fondato.

La Giunta della Regione Calabria con la delibera del 17 febbraio 2004, n. 88 ha disposto la modifica del calendario venatorio 2003/2004, prevedendo la possibilità di cacciare determinate spe-

cie animali nel periodo dal 21 febbraio al 21 marzo del 2004, in tal modo allungando il periodo della attività venatoria.

In proposito questa Corte ha più volte ribadito (sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002) che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare, mediante la predisposizione di *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia.

Il provvedimento impugnato ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, prorogando la stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese, e, quindi, ha così violato uno *standard* di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

P.Q.M. la Corte costituzionale dichiara che non spettava alla Regione Calabria modificare il calendario venatorio nel senso indicato dal provvedimento impugnato; annulla, per l'effetto, la delibera della Giunta della Regione Calabria 17 febbraio 2004, n. 88.

(Omissis)

(1) LA CACCIA «IN DEROGA» AL VAGLIO COSTITUZIONALE PER LA PROTEZIONE E CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO FAUNISTICO E NATURALE.

1. La sentenza del giudice delle leggi, riportata qui sopra in epigrafe, è stata resa nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti sorto a seguito della delibera della Giunta regionale della Calabria del 17 febbraio 2004, n. 88, con cui è stato consentito, in deroga al divieto di caccia, il prelievo, nel periodo 21 febbraio-21 marzo 2004 (nelle giornate di sabato e domenica), di alcune specie selvatiche, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in contrasto con la disposizione di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Il provvedimento impugnato, che in applicazione del Piano faunistico-venatorio regionale del 25 giugno 2003, n. 222, aveva autorizzato il prelievo in deroga di varie specie animali oltre i limiti temporali imposti dalla legge quadro statale 11 febbraio 1992, n. 157, è risultato essenzialmente viziato da carenza di potere, in quanto adottato in assenza dei presupposti previsti dalla legge statale e dalla normativa comunitaria, nonché in mancanza della preventiva acquisizione del parere (obbligatorio) dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e, in particolare, dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992.

(1) La legge n. 157 del 1992 non dispone un elenco di specie protette e, all'art. 18, stabilisce quali sono le specie cacciabili in deroga ad una generalizzata protezione. Tali specie, appunto, sono cacciabili solo in determinati periodi di tempo, orari e luoghi, restando di conseguenza vigente la generale protezione durante gli altri periodi dell'anno. In aggiunta a questo principio di protezione, all'art. 2 la legge vieta la caccia ad alcune specie particolarmente protette indipendentemente da qualunque ulteriore regolamentazione e la cui uccisione comporta sanzioni più pesanti rispetto alle specie protette in via generale.

(2) In argomento, mi permetto di rinviare ad altri miei contributi apparsi sempre su questa Rivista, tra cui, in particolare: *Problemi di coordinamento tra Europa, Stato e Regioni in materia di conservazione della biodiversità e prelievo venatorio*, 2003, 688-693; *La tutela della fauna selvatica, dell'ambiente e dell'ecosistema nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 2004, 86-92; *Modifiche alla legge n. 157/92, tra protezione della*

Sotto altro, non meno rilevante, profilo la delibera in parola si è presentata, altresì, in contrasto con il disposto di cui all'art. 18 della legge quadro, che fissa al 31 gennaio il termine per l'apprensione, proprio rispondendo alla *ratio* della tutela dei cicli migratori e di rientro ai luoghi di nidificazione della fauna selvatica (1).

Questo, dunque, il cuore del dispositivo della sentenza, sull'illegittimo ampliamento della delimitazione temporale del calendario venatorio regionale, che lascia adito ad ulteriori approfondimenti per quello che riguarda normativa comunitaria e statale, procedure di infrazione, esercizio delle deroghe e cattivo recepimento in Italia della direttiva c.d. «Uccelli» (2).

2. Nel seguire il ragionamento della Corte è utile allora iniziare questa breve disamina proprio partendo dal citato art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, il quale dispone che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Materia in cui, per pacifico orientamento giurisprudenziale, rientra altresì la normativa sulla tutela della fauna e sul prelievo venatorio.

D'altro canto, sia l'evoluzione legislativa che la stessa giurisprudenza costituzionale hanno precisato in più occasioni come non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. siano di per sé idonei a configurarsi come «materie» in senso stretto. In alcuni casi si tratterebbe piuttosto di competenze del legislatore statale suscettibili di investire una pluralità di materie, restando esclusa la configurabilità di una disciplina unitaria riconducibile in via esclusiva alla «tutela dell'ambiente».

Già in un periodo antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte aveva provveduto a qualificare l'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, delineando una sorta di materia «trasversale», in ordine alla quale si manifestavano competenze diverse, anche regionali, lasciando tuttavia allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (3).

3. La direttiva comunitaria n. 409 del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, contiene norme di immediata applicazione sul territorio nazionale, che proibiscono, in particolare, il prelievo di alcune specie avicole ritenute di rilevante interesse naturalistico (4): la direttiva è stata attuata in Italia con l'art. 1 della legge n. 157 del 1992.

Più specificatamente, la direttiva comunitaria prevede, all'art. 9, la possibilità per gli Stati membri di derogare, in determinate circostanze, al generale divieto di prelievo venatorio di suddette specie.

Per far questo, elenca, al primo comma, in maniera tassativa e precisa, i casi e le condizioni in cui si può ricorrere alla deroga: solo i casi di estrema gravità quali la tutela della salute e della sicurezza pubblica, la sicurezza aerea, la prevenzione di gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca ed alle acque, la protezione della flora e della

fauna e prelievo venatorio: critiche e prospettive, 2004, 147-154; *La disciplina del prelievo venatorio «in deroga» sotto le lenti della Corte di giustizia: il caso Italia e Francia*, 2004, 476-479.

(3) Già i lavori preparatori relativi all'art. 117, lett. s) avevano evidenziato come l'intento del legislatore fosse quello di riservare allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniformi a livello nazionale, consentendo nel contempo alle Regioni il pieno esercizio del potere legislativo nelle materie concorrenti, funzionalmente collegate con quelle propriamente ambientali (sul punto, cfr., in particolare, Corte cost. nn. 282 e 407 del 2002, rispettivamente in *Giur. it.*, 2002, 2006, e in questa Riv., 2002, 495, con nota di S. MASINI, *Sul «ridimensionamento» della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*). Per un appropriato approfondimento sul tema, rinvio a *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo e M. Renna, Milano, 2004.

(4) Come passero, storno, peppola.

fauna.

A questi casi tassativi si devono aggiungere le altre condizioni essenziali perché la deroga sia conforme alla direttiva, ovvero che «non vi siano altre soluzioni soddisfacenti» per ovviare ai problemi sopra elencati; infine, in presenza dei requisiti di forma previsti al fine di limitare le deroghe allo stretto necessario e permettere la vigilanza da parte della Commissione (5).

Dunque, si tratta di un potere di deroga esercitabile in via eccezionale per consentire non tanto la caccia (6), quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9, comma 1, e secondo le procedure e le modalità di cui al comma 2 dello stesso articolo.

Peraltro, gli interessi a garanzia dei quali l'art. 9 consente di adottare i provvedimenti di deroga, alcuni dei quali di indubbia pertinenza statale (sicurezza aerea, sicurezza pubblica), possono essere soddisfatti anche attraverso misure diverse dall'eccezionale autorizzazione al prelievo venatorio di specie altrimenti protette (7).

3.1. Come abbiamo visto, quindi, l'art. 9 della direttiva contiene una disciplina volta, più che a regolare l'attività venatoria, a consentire deroghe al regime di protezione della fauna selvatica previsto dalla medesima direttiva per la salvaguardia di interessi generali.

Ebbene, l'esercizio di tale potere di deroga può incidere sul nucleo minimo di protezione della fauna selvatica e non può di conseguenza prescindere da una previa disciplina di carattere statale, secondo i principi costantemente accolti dalla stessa Corte.

Può considerarsi immediatamente operativo solamente nel senso di legittimare le Autorità nazionali ad adottare, ove lo ritengano, provvedimenti di deroga alle norme protettive della specie, verificando il ricorso delle condizioni ipotizzate ed apprestando specifiche misure con circostanziato riferimento agli elementi stabiliti nella disposizione comunitaria.

Nel contesto italiano, la Corte costituzionale, in particolare con sentenza n. 272 del 22 luglio 1996, ha stabilito, appunto, che eventuali deroghe alla disciplina comunitaria sono di esclusiva spettanza dello Stato, sempre nel rispetto delle numerose prescrizioni (ineludibili) che la normativa comunitaria presuppone, precisando, inoltre, che le Regioni hanno potestà modificativa del testo comunitario solo nel senso di «limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto di caccia».

Nel contesto europeo, la Corte di giustizia ci ha rammentato che, in materia di conservazione degli uccelli selvatici, i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti sanciti dalla direttiva n. 79/409/CEE devono essere riprodotti in disposizioni nazionali precise, in modo completo, chiaro ed inequivoco, per rispondere alle esigenze di protezione risultanti dalla direttiva stessa ed alla certezza del diritto.

Di conseguenza, una normativa nazionale che autorizza

la caccia di diverse specie di uccelli in deroga al divieto generale di cacciare le specie protette senza enunciare, in modo adeguatamente circostanziato, i criteri della deroga né obbligare le Regioni in modo chiaro e preciso a tener conto di siffatti criteri e ad applicarli, evidentemente non soddisfa le condizioni cui soggiacciono le deroghe previste dall'art. 9 della direttiva (8).

4. Ora, come sappiamo l'attività venatoria in Italia risulta regolata dalla già citata legge n. 157/1992 «Norme per la protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio», che rappresenta la legge quadro di disciplina di tutta la materia della caccia e tutela della fauna selvatica, stabilendone le modalità e attribuendo nello specifico le competenze degli enti locali, degli organi preposti alla tutela della fauna e la loro autonomia in materia.

Il fondamento della legge n. 157/1992 è innovativo rispetto all'impianto ed alla filosofia ispiratrice della precedente legge n. 968 del 1977: la fauna selvatica appartiene al patrimonio indisponibile dello Stato (9).

Lo Stato può derogare a tale principio nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge, rilasciando al cacciatore una concessione (la c.d. «licenza di caccia») al fine di abbattere esclusivamente le specie elencate e nei periodi, orari, mezzi stabiliti dalla legge stessa.

Ne consegue l'inesistenza, in Italia, di un «diritto alla caccia»: l'esercizio dell'attività venatoria concreta solamente un interesse del cacciatore a non vedersi negato il rilascio della licenza di caccia nel caso in cui possieda tutti i requisiti richiesti dalla legge.

Come detto, dunque, la legge n. 157 del 1992, oltre a definire quali sono le specie che si possono cacciare e quelle che, invece, sono assolutamente protette, ordina la materia fissando le *modalità* a cui si devono attenere le Regioni nella stesura delle proprie disposizioni, dei calendari venatori, dei piani faunistici e della pianificazione del territorio.

Si precisa, inoltre, che, per controllare maggiormente l'applicazione della normativa statale e internazionale, la normativa regionale può regolamentare la materia solo in maniera *più restrittiva* rispetto alle disposizioni della legislazione statale.

Detto questo, ci sono voluti parecchi anni affinché tutte le Regioni si mettessero in regola con l'emanazione di leggi di applicazione della n. 157/1992 ed oggi, a distanza di quasi quindici anni, tutte le Regioni le hanno adottate, nonostante ce ne siano ancora alcune che risultano essere in parziale difformità con il disposto della n. 157/1992.

Annualmente, poi, le Regioni devono emanare i calendari venatori con i tempi, le modalità, i luoghi e le specie cacciabili e, in attuazione delle direttive europee e delle Convenzioni internazionali (direttiva 79/409/CEE e Convenzione di Berna), la durata deve andare dalla terza settimana di settembre alla fine di gennaio e comprendere al massimo tre giorni settimanali esclusi il martedì e il venerdì, giorni di silenzio venatorio (10).

Nonostante l'applicazione della legge quadro sulla caccia sia ormai piuttosto uniforme, restano Regioni che, come

(5) Al comma 2 si prescrive, inoltre, che le deroghe devono menzionare: le specie che formano oggetto della deroga, quindi a temporaneo regime di prelievo, i mezzi, gli impianti ed i metodi di cattura o uccisione, le condizioni di rischio di predetti metodi, le circostanze di luogo e di tempo per le quali vige la deroga, l'autorità che gestisce il regime di deroghe ed effettua i controlli.

(6) Se la deroga fosse attivabile per usi venatori, si arriverebbe al paradosso che tutte le specie potrebbero essere oggetto di caccia purché in piccole quantità. Cfr. Procuratore presso la Corte di giustizia europea, sentenza 7 marzo 1996.

(7) Corte cost. 14 maggio 1999, n. 168, Pres. Cons. ministri c. Regioni Liguria, Umbria, Veneto, in *Foro it.*, 1999, 2450.

(8) Corte di giustizia 7 marzo 1996, in causa C-118/94, Assoc. WWF Ita-

lia, E.N.P.A., Lega per l'ambiente, L.A.V., L.A.C. c. Regione Veneto.

(9) L'art. 1 stabilisce il principio secondo cui l'esercizio dell'attività venatoria è consentito, purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica (secondo comma) evidenziando, in tal modo, la necessità di porre al primo posto la protezione dell'ambiente in tutte le sue forme ed imponendo a carico della P.A. un conseguente obbligo di conservazione e di proteggerla.

(10) Nell'ottica di una programmazione dell'attività venatoria a più lungo termine, le Regioni, coordinando i piani provinciali, devono emanare anche i piani faunistico-venatori quinquennali, che contengono la pianificazione del territorio agro-silvo-pastorale e il censimento della fauna selvatica, previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, l'organo tecnico-scientifico di consulenza e di ricerca sulla caccia e la tutela della fauna.

nel nostro caso la Calabria, periodicamente emanano calendari venatori o piani faunistico venatori in parziale difformità con la stessa, causando grave danno alla fauna e mettendo in pericolo diverse specie protette sia con il prolungamento della stagione venatoria, sia con l'apertura della caccia a tali specie.

5. Se, da un lato, la Repubblica italiana ha provveduto a recepire la direttiva 79/409/CEE con la l. 11 febbraio 1992, n. 157, dall'altro, la Commissione europea ha più volte manifestato la propria insoddisfazione per come è stata recepita la suddetta direttiva, specie per quanto riguarda la disciplina del regime delle deroghe ai divieti posti dalla direttiva, oggetto della sentenza che si annota.

A fronte di una specifica procedura di infrazione (2001/2211) avviata per il mancato recepimento dell'art. 9 della direttiva, sopra esaminato, veniva approvata la l. 3 ottobre 2002, n. 221, che ha aggiunto un articolo (19-bis) alla citata legge n. 157 del 1992, per ottemperare a quanto richiesto dagli organismi comunitari.

Dice la nuova legge che le deroghe possono essere autorizzate dalle Regioni nei tempi, nei modi, con i mezzi e per le specie la cui consistenza numerica non sia in grave diminuzione, sempre che si ritengano insoddisfacenti altre soluzioni.

La situazione, però, non è sostanzialmente cambiata rispetto a prima, perché nell'attuazione della norma molte Regioni, come nel nostro caso la Calabria, non si sono puntualmente attenute alle prescrizioni della stessa, modellate sul testo comunitario.

Ne è derivato che, dopo alcune contestazioni riguardanti specifiche leggi regionali (11), la Commissione ha chiaramente denunciato «la diffusa e generalizzata cattiva applicazione dell'art. 9 della direttiva», anche «a causa del non chiaro e non efficace quadro normativo di riferimento (la citata legge n. 221 del 2002, in combinazione con le varie disposizioni regionali)» e ha affermato «che la pratica di adottare deroghe non conformi ai requisiti e alle condizioni di cui all'art. 9 è una pratica di durata più che decennale» specie «da parte delle Autorità regionali responsabili dell'applicazione delle deroghe».

In altri termini, avendo consentito alle Regioni di aprire annualmente le deroghe, si è creato un «sistema di deroga permanente» che contrasta con l'eccezionalità di questo provvedimento.

Sempre secondo la Commissione europea, questo quadro negativo è aggravato dal sistema di controllo previsto proprio dall'art. 19-bis che consta di numerosi passaggi decisionali, così da far dire che «l'annullamento interviene di regola quando la deroga ha esaurito i suoi effetti e, quindi, quando ormai non ha più alcun effetto utile» (12).

D'altronde, questa nuova legge fa sorgere forti dubbi sulla sua effettiva capacità di colmare l'insufficienza normativa italiana in materia, laddove, come abbiamo visto, la competenza statale di tutela della fauna, esclusiva anche ai sensi della nuova Costituzione novellata e ribadita ancora una volta dalla Consulta, sembra essere invece limitata dai nuovi poteri conferiti alle Regioni.

Il monitoraggio sulle specie, i censimenti nazionali, le opportune misure di controllo sulla quantità da sottoporre a prelievo, l'uniformità di applicazione delle deroghe sul territorio che solo un istituto nazionale può garantire sono, invece, rimesse ad enti che, per loro natura, agiscono su spazi limitati a confini amministrativi regionali, creando così un'evidente difformità di comportamento ed applicazione normativa.

Tanto da poter tranquillamente dire che «nello stesso arco temporale, il prelievo di una specie protetta può essere un reato ai sensi dell'art. 30 della legge n. 157/1992 in una Regione e non in un'altra, con chiara modifica della norma penale e relative sanzioni» (13).

6. In risposta a tutto questo, è notizia di questi giorni che il Governo ha varato il d.l. n. 251 del 4 agosto 2006 (14), che detta disposizioni urgenti per assicurare un più puntuale recepimento, nonché una più consona attuazione della direttiva comunitaria c.d. «Uccelli».

In particolare, il Governo ha cercato di adeguare il disposto di cui all'art. 19-bis della legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, introdotto, come abbiamo visto, dalla l. 3 ottobre 2002, n. 221, ai dettami della direttiva, introducendo, se del caso, anche la possibilità, da parte del Governo stesso, di agire in via sostitutiva, nei confronti delle Autorità regionali, cui lo stesso ordinamento conferisce il potere di applicare il regime dei prelievi in deroga, che abbiano emanato leggi in contrasto coi dettami della direttiva stessa (15).

In conclusione. Come nel caso della sentenza qui pubblicata, la giurisprudenza costituzionale ci insegna che le disposizioni della legge n. 157 del 1992 rivolte «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondono, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna» (16), anche con riferimento alle Regioni e Province ad autonomia speciale (17).

Conseguentemente, lo Stato si trova appunto legittimato a dettare con questo nuovo provvedimento le disposizioni necessarie a tutelare la fauna selvatica, in attuazione della normativa comunitaria, determinando l'obbligo per le Regioni di adeguare corrispondentemente il proprio ordinamento.

Come dire: Corte di giustizia europea e Corte costituzionale hanno aperto la strada e spinto affinché, da un lato, il legislatore italiano rafforzasse il dispositivo della legge n. 221 del 2002, modificando in tale direzione l'art. 19-bis, dall'altro il Governo agisse in via sostitutiva sulle difformi leggi e delibere regionali, al fine di risolvere una volta per tutte il pluriennale contenzioso con la Commissione europea.

Come il Governo si sia adoperato in tal senso, provveremo ad esaminarlo in futuro e nel dettaglio su queste pagine, vista l'importanza di un testo che (sembra) adegua(re), finalmente, l'ordinamento nazionale alla normativa e agli obblighi comunitari.

Fulvio Di Dio

(11) Veneto, Sardegna: proc. nn. 2004/4926 e 2004/4242.

(12) In caso di provvedimenti regionali illegittimi rispetto al dettato comunitario, infatti, è previsto un *iter* complesso che si realizza con l'annullamento del provvedimento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari regionali di concerto con il Ministro dell'ambiente, previa diffida della Regione interessata.

Sulla base di queste considerazioni generali e di numerose altre più specifiche, la Commissione ha quindi avviato due nuove procedure di infrazione (2006/2131 e 2006/4043, questa riferita alla Liguria) nei confronti della Repubblica italiana per inosservanza degli obblighi derivanti dalla citata direttiva n. 79/409/CEE.

(13) Così S. FIORAVANTI, nell'introduzione alla disciplina della caccia ne *Il*

codice dell'ambiente, a cura di S. MAGLIA e M. SANTOLOCI, Piacenza, 2004, 863 ss.

(14) «Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica», pubblicato in *G.U.* n. 191 del 18 agosto 2006, 4 ss.

(15) Questo meccanismo, come noto, trova la necessaria copertura costituzionale nell'art. 120 della Costituzione, nonché copertura legislativa nell'art. 8, comma 4, della legge n. 131 del 2002.

(16) Oltre alla sentenza che si annota, si rammenta: Corte cost. 15 ottobre 2003, n. 311, in *Foro it.*, 2004, 13; 21 ottobre 2005, nn. 391 e 393, in questa Riv., 2006, 135.

(17) Corte cost. 4 luglio 2003, n. 226, in questa Riv., 2004, 86 e 20 dicembre 2002, n. 536, *ivi*, 2005, 159.

Cass. Sez. III Civ. - 9-1-2007, n. 201 - Fiduccia, pres.; Calabrese, est.; Leccasi, P.M. (conf.) - Talarico e altri (avv. Romagnoli) c. Lamfort s.r.l. (avv. Tamponi). (Cassa e decide nel merito App. Catanzaro 13 novembre 2002)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto di fondo rustico da destinare unicamente a colture forestali da realizzarsi a cura dell'affittuario - Contratto di affitto agrario - Configurabilità - Eventuale contributo a carico dello Stato concesso all'affittuario - Irrilevanza ai fini della configurabilità del contratto come affitto - Corte costituzionale - Sentenza n. 318/2002 - Effetto retroattivo - Efficacia retroattiva con decorrenza da una data diversa dalla pubblicazione - Esclusione. (C.c., art. 2135; l. 15 settembre 1964, n. 756; l. 11 febbraio 1971, n. 11; l. 3 maggio 1982, n. 203)

Costituisce contratto di affitto agrario, ai sensi e per gli effetti delle leggi 15 settembre 1964, n. 756, 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203, l'affitto di un fondo rustico destinato alla realizzazione di colture forestali a cura del solo affittuario, ancorché, eventualmente, con la concessione di contributi in conto capitale a carico dello Stato. Poiché la Corte costituzionale nella sentenza n. 318/2002 non ha stabilito una decorrenza della retroattività diversa da quella indicata dall'art. 136 Cost. l'irretroattività deve intendersi di carattere assoluto (1).

(Omissis)

FATTO. - Avverso il decreto ingiuntivo emesso nei confronti della società Calfor s.r.l. dal Pretore di Cosenza su richiesta di Talarico Antonio - in proprio e nella qualità di procuratore generale di Talarico Cesira (deceduta poi nelle more del giudizio e subentrato anche quale erede universale Talarico Giuseppe), Talarico Dora, Talarico Evelina, Talarico Marianna, Talarico Raffaella, Talarico Giuseppe e D'Elia Cristina - a titolo di canoni di affitto non corrisposti, per la concessione di un fondo rustico per attività di forestazione, la Calfor proponeva opposizione deducendo la natura agraria del rapporto.

Dichiarata dal pretore la propria incompetenza e riassunta dal Talarico la controversia dinanzi alla Sezione specializzata agraria, si costituiva la società Calfor eccependo la improcedibilità della domanda per mancato esperimento del preventivo tentativo di conciliazione; nel merito chiedeva subordinatamente l'accertamento della natura agraria del rapporto e, in via riconvenzionale, la determinazione del canone equo con restituzione di quanto corrisposto in eccesso.

L'adita Sezione, con sentenza del 7 luglio 1999, dichiarava improcedibile il ricorso per non essere stato esperito il tentativo di conciliazione. Proponeva il Talarico appello, cui resisteva la Calfor ribadendo la necessità del tentativo di conciliazione e prospettando la natura agraria del rapporto; insisteva nella domanda riconvenzionale intesa ad ottenere la determinazione del canone equo e la condanna di controparte alla restituzione di quanto corrisposto in eccesso. La Corte d'appello di Catanzaro, Sezione specializzata agraria, con sentenza non definitiva di cui pronunciava il dispositivo all'udienza del 13 maggio 2000, così provvedeva: 1) dichiarava la natura agraria del rapporto tra le parti; 2) dichiarava proponibile la domanda proposta da Talarico Antonio; 3) disponeva con separata ordinanza in ordine alla ulteriore istruzione della causa, ovvero - come dall'ordinanza stessa - circa la necessità di disporre consulenza tecnica ai fini della determinazione del canone equo.

Indi, con sentenza definitiva del 13 novembre 2002, n. 42 - che quivi si impugna -, la detta Corte, riformando la sentenza del Tribunale del 7 luglio 1999, condannava Talarico al pagamento in favore della Calfor s.r.l. in liquidazione della somma di euro 49.932,77, oltre interessi dalla domanda, in restituzione di quanto percepito in più rispetto all'equo canone.

Avverso tale sentenza Talarico Antonio, in proprio e nella qualità, ha proposto ricorso per cassazione in base a quattro motivi. Ha resistito con controricorso e proposto ricorso incidentale affidato ad un motivo unico la società Lamfor s.r.l. in liquidazione (incorporante la società Calfor s.r.l. in liquidazione).

DIRITTO. - Previamente il ricorso principale di Talarico Antonio e il ricorso incidentale della società Lamfor s.r.l. sono riuniti ai

sensi dell'art. 335 c.p.c.

Il Talarico, nel primo motivo, prospettando la violazione e falsa applicazione di norme processuali, deduce che la sentenza impugnata è fondata su una sentenza parziale della stessa Corte d'appello di Catanzaro da considerare inesistente, in quanto alla lettura del dispositivo della stessa all'udienza del 13 maggio 2000 non ha fatto seguito, allorché è sopravvenuta la sentenza definitiva del 13 novembre 2002, ora impugnata con ricorso per cassazione, il deposito della motivazione della sentenza parziale. Non esistendo la sentenza parziale, la sentenza definitiva che la dà per esistente deve considerarsi nulla.

Il motivo va disatteso, giacché, per quanto rileva, ai fini della decisione sull'ammontare del canone dovuto, infatti, era sufficiente conoscere se il rapporto contrattuale in atto aveva o no natura agraria: il che, come si ricava dalla narrativa che precede, ben risultava dal dispositivo letto in udienza; senza che possa rilevare la circostanza del (solo) successivo deposito della motivazione di quella pregressa sentenza non definitiva, che anzi proprio da tale motivazione veniva ad essere completata nel suo iter procedimentale, iniziato con la lettura in udienza del dispositivo.

Nel secondo motivo il ricorrente deduce, oltre che quella delle norme processuali denunciate con il primo motivo, la violazione e falsa applicazione di varie disposizioni di legge, dalle quali deve arguirsi la natura non agraria del contratto di cui è causa. Nel terzo motivo, impostato sulla violazione e falsa applicazione delle disposizioni di legge di cui ai motivi precedenti con particolare riguardo all'art. 2135 c.c. (ante e post novella) e a leggi speciali e norme codicistiche, il ricorrente assume che il contratto di cui è causa fuoriesce non soltanto dalla categoria dei contratti di affitto di fondo rustico, ma anche da quella dei contratti agrari in generale, poiché i connotati dominanti sono quelli del contratto di appalto.

I due motivi, che sono esaminati unitariamente in quanto strettamente connessi, involgendo lo stesso *thema decidendi*, vanno anch'essi disattesi.

Posto infatti che nella specie il contratto tra le parti aveva come scopo la forestazione dei terreni oggetto dell'affitto, si osserva che, come da principio affermato da questa Corte (al quale il Collegio ritiene di doversi uniformare), «Costituisce contratto di affitto agrario, ai sensi e per gli effetti della l. 15 settembre 1964, n. 756, l. 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203, l'affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzare a cura del solo affittuario, ancorché, eventualmente, con la concessione di contributi in conto capitale a carico dello Stato» (v., ampiamente ed esaurientemente, Cass. n. 2046/2000, ribadita successivamente: da ultimo, Cass. n. 10278/2002).

Nel quarto motivo il ricorrente deduce che la pronuncia 5 luglio 2002, n. 318 della Corte costituzionale ha determinato l'inapplicabilità della disciplina vincolistica di cui alla l. 3 maggio 1982, n. 203. Pertanto, sostiene il ricorrente, la clausola pattizia che contempla un canone più elevato di quello legale è sicuramente valida ed efficace, e ciò perché la prefata sentenza opera *ex tunc*. Tale motivo è fondato, essendosi questa Corte già espressa nel senso, appunto, che le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, con l'unico limite (che non è il caso in esame) costituito dalle situazioni consolidate per essersi il rapporto già esaurito (Cass. n. 113/2004; Cass. n. 15809/2005).

Deve pertanto escludersi - con riferimento al diverso avviso di parte resistente secondo cui il contrasto con i principi fondamentali si è determinato solo ora, sicché si è dinanzi ad un'illegittimità costituzionale sopravvenuta, e non già originaria, e quindi destinata ad operare *ex nunc* e non *ex tunc* - che la sentenza n. 318/2002 della Corte costituzionale - che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 in tema di determinazione dell'equo canone in materia di contratti di affitto agrario - sia priva di retroattività e non possa per l'effetto che trovare applicazione con riguardo ai canoni dovuti successivamente alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Contemporaneamente è irrilevante, al fine di escludere la retroattività degli effetti di una tale pronuncia - altro argomento prospettato dalla resistente - la circostanza che in precedenza la stessa Corte costituzionale (nella specie, con la sentenza n. 139/1984) abbia ritenuto non fondata una questione identica (o analoga) a quella successivamente ritenuta fondata. Ed infatti, come ha osservato questa Suprema Corte (con la stessa sentenza n. 15809/2005), perché una norma successiva al 1° gennaio 1948 e

dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale cessi di avere efficacia da un momento diverso rispetto a quello indicato dall'art. 136 Cost., e, quindi, sia priva di efficacia retroattiva, è indispensabile una statuizione *ad hoc* della stessa Corte costituzionale, sul rilievo che la norma, in armonia con la Costituzione al momento della sua promulgazione, si è posta in contrasto con essa solo in un momento successivo, senza che sia consentito all'interprete correggere o modificare le statuizioni della Corte.

Risolto (in senso affermativo) il profilo di censura relativo alla retroattività o meno delle decisioni della Corte costituzionale, si osserva che nella specie la società Calfor (poi Lamfor), che aveva proposto opposizione al decreto ingiuntivo emesso su richiesta del Talarico, in proprio e nella qualità, per il pagamento di canoni non corrisposti, aveva tra l'altro chiesto - confr. le conclusioni riportate nell'epigrafe della sentenza impugnata e lo «svolgimento del processo» della stessa - affermarsi la natura agraria del contratto tra le parti, l'applicazione integrale delle previsioni di cui alla legge n. 11 del 1971 e legge n. 203 del 1982 in tema di affitto di fondo rustico, la nullità della clausola contrattuale relativa alla misura del canone difforme da quella legale, la condanna della parte concedente - in via riconvenzionale - alla restituzione di quanto versato in eccedenza - previa determinazione dell'equo canone. La Corte d'appello di Catanzaro con la sentenza quivi impugnata, revocato il decreto ingiuntivo opposto, condannava il Talarico a restituire alla Calfor quanto percepito in eccesso, pari ad euro 43.932, 77, oltre interessi.

Intervenuta dunque la sentenza n. 318 del 2002 della Corte costituzionale (successivamente alla pronuncia del giudice d'appello e prima del passaggio in giudicato della sentenza), deve, ora, in accoglimento del quarto motivo di ricorso, trovare applicazione il principio stabilito da questa Corte (a cominciare da Cass. n. 23506/2004), vale a dire che per effetto della sentenza n. 318/2002 della Corte costituzionale sono divenute prive di effetti sia le tabelle per i canoni di equo affitto, come disciplinate dalla legge n. 203 del 1982, art. 9 e dalle norme da questo richiamate, sia, ai fini della quantificazione del canone stesso, i redditi dominicali stabiliti, in forza della stessa legge n. 203 del 1982, art. 62, dal r.d.l. n. 589 del 1939, per cui, non esistendo più livelli massimi di equità stabiliti dalle dette tabelle, non ha alcun fondamento la domanda formulata dal conduttore ai sensi della legge n. 11 del 1971, art. 28, e diretta dalla ripetizione delle somme corrisposte in eccedenza rispetto ai menzionati livelli, in forza di accordi liberamente intervenuti tra le parti, anche senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole. A sua volta va disatteso il motivo unico di ricorso incidentale - con il quale si lamenta la condanna del solo Talarico Antonio, e non anche degli altri soggetti da lui rappresentati, alla restituzione delle somme in favore di essa affittuaria - oltre che per essere assorbito dall'accoglimento del quarto motivo del ricorso principale, anche per essere infondato, avendo Talarico Antonio agito in proprio e, giusta procura speciale aut. Not. Mancini in data 3 ottobre 2003, rep. n. 59975, quale procuratore generale degli altri ricorrenti e in tali vesti condannato, evidenziandosi al riguardo che la sentenza impugnata nella parte motiva afferma essere gli «appellanti condannati in solido a restituire quanto percepito in eccesso». In definitiva, vanno rigettati i primi tre motivi del ricorso principale nonché il ricorso incidentale. Va accolto, invece, il quarto motivo del ricorso principale e, decidendo nel merito, vanno rigettate l'opposizione al decreto ingiuntivo e la domanda riconvenzionale proposte dalla società resistente.

(Omissis)

(1) ANCORA DELLA INCONSTITUZIONALITÀ SOPRAVVENUTA.

Ormai la Corte Suprema può dirsi irremovibile nella enunciazione di questo principio: finché non interviene il legislatore, nessuno può individuare un equo canone da applicare ai contratti agrari. È un principio che abbiamo più volte contestato dalle pagine di questa Rivista ma anche il combattente più ostinato, quando l'esito della battaglia è segnato, deve deporre le armi. Nella sentenza 9 gennaio 2007, n. 201 della Corte di cassazione ci sono però due

punti che non possono passare sotto silenzio e, inseriti come *obiter dictum* nella motivazione, meritano un maggiore approfondimento.

Il primo punto riguarda la eccepita (e dalla Corte esclusa) distinzione tra incostituzionalità originaria e incostituzionalità sopravvenuta.

Il secondo concerne l'affermazione secondo cui solo la Corte costituzionale può dire se la norma dichiarata illegittima «cessi di avere efficacia da un momento diverso da quello indicato dall'art. 136» della Costituzione.

Anzitutto va ricordato che l'art. 136 non contiene alcun riferimento alla retroattività della decisione della Consulta: anzi, statuendo che la norma dichiarata incostituzionale «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», l'art. 136 sembra voler affermare che prima di quel giorno l'efficacia della norma resta integra ad ogni effetto di legge.

Il principio della irretroattività è dunque frutto soltanto dell'elaborazione giurisprudenziale: l'efficacia pregressa andrebbe cioè intesa nel senso che restano salvi soltanto gli effetti che la norma aveva in precedenza già prodotto (con esaurimento dei rapporti in precedenza incisi). Val la pena, a questo punto, ricordare cosa accade quando, anziché l'annullamento, interviene l'abrogazione di una norma di legge: in forza dell'art. 73 della Costituzione, le leggi che abrogano la precedente «entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione».

Poiché «vigore» ed «efficacia» sono chiaramente equipollenti, si dovrebbe concludere che anche la norma abrogata, come quella annullata dalla Consulta, non può più essere invocata dopo quella pubblicazione, neppure per regolare i rapporti precedenti.

Ma così non è. Nel caso di abrogazione, si applica la nuova norma per regolare il rapporto nel periodo successivo, ma si continua ad applicare la norma abrogata per disciplinare il rapporto nel periodo precedente.

A fronte di due disposizioni di legge di identico contenuto (art. 136 e art. 73 Cost.), abbiamo due diverse interpretazioni giurisprudenziali: retroattività dell'annullamento costituzionale e irretroattività della norma abrogatrice.

L'incongruenza può superarsi soltanto adottando la soluzione da noi più volte prospettata. Quando la Consulta dichiara la legittimità costituzionale di una norma e solo successivamente (non per motivi originari ma per motivi esterni sopraggiunti) ne dichiara la illegittimità, gli effetti non possono essere che quelli della abrogazione.

Diverso è il caso in cui il ripensamento della Consulta è dovuto alla individuazione di vizi che, esistenti fin dall'origine, vengono scoperti solo in un momento successivo: in tal caso, la consulta individua il vizio originario e dichiara la norma illegittima fin dalla sua origine (cosicché non si può ipotizzare alcuna applicazione della norma neppure per il periodo precedente all'annullamento).

Se in passato la Corte costituzionale ha avuto occasione di dichiarare per lo più ipotesi di illegittimità «originaria» (cioè per vizi esistenti fin dall'origine della legge esaminata, anche se individuati «tardivamente»), nella sentenza n. 318 si è posto *ex professo* il problema di una norma che, legittima all'origine e per lungo tempo, è divenuta costituzionalmente illegittima solo più tardi per fatti esterni sopravvenuti.

È un'ipotesi che, per ora circoscritta al caso esaminato dalla sentenza n. 318, è destinata a ripetersi in futuro a seguito delle varie novelle costituzionali, recenti e future. Si verificherà cioè assai più di frequente l'ipotesi di leggi che, legittime alla luce della Costituzione del 1947, sono divenute o diverranno illegittime alla luce delle novelle apportate nel corso degli anni alla Carta fondamentale.

Se dottrina e giurisprudenza hanno fin qui attribuito alle decisioni della Consulta la natura di «annullamento» con effetti *ex tunc*, ciò fu dovuto al fatto che quelle decisioni

coglievano vizi costituzionali originari (dove la corretta assimilazione all'istituto dell'annullamento). Ora non è più così. E la soluzione logica non può essere che questa: quando la dichiarazione di illegittimità costituzionale viene dichiarata per fatti esterni alla norma, sopraggiunti dopo un certo momento storico, gli effetti di quella dichiarazione non possono che essere assimilati a quelli della «abrogazione», anziché a quelli dell'«annullamento».

Il rapporto continuerà, dunque, a restare regolato dalla norma vigente fino alla pubblicazione della dichiarazione di illegittimità costituzionale e tale dichiarazione avrà effetti soltanto *ex nunc*.

Si tratta di una soluzione che è del tutto conforme alla lettera dell'art. 136 e non si vede come si possa opinare diversamente.

E veniamo al secondo punto della sentenza, da noi non condiviso.

Si dice: è solo la Consulta che può dire se la sua decisione deve avere effetto da un momento diverso dalla pubblicazione della sentenza dichiarativa della illegittimità.

Anzitutto, così dicendo, si attribuisce alla Consulta un potere esclusivo di interpretazione, in contrasto con un principio universalmente riconosciuto secondo cui il potere di interpretare è attribuito solo al Parlamento (attraverso l'istituto della interpretazione autentica) ed alla Corte di cassazione (unico organo deputato alla interpretazione delle norme).

Ma c'è di più. Se ben si legge la sentenza n. 318, in essa è agevole rinvenire un contenuto implicito, di natura interpretativa, contrastante con le affermazioni della decisione n. 201/07.

Quando la Consulta afferma che in precedenza la legge era legittima (e tale era stata riconosciuta), mentre solo in un momento successivo, alla luce di una diversa collocazione storico-sociale, era divenuta necessariamente illegittima, dice esattamente quanto stiamo sostenendo in questa nota: non si tratta di illegittimità originaria, bensì di illegittimità sopravvenuta.

Né deve trarre inganno l'affermazione della Consulta secondo cui è il legislatore che deve provvedere alle nuove norme sull'equo canone. Ciò riguarda esclusivamente la normativa da applicare in futuro, non anche la individuazione delle norme da applicare per il periodo trascorso.

Sono concetti elementari che è difficile immaginare possano essere ancora disattesi.

Oscar Cinquetti

*

Cass. Sez. III Civ. - 6-12-2006, n. 26068 - Preden, pres.; Finocchiaro, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Brienza (avv. Auletta) c. Tedesco e altri (avv. Corinaldesi). (*Conferma App. Potenza 21 febbraio 2005*)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Effetti - Situazione soggettiva del concessionario - Qualificazione - Diritto soggettivo nei confronti dei privati - Conseguenza - Legittimazione del concessionario all'esercizio dell'azione di rilascio del fondo, oggetto della concessione, nei confronti di terzi occupanti abusivi - Sussistenza. (C.c., art. 1421; d.l.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 273; l. 12 maggio 1950, n. 231, artt. 16, 17, 18, comma 3)

L'assegnatario di un terreno di riforma fondiaria, in forza di un provvedimento di concessione emesso dall'organo deliberativo del competente Ente di sviluppo agricolo (nella specie denominato ESAB), è titolare, indipendentemente dal possesso del fondo, nei confronti dei terzi estranei al rapporto concessorio, di un diritto soggettivo di godimento e, pertanto, è legittimato ad agire per il rilascio dello stesso fondo, qualora questo sia illegittimamente detenuto da altri soggetti, in quanto sprovvisti di idoneo titolo (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto 5 marzo 1991 Tedesco Pietro, assegnatario dell'ESAB del raggruppamento di terreni n. 13, di ha 11.35 alla contrada Matine - Bocconero, in agro di Tricarico, ha convenuto in giudizio, innanzi al Tribunale di Matera, Sezione specializzata agraria, Brienza Angelo, chiedendo fosse dichiarata l'inesistenza, tra le parti, di un contratto di affitto, relativamente ai terreni in questione. Ha esposto l'attore, a fondamento della spiegata domanda, di avere concesso in partecipazione a Brienza Francescantonio i terreni in questione sino al luglio 1988 ma che il convenuto, figlio di Brienza Francescantonio, nel settembre dello stesso anno si era abusivamente immesso in questi, approfittando del fatto che esso concludente aveva proposto domanda per tenere i seminativi a riposo.

Costituitosi in giudizio il convenuto ha resistito alla avversa domanda deducendone la infondatezza.

Ha fatto presente il convenuto, in particolare, di avere detenuto e coltivato i terreni in questione sin dal 1974, a titolo di affitto, salvo il tentativo di spossessamento clandestino subito a opera del Tedesco nel settembre 1988 e che illegalmente l'attore aveva cercato di usufruire del beneficio del *set-aside* per sei anni, ben conoscendo lo stato di fatto.

Disposta la chiamata in causa dell'ESAB Matera la Sezione adita, con sentenza 7-30 luglio 1994, ha ordinato al Brienza di restituire i terreni oggetto di controversia all'ESAB, atteso, da un lato, che era nullo di pieno diritto (a norma della legge n. 230 del 1950, art. 18, comma 3) qualsiasi contratto di affitto o di concessione del fondo posto in essere dal Tedesco, quale assegnatario del fondo stesso, dall'altro, che l'ESAB aveva revocato l'assegnazione in favore del Tedesco.

Gravata tale pronuncia dal soccombente Tedesco, la Corte di appello di Potenza, Sezione specializzata agraria, con sentenza 15 dicembre 2004-21 febbraio 2005, in accoglimento della proposta impugnazione, ha ordinato a Brienza Angelo l'immediato rilascio del fondo in favore di Tedesco Pietro.

Per la cassazione di tale pronuncia, notificata il 22 marzo 2005, ha proposto ricorso, affidato a tre motivi, Brienza Angelo, con atto notificato il 20 maggio 2005.

Resistono, con controricorso e ricorso incidentale, affidato a un unico motivo, Tedesco Andrea, Tedesco Carmela e Vizzuso Anna (eredi di Tedesco Pietro).

Non ha svolto attività difensiva in questa sede l'ALSIA, già ESAB.

DIRITTO. - 1. I vari ricorsi avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. Premesso che il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata, con sentenza n. 896 del 2003, passata in cosa giudicata, ha annullato il provvedimento 19 giugno 1991, n. 7004 con il quale l'ESAB aveva a sua volta annullato il provvedimento di revoca dell'assegnazione dei terreni oggetto di controversia a Tedesco Pietro, sì che la domanda dell'ESAB non può trovare accoglimento, i giudici di secondo grado hanno accolto la domanda di rila-

scio proposta nei confronti del Brienza.

Hanno, infatti, osservato quei giudici:

- da un lato, non esiste alcuna prova di un contratto di affittanza agraria tra il Tedesco a ogni effetto, a seguito della ricordata pronunzia del giudice amministrativo, esclusivo assegnatario dei terreni in questione e il Brienza;

- dall'altro, un eventuale contratto d'affitto tra il Tedesco e il Brienza è privo di effetti, in quanto nullo, in applicazione della legge n. 230 del 1950, art. 18, comma 3;

- da ultimo, è irrilevante che a seguito della morte di Tedesco Pietro i suoi eredi siano privi dei requisiti voluti dalla legge n. 230 del 1950, art. 16, per subentrare nel rapporto di concessione. Hanno affermato, infatti, quei giudici che ai fini dell'azione personale di restituzione di un immobile proposta nei confronti dell'occupante abusivo è sufficiente il subingresso dell'erede della situazione possessoria vantata dal dante causa, collocandosi su altro piano il rapporto tra gli eredi dell'assegnatario di terre di riforma fondiaria e l'Ente di sviluppo.

3. Il ricorrente principale censura la riassunta sentenza denunciando, nell'ordine:

- da un lato, «violazione di legge: art. 360 c.p.c., punto 3, violazione o falsa applicazione di norme di diritto in relazione all'eccepito difetto di legittimazione attiva in capo a (...) Tedesco Andrea, Tedesco Carmela e Vizzuso Anna, quali successori di (...) Tedesco Pietro», per non avere costoro i requisiti voluti dalla legge per poter condurre o acquistare i terreni per cui è causa, atteso che nessuno di essi possiede il requisito essenziale della qualifica di lavoratore manuale della terra, previsto dalla l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 16, anche considerato, altresì, che il Tedesco non ha mai fornito alcuna prova di essere nel possesso del fondo (primo motivo);

- dall'altro, «omessa e/o insufficiente motivazione» (sotto il profilo di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5) per avere la Corte di appello ritenuto assorbite tutte le questioni sollevate da esso concludente (quanto al difetto di prova in ordine alla qualità di possessore in capo a Tedesco Pietro) (secondo motivo);

- da ultimo, «violazione di legge: art. 360 c.p.c., punto 3, violazione o falsa applicazione di norme di diritto in relazione all'eccepito difetto di interesse ad agire in capo a (...) Tedesco Andrea, Tedesco Carmela e Vizzuso Anna, quali successori di (...) Tedesco Pietro», tenuto presente che costoro non essendo in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per ottenere la assegnazione del potere non ne potrebbero *ex lege* mai avere la disponibilità e, infatti, non hanno presentato domanda di subentro (terzo motivo).

4. Il ricorso principale è manifestamente infondato. Sotto tutti i molteplici profili in cui si articola.

4.1. Come accennato sopra, alla luce di quanto accertato in linea di fatto dalla sentenza impugnata e in alcun modo ora contestato da parte del ricorrente Brienza, è pacifico in causa:

- da un lato, che il Brienza è detentore senza titolo dei terreni per cui è controversia (tenuto presente sia che lo stesso non ha mai provato di avere concluso un contratto di affitto che lo legittimasse al godimento dei terreni stessi, sia che - comunque - un eventuale contratto di affitto, perché in violazione di espressa norma di legge, sarebbe nullo *ex art.* 18, comma 3, legge n. 230 del 1950);

- dall'altro, che Tedesco Pietro era in vita, legittimo assegnatario dello stesso terreno, in forza di provvedimento dell'ESAB.

4.2. Pacifico quanto precede - come già ritenuto da questa Corte in una fattispecie sotto molti aspetti analoga alla presente (cfr., in particolare, Cass. 10 settembre 1986, n. 5540, specie in motivazione) - il problema che si pone è se l'assegnatario di un terreno di riforma fondiaria, in forza di un provvedimento di concessione emesso dall'organo deliberativo del competente Ente di sviluppo, sia titolare o meno, indipendentemente dal possesso del fondo, nei confronti di terzi estranei al rapporto concessorio, di un diritto soggettivo di godimento e se, pertanto, sia legittimato ad agire per il rilascio del fondo, qualora questo sia illegittimamente detenuto da terzi ovvero, per ipotesi, possa agire soltanto nei confronti dell'Ente ai fini della tutela delle proprie ragioni.

Questa Suprema Corte ha già avuto modo per il passato - in molteplici occasioni - di occuparsi della questione, distinguendo il profilo pubblicistico del rapporto, che si instaura fra l'ente di riforma, e l'assegnatario, e quello privatistico che dal primo deriva. (In tale senso, ad esempio, già Cass. Sez. Un. 7 ottobre 1972, n. 2914).

Il primo rapporto ha indubbiamente natura di concessione amministrativa, sia in base alla natura pubblica dell'Ente proce-

dente, sia in rapporto alla disposizione da parte dell'Ente stesso di beni che hanno una evidente destinazione pubblicistica, quella di attuare i fini della riforma fondiaria ed agraria dopo la espropriazione dei beni oggetto delle leggi di riforma fondiaria. L'assegnazione di tali beni ai lavoratori manuali della terra è un obbligo dell'Ente che non potrebbe ritenere e destinare ad altri usi i beni espropriati (legge n. 230 del 1950, art. 16).

In questa fase, per quanto riguarda la scelta dei beni da assegnare, la individuazione dell'assegnatario e l'accertamento della qualifica di lavoratore della terra e della capacità professionale del futuro assegnatario, l'Ente esercita poteri discrezionali e l'assegnazione non determina l'esaurimento della funzione dell'Ente, la quale, perdura invece fino al trasferimento definitivo del bene, con la conseguenza del potere di incidere con atto amministrativo nelle posizioni di diritto soggettivo create a favore dell'assegnatario, tanto è vero che il diritto soggettivo di questo, trovando origine in una concessione amministrativa, è subordinato al permanere della concessione e viene meno con la revoca di questa (Cass. Sez. Un. 7 ottobre 1972, n. 2914).

Dall'altra parte, però, in forza dell'assegnazione, che fa seguito alla individuazione del soggetto preferito e che si svolge attraverso una complessa procedura organicamente costruita, dal rapporto di concessione sorgono in capo all'assegnatario diritti soggettivi che, pur avendo per presupposto la concessione amministrativa, ottengono però una completa tutela, non incidendo in tale ambito il potere pubblicistico riconosciuto all'Ente, nel senso cioè che accanto agli aspetti pubblicistici del rapporto, che permangono nel tempo per l'intera durata del riservato dominio, esiste una sfera chiaramente privatistica dalla quale derivano diritti soggettivi di godimento per il concessionario.

Conseguentemente deve ritenersi che per la realizzazione dell'assegnazione, configurata dalla costante giurisprudenza delle Sezioni Unite come concessione amministrativa (Cass. Sez. Un. 3 dicembre 1992, n. 12889; Cass. Sez. Un. 27 ottobre 1989, n. 4508; Cass. Sez. Un. 25 marzo 1980, n. 1986; Cass. Sez. Un. 12 marzo 1980, n. 1641, tra le tantissime), stante la natura pubblica degli Enti di riforma agraria e delle terre di riforma, in ordine ai terreni nella disponibilità giuridica dell'Ente di sviluppo, è sufficiente il provvedimento amministrativo concessivo (emesso dall'organo deliberativo dell'Ente).

Tale provvedimento, indipendentemente dall'immissione in possesso, elemento non richiesto *ex lege*, per il perfezionamento della fattispecie, attribuisce al concessionario la posizione di titolare del diritto di godimento, ponendolo, nei confronti del terzo, estraneo al rapporto concessorio, nella situazione di portatore di un vero e proprio diritto soggettivo (Cass. Sez. Un. 19 luglio 1980, n. 4724).

Deriva da quanto precede, pertanto, che il concessionario, ove il suo diritto all'esclusivo godimento del terreno di riforma assegnatogli sia lesa da altro soggetto che abusivamente si sia immesso (e resti, come nel caso di specie) nel possesso del terreno, percependone i frutti, può domandare al giudice il rilascio, agendo contro colui che illegittimamente permane nel fondo (in questo senso, ad esempio, Cass. 10 settembre 1986, n. 5540, nonché Cass. Sez. Un. 19 luglio 1980, n. 4724).

È evidente, pertanto, concludendo sul punto, da un lato, la fondatezza della pretesa azionata nei confronti di Brienza Angelo da Tedesco Pietro, dall'altro, la assoluta irrilevanza, ai fini dell'accoglimento della domanda di rilascio - pacifica l'esistenza di un provvedimento amministrativo con il quale i terreni sono stati assegnati dall'Ente concedente a Tedesco Pietro - che questo non avesse, al momento dell'instaurazione del giudizio, il godimento degli stessi.

4.3. Irrilevante e non pertinente, al fine di pervenire a una diversa conclusione della controversia è la circostanza, ampiamente evidenziata dal ricorrente principale, che nella specie l'originario assegnatario è venuto - nelle more del giudizio - a morte e i suoi eredi (odierni controricorrenti) non hanno titolo - almeno secondo la prospettazione della parte ricorrente - a subentrare nella posizione del proprio dante causa nella titolarità della concessione amministrativa.

Giusta la regola generale, posta dall'art. 110 c.p.c. - da cui totalmente e senza alcuna motivazione prescinde il ricorrente principale - «quando la parte viene meno per morte o per altra causa, il processo è proseguito dal successore universale o in suo confronto».

Posto che i ricorrenti incidentali sono gli eredi universali del

defunto (nelle more del giudizio) Tedesco Pietro, è palese che correttamente gli stessi, essendo succeduti nella stessa posizione del proprio dante causa, hanno proseguito il processo nei confronti del Brienza.

La circostanza che eventualmente nel diverso, e distinto, come sottolineato sopra, rapporto con l'ente proprietario dei terreni oggetto di controversia, gli eredi di Tedesco Pietro siano privi dei requisiti, voluti dalla legge, per divenire assegnatari provvisori del fondo già assegnato al proprio dante causa, non può, palesemente, essere invocato dal Brienza, detentore abusivo del fondo, come sopra evidenziato.

In realtà, come sopra accennato, Tedesco Pietro era portatore nei confronti dei terzi, estranei al rapporto concessorio, e il Brienza è senza ombra di dubbio tale, di un diritto soggettivo che lo abilitava ad agire per ottenere il rilascio del bene nei confronti di quanti lo detenessero senza titolo ed è palese che tale diritto - sino a eventuali determinazioni in senso contrario, che nella specie non risultano essere mai intervenute da parte dell'Ente concedente - si è trasferito ai suoi eredi che, per l'effetto, legittimamente hanno proseguito il giudizio nei confronti del Brienza per ottenere la restituzione del fondo stesso.

(Omissis)

7. Entrambi i ricorsi, risultati infondati, devono - in conclusione - rigettarsi, con compensazione, tra le parti costituite, delle spese di lite di questo giudizio di legittimità, attesa la reciproca soccombenza.

(Omissis)

(1) I DIRITTI SOGGETTIVI DELL'ASSEGNETARIO DELLE TERRE DI RIFORMA FONDIARIA.

La sentenza della Suprema Corte offre lo spunto per tornare a riflettere sui temi della Riforma fondiaria e per valutare se gli obiettivi, che il legislatore si era prefissato con la legge fondamentale 12 maggio 1950, n. 230 (c.d. Legge Sila) e con le successive normative, abbiano ancora un senso nella realtà attuale, contrassegnata da un rapido processo di modernizzazione dell'agricoltura.

Muovendosi nell'ambito dei principi fissati dall'art. 44 Cost. ed allo scopo di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, mediante la trasformazione del latifondo e la ricostituzione di unità produttive efficienti, le leggi di Riforma fondiaria del 1950 (1) hanno avuto la finalità di dare attuazione ai precetti costituzionali e con esse si è dato corso alle assegnazioni delle terre, espropriate ai privati dagli Enti costituiti all'uopo, in favore dei lavoratori manuali. Nell'intento di consentire l'accesso alla proprietà fondiaria e di favorire lo sviluppo di imprese agricole produttive, il legislatore stabilì che le assegnazioni delle unità poderali ai coltivatori dovessero avvenire mediante contratti di vendita, con pagamento rateale del prezzo in trenta annualità e con il riservato dominio dell'Ente sino all'integrale pagamento di esso. La scelta di detto schema contrattuale aveva come obiettivo non solo e non tanto di riconoscere all'assegnatario pieni diritti soggettivi

di godimento sulla terra, in vista della sua definitiva acquisizione, ma anche e soprattutto di consentire all'Ente assegnatario di vigilare sull'esatto adempimento degli obblighi di coltivazione dei fondi, per modo da assicurare la soddisfazione dell'interesse pubblico perseguito dalla Riforma fondiaria. Nell'ambito dei poteri assegnati all'Ente, vi era anche quello della revoca del provvedimento di assegnazione, per il caso di inadempimento del coltivatore, anche con riferimento alla mancata, effettiva conduzione del fondo od alla costituzione di rapporti di affitto a terzi. Sia la legge n. 230/50 che la successiva n. 379/67 vietavano al coltivatore di porre in essere atti di disposizione o di cessione in uso totale o parziale del fondo, pena la revoca del contratto di vendita con riservato dominio e l'obbligo di restituzione del terreno all'Ente. La Corte Suprema, a Sezioni Unite (2), sul solco del pensiero di autorevoli giuristi (3), affermò, con molteplici pronunce, che fra il coltivatore diretto assegnatario e l'Ente assegnante si istituisce un rapporto complesso di concessione amministrativa di beni indisponibili, accompagnata da un contratto di compravendita con patto di riservato dominio, destinato a risolversi con il riscatto. La giurisprudenza ha sempre rilevato che la complessa situazione giuridica scaturita dal rapporto di assegnazione dava luogo, da un lato, a posizioni di diritto soggettivo e, dall'altro, di interesse legittimo in capo al coltivatore, a seconda della situazione considerata: l'assegnazione della terra da parte dell'Ente, in vista del suo preminente scopo pubblicistico, doveva qualificarsi quale rapporto concessorio, rispetto al quale il coltivatore aveva un interesse legittimo, mentre la situazione giuridica patrimoniale discendente dalla concessione (pagamento del prezzo, riscatto, diritto successorio ecc.) aveva la consistenza di un vero e proprio diritto soggettivo.

Ancorché fatta mediante contratto di compravendita con riservato dominio, l'assegnazione dei terreni non determinava l'esaurimento delle funzioni dell'Ente di riforma, che perduravano fino al trasferimento definitivo del bene, con la conseguenza del persistere del potere di incidere con atto amministrativo nelle posizioni di diritto soggettivo create a favore dell'assegnatario con lo stesso contratto di vendita. La Corte Suprema, a Sezioni Unite (4), affermò - in coerenza con tali principi - che il diritto soggettivo dell'assegnatario, trovando origine in una concessione amministrativa, era in ogni caso subordinato al permanere della concessione e che lo stesso diritto poteva venire meno con la revoca di questa.

Il cardine dei principi informativi della Riforma rimase fermo anche dopo la l. 29 maggio 1967, n. 379, con la quale venne consentito agli assegnatari il riscatto anticipato del fondo prima del compimento dei trent'anni, decorsi soltanto sei anni dall'immissione in possesso dei terreni. Il legislatore del 1967, nell'accelerare la possibilità di acquistare definitivamente il fondo, contemperò tale facilitazione, ribadendo i vincoli permanenti di indivisibilità delle unità poderali, già previsti dalla l. 3 giugno 1940, n. 1078 e stabilendo il divieto, a pena di annullabilità, di compiere atti diretti alla variazione delle originarie dimensioni del fondo o, comunque, di affitto o cessione

(1) Si tratta della l. 12 maggio 1950, n. 230 (detta Legge Sila) e l. 21 ottobre 1950, n. 841 (detta Legge Stralcio). Sul tema generale della riforma fondiaria, cfr. E. ROMAGNOLI, *Riforma fondiaria* in *Dig. civ.*, XVII, Torino, 1998, 624; A. CARROZZA, *Riforma agraria e fondiaria*, in *Enc. dir.*, 1988, XI, 843; A. NANNINI, *Evoluzione legislativa dell'assegnazione delle terre di riforma fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 114 e ss.; E. ROMAGNOLI, *Studi sulla riforma fondiaria*, Milano, 1965; A. CARROZZA, *L'assegnazione delle terre di riforma*, Milano, 1957; A. PARLAGRECO, *La formazione della proprietà contadina nel diritto vigente*, Milano, 1978; C. RUPERTO, *Brevi considerazioni di fine secolo sulla riforma fondiaria*, in *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, 721.

(2) Cass. Sez. Un. 3 dicembre 1992, n. 12889, in questa Riv., 1993, 539, secondo cui spetta al giudice ordinario la controversia relativa al subentro dell'erede nel rapporto di assegnazione, nel caso di morte dell'assegnatario prima del riscatto del fondo e senza designazione del discendente destinato a subentrargli. E ciò, perché tale controversia attiene a situazioni

giuridiche patrimoniali, da qualificarsi come diritti soggettivi dell'assegnatario; cfr. Cass. Sez. Un. 27 ottobre 1989, n. 4508, in *Giur. agr. it.*, 1990, 380; Cass. Sez. Un. 12 marzo 1980, n. 1641, in *Giust. civ.*, 1980, 1283.

(3) A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, (a cura di) IRTI, Torino, 1978, 370, il quale rileva che la causa specifica del negozio di assegnazione non coincide né con la causa della compravendita, né con quella di altri contratti agrari. Esso è un negozio *sui generis*, annoverabile tra i contratti agrari di diritto pubblico, in cui agli elementi tipici della vendita si uniscono strumenti predisposti a tutela delle finalità di pubblico interesse.

(4) Cass. Sez. Un. 7 ottobre 1972, n. 2914, in *Giur. agr. it.*, 1973, 1299. A corollario del principio di diritto affermato, la Corte Suprema ha ritenuto che, in caso di revoca della concessione, la controversia promossa dall'assegnatario per la contestazione della legittimità della revoca, spetta alla cognizione del giudice amministrativo, anche se la decisione è destinata a svolgere effetti nel campo dei diritti soggettivi nascenti dal contratto.

ne in uso di esso (art. 4). Successivamente, con la l. 30 aprile 1976, n. 386, il legislatore abbandonò il meccanismo del riscatto anticipato di cui alla legge n. 379/67 (che poteva azionarsi solo in conseguenza di una manifestazione di volontà dell'assegnatario), ed introdusse l'istituto dell'automatica affrancazione dal riservato dominio dell'Ente, scaduti i primi quindici anni dall'assegnazione. Spirato tale termine, l'assegnatario - senza necessità di una sua manifestazione di volontà (5) e restando comunque fermi i vincoli, le limitazioni e i divieti già esistenti per l'indivisibilità e la circolazione delle terre - diventava pieno proprietario del fondo, con l'obbligo di corrispondere le residue rate del prezzo, trasformato *ex lege* in pesi del fondo (6).

Guardando l'evolversi della legislazione in tema di Riforma fondiaria, si può affermare che il legislatore, a cavallo tra gli anni '60-'70, si orientò verso il superamento di un diretto e più incisivo controllo dell'Ente nei confronti degli assegnatari dei terreni, così come derivava dal rapporto di concessione, per favorire il consolidamento delle unità produttive attraverso un accesso più rapido alla proprietà fondiaria. Anche se il rapporto concessorio era destinato a venir meno con l'affrancazione dal riservato dominio dell'Ente e anche se l'espandersi del diritto di godimento da parte dell'assegnatario-proprietario si convertiva in un diritto soggettivo pieno di quest'ultimo, il legislatore mantenne fermo, con l'art. 10 della legge n. 386/76, il vincolo perpetuo di indivisibilità. La Corte costituzionale (7), con sentenza n. 233 del 1991, nel respingere ogni censura di incostituzionalità dell'art. 10 della predetta legge, affermò che restavano soggetti al vincolo perpetuo di indivisibilità previsto dalla legge n. 1078/40, anche dopo la scadenza del trentennio dalla data di assegnazione, sia i terreni riscattati ai sensi della legge n. 379/67, che quelli affrancati dal riservato dominio *ex lege* n. 386/76.

Secondo la Corte, l'abbreviazione del tempo necessario ad acquistare la proprietà definitiva del fondo non portava al superamento di uno dei principi fondamentali della Riforma fondiaria, anche perché il divieto di frazionamento delle unità poderali appariva coerente con il sistema emergente dagli artt. 41, 42, 44 e 47 Cost.

Il principio dell'indivisibilità perpetua dei terreni di Riforma fondiaria, ribadito con autorevolezza dalla Corte costituzionale con la sentenza citata, venne tuttavia travolto con l'articolo unico della l. 19 febbraio 1992, n. 191, che limitò il divieto di frazionamento delle unità poderali *ex lege* n. 1078/40 per la durata trentennale dalla prima assegnazione (8).

Con tale ultima disposizione normativa, si può dire che si

chiuda il lungo e complesso capitolo della Riforma fondiaria: eliminato il latifondo con l'assegnazione delle terre ai coltivatori manuali e consentito il conseguimento in loro favore della proprietà diretto-coltivatrice, il legislatore ha affidato agli Enti di sviluppo il compito di distribuire le terre, vigilare sulla loro coltivazione e sanzionare gli inadempimenti, in vista dell'interesse superiore della produzione e del razionale sfruttamento del suolo. Espletato tale compito e venuta meno l'esigenza da parte del potere pubblico di esercitare le sue originarie funzioni di controllo ed indirizzo, la Riforma fondiaria, a distanza di oltre cinquant'anni, sembra aver esaurito il suo scopo ed aver, in qualche modo, abdicato in favore di altri interessi che hanno preso il sopravvento. L'*ex* assegnatario, una volta scaduto il termine di trent'anni e pagate le rate del prezzo (*rectius* oneri fondiari), acquisisce piena libertà sul fondo, «affrancato» da tutti i vincoli e divieti imposti precedentemente dalla legge: anche il regime speciale successorio previsto dalle stesse leggi di Riforma, che consentivano l'attribuzione del fondo ad un unico erede coltivatore manuale della terra, risulta cancellato in favore di un ritorno alla disciplina della successione comune, con conseguente possibilità di frazionamento del fondo tra i coeredi dell'originario assegnatario. Quello che era lo scopo preminente della Riforma, ovvero la formazione ed il mantenimento di unità produttive stabili ed efficienti, oggi non rappresenta più un obiettivo da difendere: tutto sembra ritornato nell'alveo della libera e piena disponibilità del proprietario-*ex* assegnatario, il quale - se vorrà - potrà alienare, frazionare, cessare l'attività produttiva, senza incorrere in alcuna sanzione di legge.

Tornando al commento della sentenza della Corte Suprema n. 26068/06, dopo aver ripercorso l'evoluzione della disciplina normativa in materia di Riforma fondiaria, va rilevato che i giudici di legittimità hanno seguito coerentemente il consolidato orientamento della giurisprudenza, che ha sempre distinto la posizione dell'assegnatario nei suoi rapporti con l'Ente di sviluppo da quella intrattenuta nei confronti dei terzi.

Nel caso di specie, occorre rilevare che l'originario assegnatario del fondo, allorché aveva posto in essere il rapporto verbale di affitto con il terzo, non aveva ancora «affrancato» il fondo dal riservato dominio, cosicché egli era incorso nella violazione dei suoi obblighi di coltivazione e del divieto di cessione del fondo a terzi, tanto da rendersi responsabile nei confronti dell'Ente di grave inadempimento. Di qui, la legittimità, in capo all'Ente medesimo, del potere di revoca del provvedimento concessorio. Va ricordato che l'atto di revoca

(5) Cfr. Cass. Sez. II 3 giugno 2003, n. 8829, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1327, la quale ha affermato che l'acquisto della proprietà del terreno da parte dell'assegnatario opera automaticamente all'esito del decorso di un quindicennio dall'assegnazione e del pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione, senza necessità di verifica dell'adempimento degli obblighi essenziali derivanti dal rapporto di assegnazione, con esclusione al riguardo di un qualsiasi potere discrezionale da parte della P.A. Cass. Sez. II 22 gennaio 2002, n. 678, in questa Riv., 2003, 302 ed in *Giust. civ.*, 2002, I, 603, ha affermato che, dopo il pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione, l'assegnatario diventa *ipso iure* proprietario, sicché, alla sua morte, il podere, stante la permanenza del vincolo di indivisibilità, deve essere assegnato all'erede disposto al subentro che sia in possesso dei prescritti requisiti e sia stato designato dal *de cuius* o, in caso di disaccordo, dall'autorità giudiziaria.

(6) Sulla questione relativa al vincolo di indivisibilità, P. RECCHI, *Sulle finalità dei vincoli di indivisibilità, destinazione e prezzo afferente alle terre di riforma e sulla necessità della loro estensione a tutti i terreni agricoli*, in *Nuovo dir. agr.*, 1980, 331 e ss.; A. SIMONCELLI, *Considerazioni sull'efficacia dell'art. 10 della l. 30 aprile 1976, n. 386 e sulla l. 29 maggio 1967, n. 379, ivi*, 1980, 335 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sul regime giuridico delle terre di riforma* (artt. 9 e 10, legge n. 386/76), *ivi*, 27 e ss.; C. A. GRAZIANI, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria, ivi*, 1982, 3 e ss.; G. GALLONI, *Tutela dell'unità produttiva dopo trent'anni dall'assegnazione delle terre di riforma fondiaria*, in *Giur. agr. it.*, 1985, 455 e ss.; T. BELSARRO, *Sulla indivisibilità dei terreni di riforma fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 86 e ss.; A. DE CUPIS, *Proprietà diretta coltivatrice e vincoli di indivisibilità*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1984, 668 e ss. e ID. *Sulla cessa-*

zione del vincolo d'indivisibilità dei terreni assegnati con la riforma fondiaria, in *Riv. dir. agr.*, 1986, II, 91.

(7) Corte cost. 30 maggio 1991, n. 233, in *Giur. agr. it.*, 1991, 500, con nota di N. RAUSEO, *Il vincolo di indivisibilità sui terreni di riforma fondiaria*, 496. La sentenza è pubblicata anche in *Riv. dir. agr.*, 1992 con nota di S. MASINI.

(8) Cass. Sez. II 17 marzo 1995, n. 3106 e Trib. Roma 15 novembre 1994, in questa Riv., 1995, 650 con nota di N. RAUSEO, *La soppressione del vincolo di indivisibilità dei terreni di riforma fondiaria*. Cfr. Cass. Sez. II 13 aprile 2006, n. 8655, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 1035 e Cass. Sez. II 11 maggio 2005, n. 9849, *ivi*, 2005, 1070, secondo cui, in tema di riforma fondiaria, tutti i fondi, sia quelli assegnati in proprietà *ex lege* n. 1078 del 1940, sia quelli riscattati *ex lege* n. 379 del 1967, sia ancora quelli affrancati *ex lege* n. 386 del 1976, restano soggetti al vincolo perpetuo di infrazionabilità. Riguardo alla legge n. 191 del 1992, la Corte ha osservato che tale norma, costituendo *ius superveniens*, non può essere applicata alle successioni apertes in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, sia per il principio di irretroattività della legge che per il principio secondo cui la successione *mortis causa* è regolata dalla legge in vigore al momento della morte del *de cuius*. Cass. Sez. II 11 gennaio 2006, n. 212, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 34, ha ribadito che l'articolo unico della l. 19 febbraio 1992, n. 191 ha portata innovativa e non meramente interpretativa delle precedenti disposizioni, poiché modifica il regime giuridico vigente, eliminando il vincolo di indivisibilità perpetua ed introducendo quello di durata temporanea trentennale dalla prima assegnazione. Ne consegue che gli atti di divisione del podere stipulati prima dell'entrata in vigore della citata legge del 1992 sono affetti da nullità assoluta ed insanabile, perché contrari a norma imperativa.

del provvedimento di assegnazione da parte della pubblica amministrazione nei confronti dell'assegnatario, non potrebbe essere emanato nella diversa ipotesi di anticipato riscatto o «affrancazione» ex legge n. 386/76, per il fatto che in tal caso all'Ente è data soltanto la facoltà di impugnare l'atto di affitto o di cessione in uso, con un'azione di annullamento prescrivibile in cinque anni, mentre, per l'ipotesi di vendita del fondo da parte dell'ex assegnatario in violazione del diritto di prelazione, è previsto il diritto potestativo di riscatto, sempre dell'Ente, nel termine di cinque anni dalla vendita (artt. 4 e 6 della legge n. 379/67).

La Corte Suprema, in relazione, dunque, alla fattispecie di fondo assegnato al coltivatore e non ancora riscattato (*rectius*, affrancato dal riservato dominio), ha affermato che l'assegnatario è titolare, nei confronti dei terzi estranei al rapporto di assegnazione, di un diritto soggettivo, che lo legittima ad agire per la restituzione del fondo. Come si è detto sopra, l'assegnatario di un terreno di Riforma fondiaria, mentre è titolare di un interesse legittimo nei riguardi dell'Ente che ha proceduto all'assegnazione, diventa portatore di un diritto soggettivo pieno nei confronti dei terzi ed è legittimato a proporre qualunque azione per veder riaffermare il suo diritto di godimento sul bene, ancorché egli stesso abbia illecitamente posto in essere con il terzo rapporti, verbali o scritti, di concessione in uso o in affitto del terreno. Il terzo, chiamato in giudizio per la dichiarazione di nullità del rapporto di affitto e per la restituzione del fondo, non può validamente opporre la carenza di una legittimazione attiva dell'assegnatario nei suoi confronti, giacché un conto è il rapporto tra assegnatario e privati ed un conto è il rapporto concessorio che vede il coltivatore, in relazione all'Ente, come titolare di una posizione di interesse legittimo.

È bene rammentare che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 230/50, tutti i rapporti di affitto e di cessione in uso totale o parziale del fondo sono considerati nulli di pieno diritto, cosicché ogni eventuale resistenza dell'affittuario, per evitare di dover restituire il fondo, è destinata all'insuccesso, tenuto conto che l'azione di nullità, ex art. 1421 c.c., può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse e, quindi, anche da uno dei contraenti che abbia posto in essere l'atto nullo (9).

Coerentemente con tali principi, la Corte Suprema ha altresì escluso che la legittimazione ad agire possa venir meno, nell'ipotesi di sopravvenuta morte dell'originario assegnatario, atteso che gli eredi di quest'ultimo, ancorché in ipotesi privi dei requisiti necessari per il subentro nel rapporto concessorio, ben possono proseguire il giudizio, già instaurato dal loro dante causa, in base alla regola generale prevista dall'art. 110 c.p.c.

Un'altra questione è rimasta al di fuori della materia del contendere, e cioè la circostanza del grave inadempimento dell'originario assegnatario e delle conseguenze di detto comportamento rispetto ai rapporti con l'Ente. Non vi è dubbio che la concessione a terzi del fondo costituisca valido motivo per l'Ente per procedere, senza ulteriore indugio, alla definitiva revoca del rapporto concessorio, onde consentire la riassegnazione del fondo ad un coltivatore della terra che ne avesse i requisiti.

Nicoletta Rauseo

(9) Cfr. Cass. Sez. III 16 settembre 1995, n. 9775, in questa Riv., 1996, 315, la quale ha rilevato che la sanzione della nullità, prevista dall'art. 18, comma 3, l. 12 maggio 1950, n. 230, degli atti di disposizione e di affitto di terreni assegnati dagli Enti di riforma per i quali non sia stato esercitato il riscatto anticipato, non è venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della l. 29 maggio 1967, n. 379, non potendo il citato art. 18 ritenersi abrogato o modificato dall'art. 4, legge n. 379 del 1967 relativo al vincolo di indivisibilità e di inalienabilità dei terreni riscattati e alla sanzione dell'annullamento degli atti che violano tale divieto. In senso conforme Cass. Sez. III 7 novembre 1984, n. 5636, in questa Riv., 1985, 344, con nota di V. GERI, *Fondi provenienti da riforma fondiaria e prelazione*, Cass. Sez. III 5 febbraio 1993, n. 1459, in questa Riv., 1993, 409; Cass. Sez. III 2 aprile 1984, n. 2157, in Mass. *Giur. it.*, 1984.

Cass. Sez. II Civ. - 11-10-2006, n. 21781 - Spadone, pres.; Bertuzzi, est.; Russo, P.M. (conf.) - Amm.ne prov.le Como (avv. Lorizio ed altro) c. P.E. ed altro (avv. n.c.). (*Cassa con rinvio Trib. Como, Sez. dist. Erba 2 maggio 2002*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Formulare di identificazione rifiuti - Obbligo di indicare la quantità dei rifiuti al momento della partenza del trasporto - Sussistenza - Possibilità alternativa di adempiere anche all'arrivo del quantitativo di rifiuti presso il sito finale - Esclusione.

L'indicazione, nel formulario di accompagnamento, del quantitativo di rifiuti trasportati, è obbligatoria già al momento della partenza del trasporto, dovendo escludersi che tale adempimento doveroso possa essere adempiuto, alternativamente, anche all'arrivo del quantitativo medesimo presso il sito finale di destinazione (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso al Tribunale di Erba, P.E. e P.S.P., quali soci amministratori della s.n.c. Stamperia Pontiggia Mario di Pontiggia E.S. & C., proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 8313 del 29 maggio 2001 emessa a loro carico dall'Amministrazione provinciale di Como, con la quale gli veniva ingiunto di pagare, a titolo di sanzione, la somma di euro 9.828,17 per avere disposto un trasporto di rifiuti senza indicare la loro quantità nell'apposito formulario di identificazione, così violando gli artt. 15 e 52, d.lgs. n. 22 del 1997. Gli opposenti chiedevano l'annullamento della ingiunzione sostenendo che l'omessa indicazione della quantità o peso del materiale di rifiuto non costituiva condotta sanzionabile, avendo essi, avvalendosi di una possibilità prevista dalla stessa normativa, segnalato nell'apposito formulario che tale indicazione sarebbe stata eseguita, come poi effettivamente avvenuto, dalla impresa trasportatrice una volta che la merce fosse pervenuta a destinazione.

Si costituiva la Provincia di Como, che chiedeva il rigetto dell'opposizione.

All'esito del giudizio, con sentenza del 12 aprile 2002, il Tribunale accoglieva il ricorso, ritenendo che la condotta ascritta alla società opponente non fosse punibile per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa. In particolare, il giudice affermava che se, da un lato, l'indicazione della quantità dei rifiuti da trasportare costituiva senz'altro un adempimento obbligatorio, la cui mancanza era sanzionabile in via amministrativa, dall'altro il dettato normativo in materia, specie con riferimento a quanto previsto dall'allegato C del d.m. n. 145 del 1998, costituente uno dei regolamenti di attuazione del decreto legislativo, appariva senz'altro ambiguo e tale da ingenerare incertezze in ordine al momento in cui tale indicazione doveva essere eseguita, se al momento della partenza ovvero a quello dell'arrivo, con l'effetto che la mancanza in cui era incorso la opponente, in relazione alle giustificazioni fornite, appariva commessa in buona fede e non era, pertanto, punibile. Contro questa sentenza, con atto notificato il 9 maggio 2003, propone ricorso per cassazione la Provincia di Como, deducendo due motivi. Gli opposenti non si sono invece costituiti. La ricorrente ha depositato memoria.

DIRITTO. - Con il primo motivo di ricorso l'Amministrazione provinciale di Como lamenta violazione e falsa applicazione di legge, in relazione all'art. 3, d.lgs. n. 22 del 1997 ed all'art. 15, legge n. 689 del 1981, contestando la correttezza del giudizio espresso dalla sentenza impugnata in ordine alla equivocità della normativa in materia, assumendo al riguardo che tanto il decreto legislativo quanto il regolamento di attuazione prescrivono chiaramente l'obbligo di indicare la quantità dei rifiuti nel prescritto formulario al momento della partenza del trasporto, senza possibilità di differire tale adempimento all'arrivo del carico a destinazione. La ricorrente denuncia, inoltre, l'erroneità della decisione laddove ha ritenuto che la mancata chiarezza del dettato normativo in ordine a determinati adempimenti richiesti dalla legge e la cui mancanza viene sanzionata in via amministrativa, possa costituire una situazione sufficiente ad escludere la colpa del trasgressore e, quindi, a deter-

minarne la non punibilità, sostenendo, in contrario, che l'esimente invocata può sussistere soltanto laddove il convincimento di operare legittimamente sorga in forza di fonti particolarmente qualificate o di atti provenienti dalla stessa Amministrazione.

Il secondo motivo deduce il vizio di insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza in ordine ai giudizi da essa formulati in merito alla assenza di chiarezza del dettato normativo ed alla riscontrata sussistenza della buona fede da parte della società opponente. Il ricorso è fondato. La sentenza gravata ha ritenuto di mandare assolta la opponente dall'infrazione contestata sulla base del duplice rilievo che la normativa in materia non sarebbe affatto chiara nell'affermare l'obbligatorietà dell'adempimento da essa omesso, con l'effetto che, in relazione al caso concreto, la condotta dell'intimata difetterebbe dell'elemento soggettivo della colpa, per essere stata posta in essere nella convinzione incolpevole di rispettare la legge.

Né la premessa di tale ragionamento, né la sua conclusione possono essere in alcun modo condivise. Quanto al presupposto relativo alla asserita ambiguità ed incertezza del dettato normativo, è sufficiente rilevare che la necessità dell'indicazione nel formulario di identificazione della quantità del rifiuto trasportato è chiaramente ed inequivocabilmente stabilita dall'art. 15, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 22 del 1997, che pertanto non può ingenerare alcun legittimo dubbio o perplessità in proposito.

Né in contrario assume valore significativo il richiamo all'allegato C del d.m. di attuazione n. 145 del 1998, laddove, con riferimento alla casella 6 del formulario di identificazione, afferma che in essa va indicata «la quantità di rifiuti trasportati espressa in kg. o in litri», aggiungendo tuttavia tra parentesi «in partenza o da verificare a destino». L'idea secondo cui tale inciso autorizzerebbe una interpretazione delle disposizioni che pongono il relativo obbligo di indicazione della quantità nel senso che esso potrebbe essere adempiuto, alternativamente, alla partenza o alla destinazione del trasporto, non poggia infatti su alcun fondamento né letterale né razionale. Sotto il primo profilo, il termine stesso usato dall'allegato regolamentare con riferimento all'indicazione della quantità a destinazione, sta a significare che in tale momento è solo possibile procedere ad un riscontro del peso, segno evidente che esso deve essere già stato indicato. Non è poi chi non veda che la finalità del formulario di identificazione, facilmente intuibile nell'interesse specifico perseguito dalla normativa di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti allo scopo di evitare che essi vengano dispersi nell'ambiente (cfr. art. 2, d.lgs. n. 22 del 1997), non potrebbe mai realizzarsi e sarebbe inevitabilmente frustrata qualora si ritenesse non obbligatoria ma facoltativa l'indicazione della loro quantità al momento della partenza. L'assunto del giudice di merito in ordine all'incertezza della normativa sul punto appare, quindi, manifestamente erroneo e tale considerazione è di per sé sufficiente alla cassazione della sentenza impugnata. Giova tuttavia osservare che del tutto inesatta appare anche la conclusione che la decisione trae dalla premessa criticata, secondo cui essa integrerebbe una circostanza idonea di per sé a costituire una esimente di colpevolezza, escludendo nella specie l'elemento soggettivo della colpa a carico dell'autore dell'illecito.

Questa conclusione non può essere condivisa in quanto l'errore sulla illiceità del fatto, per essere incolpevole, deve trovare causa in un fatto scusabile (Cass. n. 5825 del 2006; n. 5615 del 2003), situazione questa che se può rinvenirsi in presenza di atti o circostanze positive tali da ingenerare una certa convinzione sul significato della norma, certamente non può essere identificata nella mera asserita incertezza del dettato normativo, specie se causata da una errata soggettiva percezione dello stesso, trattandosi di condizione sempre superabile, anche mediante una richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione. Tanto più che, nel caso di specie, l'ignoranza avrebbe interessato un operatore professionale, cioè un soggetto nei cui confronti il dovere di conoscenza e di informazio-

ne in ordine ai limiti e condizioni del proprio operare è particolarmente intenso, con l'effetto che la sua condotta, sotto il profilo considerato, dovrebbe semmai essere valutata con maggior rigore.

In conclusione, il ricorso è accolto e la sentenza cassata, con rinvio della causa al Tribunale di Como, che provvederà alla sua decisione in adesione ai rilievi in diritto sopra enunciati, oltre che alla liquidazione anche delle spese del giudizio di legittimità.

(Omissis)

(1) SULL'OBLIGO DELL'INDICAZIONE, NEI FORMULARI DI ACCOMPAGNAMENTO, DEL QUANTITATIVO DI RIFIUTI TRASPORTATI.

Con la pronuncia in epigrafe, la seconda Sezione della Cassazione civile, nell'accogliere il ricorso proposto dall'Amministrazione provinciale ricorrente, cassava la sentenza impugnata, in virtù della considerazione - di per sé sufficiente - dell'erroneità manifesta dell'assunto adottato dal giudice di merito, in ordine alla paventata incertezza ed equivocità della normativa inerente alla necessità dell'indicazione, nel formulario di identificazione, della quantità del rifiuto trasportato.

In particolare, nel caso di specie, con la sentenza impugnata, il Tribunale adito, accoglieva il ricorso avverso l'ordinanza ingiunzione emessa, nei confronti dei soci amministratori di un'impresa, da un'amministrazione provinciale (per avere disposto un trasporto di rifiuti senza indicare la loro quantità nell'apposito formulario di identificazione, così violando gli art. 15 e 52, d.lgs. n. 22 del 1997), in virtù della duplice constatazione per cui il dettato normativo in materia - soprattutto con riferimento alle previsioni contenute nell'allegato C del d.m. n. 145 del 1998 (1) - sarebbe tale, a causa della sua ambiguità, da creare confusione ed incertezza in relazione al momento in cui tale adempimento, di per sé certamente obbligatorio, doveva essere eseguito, ovvero se al momento della partenza del carico o se a quello dell'arrivo a destinazione, con l'effetto che la condotta dell'opponente, nel caso specifico, appariva compiuta in buona fede, e che pertanto non era punibile, difettando dell'elemento soggettivo della colpa, in quanto seguita nella convinzione di rispettare la legge, come detto, dal carattere ambiguo ed incerto.

Al riguardo, tuttavia, condividendo la tesi supportata dai magistrati della seconda Sezione civile della Cassazione, appare quanto mai indubbio che sia il decreto legislativo, sia il regolamento di attuazione prescrivono chiaramente l'obbligo di indicare nel formulario - oltre a tutta una serie di altri elementi, specificatamente riportati nel medesimo articolo -, già al momento della partenza del trasporto, la quantità del rifiuto, senza che sia in alcun modo stata prevista dal legislatore la possibilità di differire tale doveroso adempimento al momento dell'arrivo del quantitativo medesimo presso l'impianto di destinazione.

Da un'attenta lettura della norma, appare più che mai corretto quanto asserito dai Giudici di legittimità, in merito alla non condivisione sia quanto all'articolazione del ragionamento seguito dai giudici di merito sia quanto alle conclusioni adottate.

Per quel che concerne il rilievo - assunto dal Tribunale - relativo alla ambiguità ed incertezza del disposto normati-

(1) D.m. 1° aprile 1998, n. 145, «Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti ai

sensi degli artt. 15, 18, comma 2, lett. e), e comma 4, del d.lgs. 22/97», in *G.U.* n. 109 del 13 maggio 1998.

vo, basterà tener presente che l'obbligatorietà dell'indicazione, nel formulario di identificazione, della quantità del rifiuto trasportato, risulta inequivocabilmente stabilita dall'art. 15, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 22 del 1997 (2).

Inoltre, la seconda Sezione della Corte di cassazione censura il rilievo, richiamato anch'esso dal Tribunale, per cui l'inciso, contenuto nell'allegato C del d.m. di attuazione n. 145 del 1998, secondo il quale, alla casella 6 del formulario di identificazione, va indicata «la quantità di rifiuti trasportati espressa in kg. o in litri», aggiungendo - tuttavia tra parentesi - «in partenza o da verificare a destino», sarebbe tale da ingenerare legittimi dubbi e dare adito ad interpretazioni diverse in ordine all'obbligo di indicare la quantità del rifiuto trasportato, nel senso che tale obbligo potrebbe essere adempiuto, alternativamente, al momento della partenza oppure all'arrivo presso il sito finale di destinazione.

Tale idea, che conduceva il giudice di merito ad accogliere il ricorso dell'opponente, veniva, a nostro parere legittimamente, considerata dalla Suprema Corte come priva di fondamento sia dal punto di vista razionale, che da quello letterale.

Dal punto di vista razionale, infatti, si intuisce come sia la predisposizione del formulario di identificazione, sia la previsione dell'indicazione, come obbligatoria già al momento della partenza, del quantitativo del rifiuto trasportato, contribuiscano al raggiungimento delle finalità, previste dal legislatore, di gestire i rifiuti attraverso procedimenti o metodi - nel caso specifico, attraverso il controllo pedante della fase del trasporto - che non rechino pregiudizio all'ambiente, come espressamente previsto dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. 22/97; di conseguenza, se ne desume che tale obiettivo non sarebbe perseguibile qualora si accettasse come facoltativa ed alternativa, e non come obbligatoria, l'indicazione della quantità del rifiuto trasportato già al momento della partenza.

Sotto il profilo letterale, poi, il comma 1 dell'art. 15 riconduce inequivocabilmente tale adempimento alla fase del trasporto, usando l'inciso «durante il trasporto (...) dal formulario di identificazione dev(e) risultare (...) la quantità del rifiuto», per cui chiaramente si intuisce come, nella fase del transito veicolare dei rifiuti, gli stessi debbano necessariamente essere individuati per origine, tipologia e quantità.

Del resto, un'interpretazione atta a fugare eventuali e quantomai velleitari dubbi ed ambiguità di lettura della norma nonché una presunta incertezza normativa, veniva fornita dalla circolare del Ministero dell'ambiente e dell'industria 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98, rubricata come «Circolare esplicativa sulla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati individuati, rispettivamente, dal d.m. 1° aprile 1998, n. 145 e dal d.m. 1° aprile 1998, n. 148».

Dalla lett. d) - relativa alla sezione «modalità di tenuta e di compilazione del formulario» -, si ricava, infatti, espressamente come «alla voce quantità, casella 6, terza sezione, dell'allegato B, al d.m. 145/98, deve sempre essere indicata la quantità di rifiuti trasportati. Inoltre, dovrà essere contrassegnata la casella relativa alla voce «Peso da verificarsi a destino» nel caso in cui, per la natura del rifiuto o per l'indisponibilità di un sistema di pesatura, si possano, rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra la quantità di rifiuti in partenza e quella a destinazione».

Enzo Pelosi

(2) Tale disposizione risulta oggi essere confluita nell'art. 193 del d.lgs. 152/2006, in virtù dell'abrogazione del d.lgs. 22/97, ad opera del d.lgs. testè citato, recante «Norme in materia ambientale», pubblicato nel suppl. ord. alla G.U. n. 88 del 14 aprile 2006.

Cass. Sez. I Civ. - 5-6-2006, n. 13199 - De Musis, pres.; Benini, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Guasti ed altri (avv. Carello ed altro) c. Comune di Prato (avv. Barbantini). (*Conferma App. Firenze 11 agosto 2001*)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Aree non edificabili - Criterio del valore agricolo medio - Applicabilità - Correttivi migliorativi delle aree urbane - Applicabilità - Esclusione. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Con l'entrata in vigore dell'art. 5 bis, d.l. n. 333 del 1992, conv. in legge n. 359 del 1992, è stato introdotto un rigido sistema rigidamente dicotomico, che per le aree edificabili eroga un'indennità commisurata al sessanta per cento della semisomma tra valore venale e reddito dominicale rivalutato, mentre per le aree inedificabili (perché naturalmente agricole o urbanisticamente ad esse equiparate, in virtù di una previsione conformativa) vale il criterio del valore agricolo medio (art. 5 bis, commi 3 e 4, con richiamo al titolo II della legge n. 865 del 1971), riguardo al quale non hanno rilievo i correttivi concepiti, nell'originario meccanismo dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971, per i suoli compresi all'interno dei centri edificati, essendo incompatibili con il nuovo sistema figure intermedie (c.d. tertium genus) miranti ad assicurare una valutazione migliore dei terreni edificabili, o qualsiasi altro tipo di correttivo (1).

(Omissis)

Con il primo motivo di ricorso, Guasti Sobeide, Tofani Vito, Tofani Fosca, Tofani Patrizia e Tofani Tiziana, denunciando violazione e falsa applicazione della l. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, ed omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su punti decisivi, censurano la sentenza impugnata per aver determinato l'indennità a valore agricolo, equivocando, nella valutazione del fondo, sul vincolo preordinato ad esproprio (del quale non deve tenersi conto), identificato dal giudice, su indicazione del c.t.u., nel progetto esecutivo dell'opera, mentre, in realtà, esso è da ravvisare fin dalla variante approvata dalla Regione Toscana con delib. n. 3826 del 1985, sicché in definitiva, è stata attribuita ai suoli espropriati natura non edificabile, e non quella ricavabile dagli strumenti urbanistici anteriori alla variante del 1985. Con il secondo motivo i ricorrenti, denunciando violazione e falsa applicazione della l. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, ed omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su punti decisivi, censurano la sentenza impugnata per aver desunto la natura non edificabile dei suoli da una previsione di p.r.g., che sol per questo avrebbe carattere conformativo, mentre è noto che il regime delle aree dipende da requisiti oggettivi di natura e struttura, nel senso che la generalità e astrattezza della previsione ha ragione d'essere in virtù delle caratteristiche intrinseche della zona in cui sono comprese le aree, o del rapporto con l'opera pubblica. Con il terzo motivo i ricorrenti, denunciando violazione e mancata applicazione della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, comma 7, ed omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su punti decisivi, censurano la sentenza impugnata per non aver applicato, pur nella qualificazione agricola dei terreni, i criteri correttivi al valore agricolo medio, basati sul numero di abitanti del Comune in cui è situata l'area espropriata: correttivi applicabili anche alle aree esterne ai centri edificati.

I primi due motivi, che vanno esaminati congiuntamente stante la stretta connessione, sono infondati.

L'accertamento delle possibilità legali ed effettive di edificazione, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, prescinde dall'incidenza del vincolo preordinato ad esproprio, ma tiene conto del regime urbanistico dell'area al momento del decreto di espropriazione, in attuazione delle cui previsioni generali, mediante la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, è stato apposto il vincolo espropriativo, dovendosi escludere che il regime urbanistico debba essere accertato risalendo ad una pianificazione anteriore, non più attuale: la natura del suolo non può essere desunta da un'antica classificazione dell'area, o, addirittura, da una condizione pre-urbani-

stica della stessa, bensì dalla disciplina urbanistica attribuita alla zona dal piano regolatore generale, sempre che ad essa possano riconoscersi i caratteri di generalità ed astrattezza atti ad escludere il carattere espropriativo del vincolo (Cass. 15 marzo 1999, n. 2272; 21 settembre 2001, n. 11932; 19 giugno 2003, n. 9808; 27 maggio 2005, n. 11322): le caratteristiche intrinseche del bene costituiscono unicamente elemento integrativo idoneo alla valutazione, ma non possono supplire al difetto del requisito dell'edificabilità legale (Cass. Sez. Un. 23 aprile 2001, n. 172).

Riguardo, in particolare, alla qualificazione di suoli destinati alla realizzazione di opere di viabilità previste dal piano regolatore, l'indicazione delle opere necessarie (l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7, comma 2, n. 1), comporta una situazione di inedificabilità delle parti del territorio interessate, che non concreta un vincolo preordinato ad esproprio, a meno che non si tratti di destinazione assimilabile all'indicazione delle reti stradali all'interno e a servizio delle singole zone (legge n. 1150 del 1942, art. 13), come tali riconducibili a vincolo imposto a titolo particolare, a carattere espropriativo (Cass. 31 marzo 2006, n. 7696; 24 novembre 2005, n. 24837; 20 febbraio 2004, n. 3386; 11 gennaio 2002, n. 296).

Anche il terzo motivo è infondato.

Non può essere accolta la ricostruzione del sistema sopravvissuto alla dichiarazione d'incostituzionalità della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, nel senso della sopravvivenza, per le espropriazioni cui la norma sia ancora applicabile, ovvero quelle agricole, dei correttivi dalla stessa previsti al comma 7.

L'operazione ideologica che è alla base della legge citata, come della successiva 28 gennaio 1977, n. 10, è di eliminare in radice il problema della rendita fondiaria, disconoscendo il *surplus* di valore delle aree edificabili, in virtù di una previsione urbanistica, che conferirebbe, essa sola, la prerogativa dell'edificabilità, di modo che, nella valutazione indennitaria, tutte le aree sarebbero, di base, agricole. Il sistema, però, per quelle all'interno dei centri abitati, escogita un correttivo *in melius*, che lungi dal premiare l'aumento di valore che il terreno subisce sul mercato con la destinazione urbanistica a sfruttamento edilizio, è commisurato – fittiziamente – alle colture più redditizie (comma 6), e all'entità del popolamento del centro urbano in cui il terreno è compreso. Con la sentenza Corte cost. 25 gennaio 1980, n. 5, sulla base di una riconosciuta inerenza dello *ius aedificandi* alla proprietà, il criterio del valore agricolo medio è riconosciuto illegittimo per i terreni edificabili, ma resta applicabile per i terreni indiscutibilmente agricoli.

Con l'entrata in vigore del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 *bis*, conv. in l. 8 agosto 1992, n. 359, è introdotto un rigido sistema rigidamente dicotomico, che per le aree edificabili eroga un'indennità commisurata al sessanta per cento della semisomma tra valore venale e reddito dominicale rivalutato, mentre per le aree inedificabili (perché naturalmente agricole o urbanisticamente ad esse equiparate, in virtù di una previsione conformativa) vale il criterio del valore agricolo medio (art. 5 *bis*, comma 3 e 4, con richiamo al titolo II della legge n. 865 del 1971: Cass. Sez. Un. 23 aprile 2001, n. 172, cit.; 14 marzo 2001, n. 3662; 11 dicembre 1999, n. 13874), riguardo al quale non hanno ragione d'essere i correttivi concepiti nell'originario meccanismo della l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, per i terreni compresi all'interno dei centri edificati, nella misura in cui l'art. 5 *bis* ha il senso di rinnegare figure intermedie (c.d. *tertium genus*) che consentano una valutazione migliore dei terreni inedificabili (Cass. 1° aprile 2005, n. 6914; 9 luglio 1999, n. 7200; 20 marzo 1998, n. 2929), o qualsiasi altro tipo di correttivo (Cass. 7 febbraio 2006, n. 2612).

Sono prive di pregio le doglianze mosse dai ricorrenti con la memoria per l'udienza, giacché, ferma restando la novità delle questioni sollevate, il dedotto contrasto del sistema indennitario con i principi professati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (da ultimo la Grande Chambre, con sentenza 29 marzo 2006), riguarda il criterio di determinazione dell'indennizzo per le aree edificabili, di cui alla legge n. 359 del 1992, art. 5 *bis*, comma 1 e 2, non anche l'indennizzo per i suoli non edificabili, per i quali l'applicabilità delle norme di cui al titolo II della legge n. 865 del 1971, è stata ritenuta conforme all'art. 42 Cost. (Corte cost. n. 355 del 1985), e non risulta oggetto di condanne da parte della Corte di Strasburgo.

Al rigetto del ricorso segue la condanna alle spese, come

da dispositivo.

(Omissis)

(1) NELLA DETERMINAZIONE DELLE INDENNITÀ D'ESPROPRIO È INDIFFERIBILE LA SEPARAZIONE TRA AREE AGRICOLE ED AREE INEDIFICABILI.

Quanto appaia vero che «la costanza di un'abitudine è di solito proporzionale alla sua absurdità» (1), lo provano i contenuti delle pronunce giurisprudenziali sul tema che ci occupa, tra le quali si iscrive la sentenza in epigrafe che non poteva non lasciare scontenti i ricorrenti ma così anche, in generale, coloro che si trovano e si troveranno, a meno di un deciso *revirement* giurisprudenziale, nella stessa situazione.

La pronuncia in commento offre perciò l'opportunità di riflettere, alla luce anche dei principi e della giurisprudenza di derivazione comunitaria in materia di espropriazione per pubblica utilità, sulla circostanza che sarebbe possibile (per chi opera e chi decide) uscire fuori da schemi mentali inveterati, ossia, in altre parole, che sarebbe possibile evitare che i criteri di determinazione di un indennizzo di un suolo agricolo si rivelino in concreto incapaci di ristorare (seriamente) il sacrificio di chi subisce la procedura ablativa in ambiti che agricoli non sono.

È appena il caso di premettere che, sebbene il presente ricorso sia riferito a leggi formalmente abrogate dal Testo Unico sugli espropri (cfr. artt. 57 e 58 del d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.), le problematiche in esso espone rimangono invariate anche alla luce del nuovo assetto normativo di cui al T.U. citato che, sul punto, sostanzialmente non ha innovato né poteva farlo in virtù della limitata delega legislativa.

1. Il discorso si incentra su quelle aree che vengono ritenute non edificabili (ma che non sono neanche effettivamente coltivate) per le quali vengono pedissequamente imposti, come valori da prendere a base per le relative indennità, quelli del V.A.M. della coltura prevalente nella regione agraria in cui si trovano (pur se esse sono, per ipotesi, non agricole).

Anche nella fattispecie (area gravata da vincolo a viabilità) tale criterio, adottato sia dal Comune espropriante sia dalla Corte d'appello per determinare l'indennità di cui si discute, non è stato ritenuto sufficiente, come ovvio, dagli interessati costringendoli ad un contenzioso tendente a trovare soddisfazione del sacrificio patito a seguito dell'esproprio. E come rimedio alla inadeguatezza dell'indennità, gli stessi hanno invocato, invero incautamente in quanto già superati, l'applicazione dei criteri correttivi di cui all'art. 16, comma 7, della legge n. 865/1971, in base al quale, pur sempre nell'applicazione di valori agricoli dei terreni, era stato previsto un coefficiente che avrebbe portato ad un'indennità superiore a quella che si sarebbe avuta se si fosse applicato il sopra descritto criterio base.

Invero, la citata norma di riferimento, in seguito dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 5/80, aveva introdotto la perimetrazione del centro urbano, cioè quella linea ideale che congiunge gli ultimi fabbricati dall'abitato, consentendo di risolvere il problema della qualificazione dell'area in modo semplicistico: le aree poste al di fuori di tale perimetro si consideravano senz'altro agricole; quelle dentro erano urbane (e quindi

(1) M. PROUST, in *Alla ricerca del tempo perduto*, Torino, 1991.

indennizzabili secondo i correttivi di cui alla legge del 1977, vale a dire, applicando la tabella relativa alla coltura agricola più redditizia della regione agraria moltiplicata per un certo coefficiente).

Per sopperire alla eliminazione del surriferito meccanismo, si andò perciò delineando in giurisprudenza un principio volto a valorizzare la c.d. «vocazione o potenzialità edificatoria» di quei fondi che, in presenza di taluni indici (presenza di edificazione, urbanizzazione, accessibilità, etc. etc.), potevano essere ristorati come edificabili (la c.d. «edificabilità di fatto»), pur se non erano stati individuati come tali dallo strumento urbanistico (solitamente, aree limitrofe al centro urbano, destinate a futura espansione dell'aggregato urbano, già servite da urbanizzazioni, opere infrastrutturali etc. etc., ma ancora classificate come agricole dallo strumento urbanistico).

Con l'entrata in vigore dell'art. 5 *bis*, l. 8 agosto 1992, n. 359 e della rigida dicotomia che ne è stata fatta derivare, secondo la prevalente (ma non esclusiva) giurisprudenza, le aree da espropriare o sono da valutare come edificabili perché tali in diritto oppure non edificabili (queste ultime, da pagare come agricole) senza lasciare spazio a soluzioni intermedie. Il problema, però, resta.

2. Atteso quanto sopra si riscontra agilmente come l'ordinamento, costretto tra l'una o l'altra delle due categorie sopra citate, non riesca ad attribuire il giusto valore economico alle aree che non si presentino coltivate e non siano, quindi, «naturalmente agricole» ma che debbano (necessariamente, come vuole una pigra giurisprudenza) essere urbanisticamente ad esse equiparate.

È sotto gli occhi di tutti che taluni terreni che sono fatti rientrare nella generale categoria «non edificabili» possano presentare in concreto, vieppiù in ordine alla loro destinazione e/o localizzazione in relazione all'assetto urbanistico generale, peculiarità diverse, tali da dover cioè differenziare la valutazione economica degli stessi rispetto ai criteri agricoli. Da un lato, ad esempio, si pongono quelle aree che sono destinate dallo strumento urbanistico ad usi leciti del territorio quali, ad esempio, impianti sportivi, parcheggi etc. (e qui occorrerebbe svolgere un discorso più ampio, che non appartiene a questa sede, sulla nozione di edificabilità che non si può esaurire solo in quella abitativa (2)); dall'altro, le aree destinate a *standards*, a impianti e attrezzature pubbliche, a vincolo ambientale o ad altro (es. viabilità generica), le quali sono ritenute ordinariamente soggette a prescrizione conformativa, generale e indifferenziata, anche quando per le stesse si prevede l'avocazione in mano pubblica e pur se esse siano collocate in una più ampia e specifica zona edificabile (sotto un certo profilo, per la loro stretta aderenza ad una zona edificabile, esse finiscono per acquisire in concreto un più elevato valore rispetto a quello agricolo).

3. È certo che il tema che ci occupa è ben più ampio di quello attinente alla fattispecie. E ciò si arguisce anche dalla pronuncia in esame nel passaggio in cui si ammette che le questioni sollevate dai ricorrenti aprano in ogni caso al nuovo, lasciando quasi intendere che la decisione finale sarebbe stata probabilmente diversa se gli stessi estensori fossero stati dotati degli strumenti normativi adatti per venire incontro alle (giuste) pretese dei privati. Ma forse, è il caso di anticipare, un aiuto in

tal senso l'ordinamento già lo offre.

Basterebbe in tal caso chiarire, per via legislativa o giudiziaria, i concetti di «zona» e di «area» e in modo tale da riferire la qualificazione legale, necessaria ai fini espropriativi, all'uno o all'altro dei summenzionati concetti.

Due indirizzi possono valere al riguardo, indirizzi che qui si richiamano anche come spunto per una proposta solutoria:

a) una singola area potrà dirsi edificabile quando viene ricompresa in una (più ampia, ovviamente) zona dello strumento urbanistico generale destinata all'edificabilità (es. zona «B», o «C» oppure «D» secondo le destinazioni di cui al d.m. del 1968) e ciò indipendentemente dalla concreta previsione della stessa nei termini in precedenza segnalati, (ad esempio, a «viabilità» oppure «verde privato, pubblico, attrezzato etc.»). In tali casi, quest'area andrà ritenuta e indennizzata come «edificabile» in quanto, pur se vincolata ad ospitare tali destinazioni (o, comunque, in genere *standards*, urbanizzazioni, interventi pubblici, etc.), essa si trova in un ambito (la zona) edificatorio al quale fornisce un necessario contributo per determinare l'indice edilizio territoriale di zona e di esso andrà tenuto conto, senza penalizzarla, sino al punto da farla equiparare alle aree effettivamente agricole. Ferma restando, sul piano logico-giuridico, la necessità di un ampliamento della nozione di edificabilità, già predicata da alcuni giudici, andrà tenuto conto che i vincoli di inedificabilità derivanti da *standards*, impianti e attrezzature pubbliche etc., quando comportano la loro attuazione da parte pubblicistica, non possono dirsi meramente conformativi essendo, come appare evidente, vincoli espropriativi da cui prescindere nella determinazione delle indennità delle relative aree. Perciò, il valore economico sarà calcolato secondo i coefficienti edificatori delle zone circostanti e l'indennità andrà determinata secondo i criteri previsti per le aree edificabili (3).

Andrà una volta per tutte chiarito che la zona è identificabile attraverso confini e limiti graficamente rappresentati (es. le c.d. «retinature»);

b) a fronte della ricostruzione che precede si può contrapporre l'altro indirizzo secondo cui la singola area va qualificata sempre e comunque in funzione solo della singola previsione concreta che la riguarda, senza cioè tener conto e indipendentemente dalla zona in cui si trova. Così (ed è questo il caso di specie esaminato in sentenza ma ribadito da altre pronunce), se su una singola area è prevista, come nelle fattispecie, la generica destinazione a viabilità (ma lo stesso sarebbe per le destinazioni sopraindicate fuori dagli ambiti agricoli), la stessa area (anche se, per esempio, si trovasse in zona «B» del piano regolatore che prevede edificazione) sarebbe, al momento dell'esproprio, da indennizzare come «inedificabile». Ma se, come in precedenza, anche oggi, in virtù dell'art. 40 T.U. espropri, si dovesse pagare tale area con i valori agricoli medi della coltura prevalente nella regione agraria di riferimento ci troveremmo, per le ragioni esposte, fuori da ogni logica economica con il rischio di perenne contenzioso.

Se tale ultimo indirizzo deve essere quello che si vuol privilegiare, sarebbe giusto che gli operatori (*in primis*, i giudici) lo dicessero con maggiore chiarezza assumendo una costante abitudine anche ad un preciso

(2) Tra le ultime, Cass. Sez. I 17 maggio 2005, n. 10343, in *Rep. Foro it.*, 2005, voce *espropriazione per p.i.*, n. 60.

(3) Tesi sostenuta, con acute riflessioni, da Cass. Sez. I 30 agosto 2004, n. 17438, in *Rep. Foro it.*, 2004, voce *espropriazione per p.i.*, n. 155.

linguaggio (parlando, ad esempio, sempre di destinazione della «singola area» e mai di «zona») che, di sicuro, aiuterebbe nella comprensione gli interpreti.

Ma è davvero impossibile per le indennità relative a situazioni del genere l'utilizzo di coefficienti edificatori ridotti? Si può ignorare la circostanza, di grande rilievo sociale prima ancora che giuridico, secondo la quale le attrezzature a *standards*, impianti e attrezzature d'interesse generale etc. (siano o meno collocate in zona «F»), contribuiscono, in qualche misura, allo sviluppo edificatorio di altre aree alle quali danno un sicuro apporto in termini di indice volumetrico?

Anche la sentenza in esame riflette le contraddizioni in cui versa l'ordinamento lì dove, da un lato, richiama la disciplina urbanistica della zona del p.r.g. e sembra inclinare, anche nel citare i precedenti giurisprudenziali, verso la soluzione descritta in precedenza ai *sub a*) e, dall'altro, in un successivo periodo della stessa pronuncia fa, invece, inequivoco e contraddittorio riferimento alla situazione, descritta *sub b*), della singola area per la quale la presenza del vincolo a viabilità ha costituito un rigido inquadramento nella categoria dell'inedificabilità e della valutazione con (astratti) criteri agricoli.

Si impone, perciò, sempre più pressante una scelta orientata verso la scissione della indifferenziata categoria delle aree inedificabili separando rigidamente quelle effettivamente agricole (indennizzabili, oggi come in precedenza, con i V.A.M.) da quelle che agricole non sono ma che, per varie ragioni, non possono ritenersi edificabili (nel senso ampio in precedenza segnalato e peraltro così seguito da certa giurisprudenza), attribuendo a quest'ultime un valore reale [come vorrebbe la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (4)] che tenga conto del peso imposto ma anche dell'ambito circostante.

Non sarebbe d'ostacolo, in questa ricostruzione, la nuova norma dell'art. 40, comma 2, del nuovo T.U. espropri di cui al d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i., secondo cui quando un'area non è effettivamente coltivata (cioè di fatto, nel momento in cui si espropria) l'indennità va calcolata con i valori agricoli medi della coltura prevalente nella zona, in quanto tale previsione avrebbe come implicito ma chiaro presupposto che l'area, non effettivamente coltivata, si trovi comunque in una zona urbanistica agricola (zona «E» del p.r.g. o di altro strumento generale).

Si eviterebbe, così, di dover aggirare per situazioni che agricole non sono, un criterio così astratto da rappresentare in sostanza una mera finzione, peraltro superabile nei casi concreti, come nell'ipotesi in cui il giudice di cassazione finisca, pur di tacitare i ricorrenti, con l'avallare sostanzialmente un «criterio extralegale» (5) per la valutazione di un'area (destinata a verde pubblico) che pure la Corte d'appello avrebbe dovuto – secondo lo stesso giudice – valutare con criteri agricoli. Con buona pace della parità di trattamento per casi simili, risolti in modo rigido da altri giudici e con il rischio, pure profilato nella sentenza in esame, che taluno, anche sulla questione, agisca di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo per l'ennesima condanna dello Stato italiano.

Piero Tamburini

(4) Cfr. le numerose sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo; tra le tante, sent. 29 luglio 2004, *affaire Scordino*, in *Foro it.*, 2005, IV, 1, BENINI, BELLANTUONO, DE MARZO.

(5) Così nel testo di Cass. Sez. I 7 febbraio 2006, n. 2612, in *www.dea-professionale.it*, *cassazione civile*, 2006.

Cass. Sez. III Civ. - 29-3-2006, n. 7232 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Michelin (avv. Del Giudice ed altro) c. Dall'Armellina ed altro (avv. Zanichelli ed altro). (Cassa con rinvio App. Venezia 9 aprile 2000)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Deroga convenzionale a disposizioni di legge inderogabili in tema di rinnovazione tacita alla scadenza - Ammissibilità - Fattispecie. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 4, 45, 51, 55, 58)

In presenza di un contratto di affitto agrario in deroga, stipulato con l'assistenza delle associazioni professionali di categoria, le parti possono, tra l'altro, derogare al precetto previsto dall'art. 4 della legge n. 203 del 1982 in tema di rinnovazione tacita del contratto alla scadenza. (Nella specie, la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza impugnata che - avuto riguardo ad apposita clausola contrattuale che, ponendo riferimento alla data di scadenza convenzionalmente predeterminata e dispensando il concedente dall'obbligo della preventiva disdetta, era volta ad escludere, in deroga all'art. 4 della citata legge n. 203 del 1982, la tacita rinnovazione del contratto - aveva erroneamente ritenuto applicabile alla fattispecie negoziale l'istituto della rinnovazione tacita che, invece, le parti avevano espressamente inteso escludere) (1).

(Omissis)

FATTO. - Dall'Armellina Fausto e Dall'Armellina Giuseppe, conduttori del fondo rustico di proprietà di Michelin Girolamo, Michelin Laura e Marafon Elisabetta, censito al catasto di S. Lucia di Piave foglio 9, mappale n. 50, della estensione di ha 7.97,67, convenivano i concedenti dinanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Treviso esponendo che, alla scadenza del contratto di affitto stipulato ai sensi della legge n. 203 del 1982, art. 45 per il periodo dal 31 gennaio 1996 al 10 novembre 1997, era sorto tra le parti un nuovo rapporto per fatti concludenti, essendo essi Dall'Armellina restati nel godimento del fondo ed avendo provveduto al versamento accettato, del canone nella misura di L. 6.800.000 annue. Chiedevano, pertanto, accertarsi la sussistenza del nuovo vincolo contrattuale con scadenza all'11 novembre 2013.

Con autonomo ricorso i Michelin e Marafon, a loro volta, esponevano che, scaduto il contratto d'affitto il 10 novembre 1997, i Dall'Armellina non avevano provveduto alla restituzione del fondo, chiedendo di poterlo detenere, a titolo precario, per un anno ancora, ma che poi, rinnegando ogni precedente impegno, i conduttori avevano invece prospettato l'intervenuta tacita rinnovazione del rapporto. Esponevano, inoltre, che nella prima decade di febbraio 1999 i Dall'Armellina avevano versato ingenti quantità di reflui organici nel fondo, provocandone l'asfissia, nonché avevano provveduto all'aratura del fondo stesso in periodo di forti gelate (gennaio del 1999), anche in tal caso provocando danni irreparabili alla coltivazione. Chiedevano, quindi, che fosse accertato che i convenuti detenevano senza titolo il fondo e che comunque qualsiasi rapporto agrario fosse dichiarato risolto per fatto e colpa degli affittuari ai sensi della legge n. 203 del 1982, art. 5.

Costituitesi - rispettivamente - le parti, l'adita Sezione, riunite le cause, con sentenza emessa il 3 novembre 2000, rigettava la domanda dei Dall'Armellina mentre accoglieva la domanda proposta in via principale dai Michelin e Marafon e condannava i primi al rilascio del fondo per la data dell'11 novembre 2000.

Proposto appello dai Dall'Armellina, la Corte d'appello di Venezia, Sezione specializzata agraria con sentenza emessa il 6 febbraio 2002, in riforma della decisione di primo grado, accertava e dichiarava essere in corso tra le parti rapporto di affitto agrario avente scadenza al 10 novembre 2012, condannando gli appellati alla restituzione del fondo (che era stato loro riconsegnato dopo la decisione di primo grado) e al risarcimento del danno, come liquidato, nonché alle spese.

Avverso la sentenza Michelin Girolamo, in proprio e quale procuratore generale di Marafon Elisabetta, e Michelin Laura hanno proposto ricorso per cassazione in base a quattro motivi. Hanno resistito con controricorso Dall'Armellina Fausto e Giuseppe, in proprio e quali legali rappresentanti dell'azienda

agricola denominata «Il quadrifoglio». Le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. - 1. Nel primo motivo - denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 1362 c.c., legge n. 203 del 1982, artt. 4 e 45 ed omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine al punto decisivo della controversia rappresentato dall'esistenza nel contratto di affittanza stipulato tra le parti il 30 gennaio 1996 della clausola derogatoria alla tacita rinnovazione del rapporto agrario - i ricorrenti lamentano che la Corte d'appello di Venezia ha ritenuto applicabile nella specie la rinnovazione tacita del contratto che le parti ebbero espressamente ad escludere.

1.1. Il motivo è fondato.

1.1.1. In via preliminare va rilevata l'erroneità giuridica del principio astratto da cui muove la sentenza impugnata, vale a dire l'applicabilità alla fattispecie di causa, dell'istituto della tacita rinnovazione.

Alla stregua dell'opinione espressa da questa Corte, la rinnovazione tacita del contratto di affitto «in deroga» non è invero neppure giuridicamente configurabile ove - e come nella specie - le parti abbiano pattuito l'estinzione del rapporto medesimo, senza necessità di disdetta, alla prima scadenza: si è infatti affermato che in presenza di contratto di affitto in deroga, stipulato con l'assistenza delle associazioni professionali di categoria, le parti possono tra l'altro derogare al precetto di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 4 in tema di rinnovazione tacita del contratto alla scadenza (v. Cass. n. 594/1999).

1.1.2. Orbene, nella fattispecie il contratto sottoscritto tra le parti recava la clausola per la quale «alla scadenza il contratto si intendeva risolto senza bisogno di disdetta o di dichiarazione di recesso, con obbligo per il conduttore di rilasciare libero da persone e cose il terreno a disposizione del proprietario alla data del 10 novembre 1997».

Si trattava, cioè, di clausola che, dispensando dall'obbligo della preventiva disdetta, era volta ad escludere - in deroga alla legge n. 203 del 1982, art. 4, che fa scaturire l'effetto legale della rinnovazione tacita del contratto se non è data disdetta - la tacita rinnovazione del contratto d'affitto, sicché erroneamente la Corte veneta ha ritenuto applicabile alla fattispecie negoziale di causa un istituto (la rinnovazione tacita) che le parti, quale conseguenza della previsione adottata, ebbero espressamente ad escludere.

1.2. Gli elementi da cui la Corte territoriale ha - comunque - ritenuto di poter dedurre la tacita rinnovazione del contratto sono costituiti: a) dalla permanenza dei conduttori nella detenzione del fondo; e b) dalla corresponsione di una somma «maggiore di denaro ai concedenti, avendo la Corte inteso che la questione (andava) affrontata e risolta con riferimento alla previsione dell'art. 1597 del codice sostanziale».

Senonché non è revocabile in dubbio che il contratto stipulato dalle parti è soggetto alla speciale normativa agraria di cui alla legge n. 203 del 1982, e che l'art. 4 di essa deroga, per questo, ai presupposti fondanti, invece, la rinnovazione tacita del contratto di locazione disciplinata dal codice civile (art. 1597 c.c.). Ciò che rileva, pertanto, in base alla legge n. 203 del 1982, art. 4, ai fini della tacita rinnovazione nei contratti agrari di affitto, è unicamente l'omessa disdetta di una delle parti nei termini di cui all'art. 4, comma 2, a nulla rilevando il protrarsi o meno della permanenza del conduttore nel fondo, dato che la permanenza del conduttore nella detenzione della cosa locata - cui l'art. 1597 c.c., con riferimento ai contratti a tempo determinato, ricollega il presupposto della rinnovazione tacita - non è neppure contemplata dalla legge n. 203 del 1982, art. 4.

La corresponsione di maggiori importi rispetto al corrispettivo inizialmente dovuto rileva per parte sua ai fini dell'eventuale sussistenza (come si fa altresì rilevare da parte ricorrente) di un nuovo contratto d'affitto.

2. In linea di principio va dunque detto che la detenzione di un fondo rustico, oltre il termine di scadenza convenzionale fissato dalle parti nel contratto con l'assistenza delle organizzazioni professionali, non può essere giustificata mediante la rinnovazione tacita del contratto, ma in base a un titolo diverso.

3. Il primo motivo di ricorso va quindi accolto.

4. Restano a loro volta assorbiti il secondo motivo (relativo alla richiesta di ammissione di prova testimoniale, che i ricor-

renti assumono disattesa con motivazione inesistente e comunque errata), il terzo (relativo alla prospettata esistenza, da parte dei consorti Dall'Armellina, di un nuovo contratto di affitto agrario) ed il quarto (relativo ad omessa pronuncia in ordine alla domanda di risoluzione del contratto di affitto fondata sull'inadempimento costituita dall'aratura del fondo in presenza del gelo e a vizi di motivazione circa l'accertamento mediante consulenza tecnica delle violazioni contrattuali lamentate).

5. Conseguentemente la sentenza impugnata va cassata in relazione con rinvio alla stessa Sezione specializzata agraria della Corte d'appello di Venezia, in diversa composizione, che deciderà anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

(Omissis).

(1) SULLA RINNOVAZIONE TACITA DEI CONTRATTI DI AFFITTO AGRARIO.

La legislazione speciale in materia agraria vincola le parti al rispetto di una disciplina rigorosa per quanto attiene alla regolamentazione del contenuto dei contratti di affitto, prevedendo tra l'altro, con norme imperative, che la loro durata minima si protragga per l'arco temporale di quindici anni (art. 1, legge n. 203 del 1982).

La legge speciale prescrive altresì che per conseguire la cessazione dell'affitto la parte interessata - che coincide solitamente con il concedente, potendo l'affittuario recedere *ad nutum* dal contratto - debba comunicare la disdetta almeno un anno prima della scadenza protraendosi, diversamente, la durata per un ulteriore identico periodo di tempo.

La legislazione ordinaria codicistica non è altrettanto rigorosa perché detta una disciplina diversamente regolatrice della locazione delle cose immobili, ivi compreso l'affitto di fondi rustici: mentre da un canto prevede termini diversi e più ridotti per quanto attiene alla durata del contratto di locazione, dall'altro attribuisce efficacia di rinnovazione alla protratta detenzione dell'immobile nel quale il conduttore - come dispone l'art. 1597 c.c. - «rimanga e sia lasciato» dal locatore.

La sentenza della Suprema Corte si sofferma su quest'ultimo aspetto - che ha formato oggetto della doglianza del ricorrente - per escludere che, in presenza di un accordo tra le parti che preveda la cessazione del contratto alla scadenza senza obbligo di disdetta, la protratta detenzione del fondo da parte del conduttore possa dar vita alla rinnovazione tacita del contratto.

Nella motivazione della sentenza la Corte si riporta al principio per il quale, in materia agraria, nella gerarchia delle fonti va data priorità al criterio della specialità, onde, nella compresenza di più norme dello stesso grado gerarchico di efficacia, prevale la norma avente carattere di maggiore specialità, che viene ad acquistare forza derogatrice rispetto alla norma più generale (1).

Il diritto agrario, come è stato fondatamente osservato in dottrina, «ha quasi troncato il cordone ombelicale con gli istituti civilistici» e si è trasformato «in un complesso di norme speciali dotato di proprie ed autonome logiche» e rappresenta un «sistema maturo» che riesce a trovare nel proprio seno i criteri atti a risolvere anche quei problemi normativi non esplicitamente affrontati dal legislatore speciale, senza fare necessariamente

(1) In dottrina, in tale senso, GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, 95.

ricorso alle norme civilistiche (2).

In sostanza, come era già stato rilevato nella relazione illustrativa della legge n. 203 del 1982, «le linee fondamentali del nuovo regime dei contratti agrari» hanno inclinato verso la tesi di chi ravvisa in tale legislazione «un microsistema quasi estraneo o contrapposto al sistema del codice» (3).

La scelta del legislatore è stata appunto quella di «riversare» nella legislazione speciale i principi generali che regolano gli analoghi istituti del codice civile, adattandoli però alle diverse e peculiari esigenze del mondo agricolo e venendo così a costituire un corpo di norme che ha assunto la dignità di sistema autonomo.

In conclusione, come già affermato nella dottrina di epoca immediatamente successiva alla legge n. 203 del 1982, nel nostro diritto positivo l'interesse verso la produzione dell'impresa agricola era venuto ad assumere un ruolo di tale importanza da condurre ad una netta distinzione tra locazione di immobili e affitto di fondi rustici: quest'ultimo «lungi dall'essere una semplice specificazione della locazione» ha raggiunto una propria autonomia la quale impedisce che in sede interpretativa si possa sempre risalire alla disciplina codicistica della locazione per integrare o completare la disciplina dell'affitto agrario (4).

Ne consegue – sul piano applicativo – che per i contratti di affitto agrario non è possibile fare ricorso alle norme ordinarie del codice civile che prevedono la rinnovazione tacita allorquando, scaduto il termine contrattuale, il detentore rimanga nella detenzione della cosa locata (art. 1597 c.c.), essendo specificamente prevista dalla legge speciale una diversa regolamentazione che configura la rinnovazione tacita del contratto solo in mancanza di disdetta.

È importante però osservare che, se la legge speciale ha forza derogatrice e sostitutiva della legge ordinaria, anche la volontà delle parti può assumere identica forza derogatrice rispetto alla legge speciale, proprio perché questa lo consente a particolari condizioni: quando cioè nella stipula delle pattuizioni in deroga vi sia stata l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole (art. 45, legge n. 203 del 1982). Gli accordi derogatori così stipulati sono ritenuti validi ed efficaci in quanto «il consenso dell'organizzazione sindacale garantisce contro il pericolo che l'accordo possa essere il risultato di un cedimento della parte più debole rispetto alla pressione della più forte» (5). Le pattuizioni *ex art. 45* possono dunque realizzare non solo atti dismissori di diritti, ma anche accordi in deroga alla normativa imperativa con la sola eccezione di particolari tipologie di contratti (mezzadria, colonia parziaria, ecc.) (6).

Nel caso sottoposto all'esame della Suprema Corte, come si è già accennato, si trattava di un contratto stipulato in deroga, con l'assistenza delle associazioni agricole, nel quale era stata pattuita «l'estinzione del rapporto senza necessità di disdetta». La Corte d'appello aveva ritenuto invocabile, al fine di qualificare come tacitamente rinnovato il contratto di affitto, l'art. 1597 c.c., in quanto la permanenza del conduttore nella detenzione del fondo e la corresponsione di una somma maggiorata di danaro ai concedenti avevano prodotto quell'effetto.

La Suprema Corte, cassando la pronuncia di merito, ha deciso che, per il criterio della specialità, ciò che importa «ai fini della tacita rinnovazione nei contratti agrari di affitto è unicamente l'omessa disdetta di una delle parti, (...) a nulla rilevando il protrarsi o meno della permanenza del conduttore nel fondo», ipotesi questa non contemplata nell'art. 4 della legge n. 203 del 1982.

In sostanza, come già affermato in risalente giurisprudenza della Corte di cassazione (7), la mancata manifestazione, dopo la disdetta, «di una volontà contraria all'ulteriore permanenza del conduttore nella detenzione della cosa, non può essere interpretata come manifestazione di consenso sia pure tacito, a tale permanenza, occorrendo per tale effetto un nuovo comportamento in senso contrario da parte del locatore stesso» (8).

In tal senso è orientata anche la più recente dottrina per la quale, se dopo la disdetta il concedente continua a percepire i canoni dall'affittuario rimasto sul fondo oltre la scadenza, l'accettazione degli stessi non può di per sé essere interpretata come tacita volontà di proseguire nel rapporto, essendo i canoni dovuti per legge, ma deve integrarsi con un nuovo comportamento positivo del concedente (9).

Il problema, come esattamente rappresentato dalla Corte Suprema, potrebbe avere soluzione diversa se la permanenza del conduttore sul fondo oltre il termine di scadenza, accompagnata dalla corresponsione di un importo maggiorato rispetto al canone iniziale pattuito, realizzasse un titolo diverso. L'accertamento di questo non secondario aspetto della vicenda rientra però nella cognizione del giudice di merito cui la Corte Suprema rimette il giudizio, restando fermo il principio dell'inapplicabilità ai contratti di affitto agrario della norma del codice civile che prevede la rinnovazione tacita del contratto di locazione come conseguenza della tollerata protratta detenzione del bene locato.

Guido Jesu

(2) CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario - Elementi di teoria generale*, I, Milano, 1988, 195.

(3) Vedi l'ampia trattazione sul tema di CAPIZZANO, *Agricoltura. Diritto agrario e società*, Padova, 1991, vol. I, 377.

(4) GALLONI, cit., 345.

(5) GALLONI, cit., 360.

(6) RUSSO, *L'art. 45, legge n. 203/82: inquadramento generale*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, a cura di COSTATO, III ed., Padova, 2003, 343.

(7) Cass. Sez. III 12 maggio 1981, n. 3144, in *Giust. civ. Mass.*, 1981, 1096.

(8) Sul punto che la percezione del canone di affitto da parte del locatore non significa la prosecuzione del contratto, v. Trib. Savona 2 marzo

1995, n. 144, in questa Riv., 1995, 368, con nota di S. MASINI, *Comunicazione della disdetta e comportamento concludente delle parti ai fini della rinnovazione del contratto*. Sulla non necessità dell'espressa precisazione accanto alle clausole derogatorie della loro non conformità alle disposizioni legislative concretamente dalle parti derogate, v. Cass. Sez. III 22 gennaio 1999, n. 594, *ivi*, 2000, 35, con nota di R. VARANO, *Brevi note sulla validità degli accordi in deroga ex art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, e *ivi*, 2000, II, 479, con nota di L. TORTOLINI, *Durata del contratto di affitto dei fondi rustici e accordi in deroga*, e Cass. Sez. III 29 maggio 2002, n. 7830, *ivi*, 2004, 107, con nota di B. CAPALDINI, *Sulla testimonianza dei rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole come mezzo di prova per accertare l'effettività dell'assistenza degli accordi in deroga*.

(9) CALABRESE, *Patti agrari*, Padova, 2004, 17.

Cass. Sez. III Pen. - 12-7-2007, n. 27250 - Vitalone, pres.; Franco, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - C.R., ric. (*Conferma Trib. Ravenna ord. 2 novembre 2006*)

Produzione, commercio e consumo - Frode in commercio e nelle industrie - Vendita di prodotti con segni mendaci - Luogo di produzione - Irrilevanza - Origine doganale - Luogo di lavorazione o trasformazione sostanziale - Macedonia di frutta - Stampigliatura Made in Italy - Legittimità.

La l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, nella parte che concerne il marchio «prodotto in Italia» o «made in Italy», deve essere interpretata nel senso che, per quanto concerne i prodotti agroalimentari, la loro origine è definita dalla mera derivazione geografica ed indipendentemente dalla localizzazione delle fasi di lavorazione, esclusivamente per i prodotti DOP e IGP, che attribuiscono una garanzia di tipicità e di qualità, mentre per tutti gli altri prodotti agroalimentari c.d. generici (ossia diversi da quelli DOP e IGP) per stabilirne l'origine deve farsi riferimento ai criteri dettati dagli artt. 23 e 24 codice doganale europeo. Ne consegue che, qualora si tratti di prodotti vegetali, per Paese di origine deve intendersi quello in cui sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati, secondo quanto stabilisce il criterio generale dettato dall'art. 23 codice doganale. Qualora invece si tratti di prodotti vegetali (e più in generale agroalimentari) che non siano commercializzati così come sono stati raccolti o di prodotti che non sono stati ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato Paese o dai derivati, ossia quando si tratti di prodotti agroalimentari alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi, che abbiano cioè subito una trasformazione o lavorazione in un Paese diverso da quello della raccolta, allora il criterio per determinarne l'origine è quello fissato dall'art. 24 codice doganale europeo, secondo cui in tali casi la merce deve considerarsi originaria del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia attraversato una fase importante del processo di fabbricazione» (1).

(Omissis)

6. Il ricorso è infondato anche nel merito.

Il Tribunale del riesame ha puntualmente ricordato la giurisprudenza di questa Corte sull'art. 517 c.p. e sulle norme introdotte dalla legge finanziaria 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49.

L'art. 517 c.p. (Vendita di prodotti industriali con segni mendaci), invero, punisce, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, «chiunque pone in vendita o mette altrimenti in circolazione opere dell'ingegno o prodotti industriali, con nomi, marchi o segni distintivi nazionali o esteri, atti a indurre in inganno il compratore sull'origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto».

Si è specificato che per «origine» deve intendersi il luogo o il soggetto di produzione, fabbricazione o coltivazione della merce; mentre per «provenienza» deve intendersi il luogo o il soggetto che funge da intermediario tra il produttore e gli acquirenti. L'oggetto giuridico della norma è la tutela dell'ordine economico, comprensivo sia della libertà e buona fede del consumatore sia della protezione del produttore dalla illecita concorrenza (Sez. III 17 febbraio 2005, Acanfora).

La giurisprudenza di legittimità è poi costante nel ritenere che la garanzia assicurata dalla norma riguarda l'origine e la provenienza della merce non già da un determinato luogo bensì da un determinato produttore, cioè da un imprenditore che ha la responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo di produzione (Sez. III 7 luglio 1999, Thum, rv. 214.438; Sez. III 21 ottobre 2004, Fro s.r.l.; Sez. III 17 febbraio 2005, Acanfora; Sez. III 19 aprile 2005, Tarantino; Sez. III 2 marzo 2005, Dewar). Infatti, ciò che è generalmente rilevante per l'ordine economico come sopra specificato non è l'origine o la provenienza geografica, bensì la fabbricazione da parte di un determinato imprenditore, il quale, coordinando giuridicamente, economicamente e

tecnicamente il processo produttivo, assicura la qualità del prodotto. Come sottolinea la sentenza Thum «la induzione in inganno di cui all'art. 517 c.p. riguarda l'origine, la provenienza o qualità dell'opera o prodotto, ma i primi due elementi sono funzionali al terzo, che è in realtà il solo fondamentale, posto che il luogo o lo stabilimento in cui il prodotto è confezionato è indifferente alla qualità del prodotto stesso». Lo strumento che rassicura il mercato sulla qualità del prodotto è il marchio, registrato o no, che si configura come segno distintivo del prodotto medesimo, nella forma di un emblema o di una denominazione.

Com'è noto, la funzione tradizionale del marchio è triplice, perchè indica la provenienza imprenditoriale, assicura la qualità del prodotto e agisce come richiamo per la clientela ovvero sia come suggestione pubblicitaria. Orbene questa triplice funzione del marchio non è modificata neppure nella realtà economica contemporanea, nella quale numerosi imprenditori si avvalgono legittimamente di imprese situate in altri paesi per fabbricare i propri prodotti contrassegnati da un proprio marchio distintivo (Sez. III 17 febbraio 2005, Acanfora). Il marchio, quindi, rappresenta il segno distintivo di un prodotto siccome proveniente da un determinato imprenditore e contenente determinate caratteristiche qualitative, in quanto risultato di un processo di fabbricazione del quale il detto imprenditore, titolare del segno distintivo, coordina i vari momenti del procedimento di produzione o, comunque, se ne fa garante.

7. In questa materia è intervenuta la l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, (legge finanziaria 2004) che ha inteso soprattutto proteggere e promuovere i prodotti fabbricati in Italia, o «made in Italy», «anche attraverso la regolamentazione dell'indicazione di origine o l'istituzione di un apposito marchio a tutela delle merci integralmente prodotte nel territorio italiano o assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine» (comma 61), stabilendo al riguardo la necessità di un apposito regolamento governativo (comma 63), che peraltro non risulta ancora emanato.

Nell'ambito di questa finalità, il citato art. 4, comma 49, ha anche previsto strumenti di tutela penale dell'ordine economico, disponendo, nel primo periodo, che «l'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza costituisce reato ed è punita ai sensi dell'art. 517 c.p.». In seguito, al d.l. 14 marzo 2005, n. 35, art. 1, comma 9, convertito con l. 14 maggio 2005, n. 80, ha inserito, nel citato comma 49, dopo le parole «fallaci indicazioni di provenienza» quelle «o di origine».

Ha più volte ritenuto questa Corte che con la disposizione in esame, anche a seguito della modifica introdotta con il d.l. n. 35 del 2005, il legislatore ha inteso meglio definire l'ambito della illecita vendita di prodotti con segni mendaci, senza però fissare una definizione di «origine» o di «provenienza» che si discosti da quella costantemente enunciata dalla giurisprudenza di legittimità e dalla dottrina, secondo la quale, ai sensi dell'art. 517 c.p., salvo espresse indicazioni contrarie, per origine o provenienza di un prodotto deve intendersi la provenienza del prodotto stesso da un determinato produttore e non già da un determinato luogo (Sez. 3, 21 ottobre 2004, s.r.l. Fro; Sez. 3, 17 febbraio 2005, Acanfora; Sez. III 2 marzo 2005, Dewar; Sez. III 19 aprile 2005, Tarantino). Ed invero, il legislatore - se non altro con il d.l. n. 35 del 2005 e con la legge di conversione n. 80 del 2005, intervenuti dopo le prime interpretazioni giurisprudenziali della l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49 - si sarebbe espresso in modo assai diverso, sia sul piano lessicale sia su quello sistematico, qualora effettivamente avesse voluto modificare sostanzialmente e profondamente la portata precettiva dell'art. 517 c.p. ed il significato che, secondo il diritto vivente, deve attribuirsi alla nozione di origine e di provenienza di un prodotto.

In realtà, pertanto, l'intenzione del legislatore nel porre la disposizione di cui al citato comma 49 è stata, oltre quella principale di promuovere l'istituzione e la tutela del marchio «made in Italy», quella di risolvere il contrasto giurisprudenziale sul momento consumativo del reato di cui all'art. 517 c.p., stabilendo che esso si perfeziona sin dal momento della presentazione dei prodotti e delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica, nonché quella di estendere ai prodotti agricoli la tutela penale approntata dall'art. 517 c.p., prevedendo genericamente la punibilità dell'apposizione di false o fallaci

indicazioni sui «prodotti» commercializzati, laddove l'art. 517 c.p. si riferiva a «opere dell'ingegno o prodotti industriali».

8. Le ricordate pronunce riguardavano per la gran parte fattispecie di prodotti fabbricati all'estero per conto di un produttore o importatore italiano - che sovrintendeva, organizzava e dirigeva il processo produttivo, assumendosene la responsabilità giuridica, economica e tecnica, o comunque assumendo la garanzia della qualità della merce - prodotti sui quali era indicato soltanto il nome del produttore italiano ed eventualmente la località in cui esso aveva sede, ma senza specificazione del luogo in cui il prodotto era stato fabbricato.

La giurisprudenza di questa Corte ha peraltro sempre evidenziato che diverso è invece il caso - come quello in esame - nel quale sul prodotto non sia stato inserito soltanto il nome e la sede del produttore italiano, ma anche o solo la scritta «prodotto in Italia» o «*made in Italy*». In questa ipotesi, invero, attraverso l'apposizione di tale scritta, si fornisce al consumatore una indicazione normalmente atta ad essere intesa nel senso che il prodotto è stato interamente fabbricato in Italia, cioè una indicazione che - qualora invece il prodotto sia stato invece fabbricato all'estero - è sicuramente falsa circa l'origine del prodotto stesso. In tale ipotesi la circostanza che il prodotto sia stato fabbricato all'estero per conto di un produttore italiano e che assicuri la qualità propria di quel produttore sembra irrilevante, atteso che il consumatore ben potrebbe determinarsi ad acquistare un prodotto soltanto in quanto effettivamente «prodotto in Italia» (o non «prodotto in Italia») o prodotto in qualche altra località, e ciò in base alle più svariate considerazioni soggettive, non necessariamente attinenti alla qualità del prodotto stesso.

L'apposizione di una scritta o etichetta recante la dicitura «prodotto in Italia» o «*made in Italy*» su un prodotto fabbricato all'estero, non importa se per conto di un produttore italiano, è quindi sicuramente idonea a trarre in inganno il consumatore (Sez. III 15 aprile 2005, Tarantino).

Un comportamento del genere, quindi, integrava già il reato di cui all'art. 517 c.p., a prescindere dalla previsione della l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, il quale espressamente dispone che «costituisce falsa indicazione la stampigliatura «*made in Italy*» su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine». Questa disposizione, peraltro, assume ora rilievo determinante per la configurabilità del reato in quanto ha normativamente fissato le condizioni che devono ricorrere per stabilire quando un prodotto possa qualificarsi come fabbricato o non fabbricato in Italia e quando, pertanto, la stampigliatura «prodotto in Italia» o «*made in Italy*» apposta sullo stesso costituisca falsa indicazione sull'origine del prodotto ed integri il reato di cui all'art. 517 c.p.

Il secondo periodo dell'art. 4, comma 49, cit., relativo appunto alla tutela del marchio «*made in Italy*», ha invero disposto, unitamente al successivo comma 61 (che parla di «marchio a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio italiano o assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine») che, in attesa del regolamento delegato previsto dal successivo comma 63, la dicitura «prodotto in Italia» o «*made in Italy*» possa essere apposta solo quando il prodotto sia appunto integralmente prodotto in Italia (secondo quanto dispone il comma 61) ovvero possa qualificarsi di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine dei prodotti.

9. È pacificamente riconosciuto che questa normativa europea sull'origine è costituita, in particolare, dal regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, che ha istituito il codice doganale comunitario ed ha definito negli artt. 22-26, l'origine delle merci ai fini doganali.

Ora, nell'art. 23 del codice doganale si definiscono originarie di un Paese le merci interamente ottenute in tale Paese, precisandosi che per tali devono intendersi: a) i prodotti minerali estratti nel suo territorio; b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; c) gli animali vivi, nati e allevati in detto Paese; d) i prodotti che provengono da animali vivi che ivi sono allevati; e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; f) i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare da navi immatricolate o registrate in tale Paese e battenti bandiera del medesimo; g) le merci ottenute a bordo di navi-officina (immatricolate o registrate nel Paese e battenti la sua bandiera) utilizzando prodotti di cui alla lettera f); h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque ter-

ritoriali, sempreché tale Paese eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; i) i rottami e i residui risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possano servire unicamente al recupero di materie prime; j) le merci ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lettere da a) ad i) o dai loro derivati, in qualsiasi stadio esse si trovino.

È stato messo in evidenza che si tratta, per lo più, di merci o prodotti di tipo agricolo, minerario o animale, le cui caratteristiche sono in qualche modo collegate al loro ambiente territoriale, che non hanno subito lavorazioni o trasformazioni significative o comunque lavorazioni che implicino anche l'utilizzazione di prodotti diversi o provenienti da Paesi diversi.

Per tutti gli altri prodotti, invece, assume rilevanza soprattutto la disposizione del successivo art. 24, il quale precisa che «una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi è originaria del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

In altre parole, qualora si tratti di merci estratte, raccolte e in generale prodotte integralmente in un determinato Paese, ovvero interamente ed esclusivamente ottenute da prodotti di un dato Paese o da loro derivati, allora troverà applicazione il criterio dettato dall'art. 23 codice doganale. Quando non sussistano queste condizioni, ossia quando si tratti di merce non prodotta interamente ed esclusivamente in un determinato paese ma alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi, allora dovrà applicarsi il criterio fissato dall'art. 24 del codice, e cioè il criterio dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale.

Si tratta di una nozione che è stata stabilita per il funzionamento del codice doganale comunitario, non già per la tutela dei consumatori dalla frodi o dei produttori dalla illecita concorrenza (Sez. III 17 febbraio 2005, Acanfori). Tuttavia, per effetto del richiamo effettuato dalla l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, secondo periodo, la stampigliatura «prodotto in Italia» o «*made in Italy*», sempre in attesa del regolamento delegato di cui al comma 63, può essere apposta non solo quando il prodotto è stato integralmente fabbricato sul territorio nazionale, ma anche quando ricorrano le condizioni di cui all'art. 24 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del 12 ottobre 1992, ossia anche quando la merce è stata in parte prodotta o fabbricata all'estero, ma in Italia è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione (Sez. III 19 aprile 2005, Tarantino).

10. Il Tribunale del riesame ha altresì puntualmente rilevato come l'ordinamento europeo contenga una serie di disposizioni attuative, che indicano all'interprete i canoni da seguire per stabilire, almeno per alcune tipologie di prodotti, quando una certa lavorazione determini una trasformazione sostanziale del prodotto.

In particolare, ha richiamato il regolamento CEE n. 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993, che fissa appunto alcune disposizioni per la applicazione del codice doganale europeo, e specificamente l'art. 35 e ss., che stabiliscono alcuni principi guida «sia per le materie tessili ed i loro manufatti (...) sia per taluni prodotti diversi dalle materie tessili e dai loro manufatti», principi cui può attribuirsi il valore di regole generali, valevoli per tutti i prodotti per i quali ne è possibile l'applicazione.

Più specificamente, il Tribunale ha rilevato come un principio basilare sia individuato dall'art. 37 del reg. 2454/93, che considera trasformazioni sufficienti ed utili per l'attribuzione dell'origine doganale «le lavorazioni o trasformazioni che hanno l'effetto di classificare i prodotti ottenuti in una voce della nomenclatura combinata diversa da quella relativa a ciascuno dei prodotti non originari utilizzati» (ed, regola del cambio della voce doganale); e che altro principio generale fondamentale che permette di definire «per esclusione» la trasformazione sufficiente è posto dal successivo art. 38, secondo il quale «si considerano sempre insufficienti a conferire il carattere originario», che vi sia o meno cambiamento di voce tariffaria, una serie di lavorazioni o trasformazioni, quali, ad esempio, le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione

dei prodotti tal quali durante il trasporto e il magazzinaggio; le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura, cernita, classificazione, assortimento (ivi compresa la composizione di serie di prodotti), lavatura, riduzione in pezzi; i cambiamenti d'imballaggio; le divisioni e riunioni di partite; la semplice insaccatura, nonché il semplice collocamento in astucci, scatole o su tavolette, ecc., e ogni altra semplice operazione di condizionamento; l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi di condizionamento; la semplice riunione di parti di prodotti per costituire un prodotto completo.

Il Tribunale ha anche fatto ineccepibilmente riferimento alle regole sulla origine doganale contenute negli allegati 10 ed 11 del reg. CEE 2454/93, che riportano, per taluni prodotti, le c.d. «regole di lista», vale a dire la descrizione dettagliata delle lavorazioni da ritenere sostanziali che permettono al prodotto finito di acquisire l'origine del Paese dove dette lavorazioni sono avvenute, nonché agli elenchi delle lavorazioni atte alle acquisizioni di origine presentati dall'Unione europea all'Organizzazione mondiale del commercio al fine di armonizzare le regole di origine non preferenziale.

11. Deve però a questo punto risolversi un ulteriore problema preliminare, ossia se l'art. 49, comma 4, cit., nel richiamare la normativa europea sull'origine dei prodotti, faccia riferimento al codice doganale europeo anche per i prodotti agroalimentari, ovvero se per essi, o per alcuni di essi, il richiamo si riferisca ad una diversa normativa europea sull'origine.

Come si è prima evidenziato, l'art. 23, codice doganale fa espresso riferimento anche e soprattutto ai prodotti del regno vegetale, agli animali, ai prodotti che provengono da animali vivi, ai prodotti della caccia e della pesca, alle merci ottenute esclusivamente da tali prodotti o dai loro derivati, di modo che non sembra discutibile che, in mancanza di specifiche disposizioni diverse, le regole del codice doganale vadano applicate anche per stabilire l'origine dei prodotti agroalimentari.

Il diritto europeo ha invero elaborato una disciplina speciale esclusivamente per i prodotti agroalimentari la cui qualità è connessa in modo rilevante e determinante all'ambiente geografico nel quale sono coltivati, trasformati o elaborati, prodotti per i quali sono stati appunto creati speciali marchi di qualità volti a valorizzarne l'origine territoriale. In particolare, questa materia è stata disciplinata dal regolamento del Consiglio n. 2081 del 14 luglio 1992, il quale ha previsto la possibilità di registrare:

a) la «denominazione di origine protetta» (DOP) per i prodotti agricoli o alimentari originari di un determinato territorio la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico, comprensivo dei fattori naturali ed umani, e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica di origine;

b) la «indicazione geografica protetta» (IGP) per i prodotti agricoli o alimentari originari di un determinato territorio, di cui una qualità o caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata (art. 2, reg. CEE 2081/92).

La registrazione avviene purché, in entrambi i casi, sia rispettato un determinato «disciplinare», che indica soprattutto le materie prime o le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e/o organolettiche del prodotto, nonché il metodo di ottenimento del prodotto stesso (art. 4, reg. CEE 2081/92).

Orbene, la giurisprudenza di questa Corte (Sez. 3 17 febbraio 2005, Acanfora), ha già ritenuto che «per siffatti prodotti agroalimentari, anche quando non si arrivi a registrare un marchio di denominazione o indicazione geografica, ciò che rileva per l'ordine economico, inteso come protezione dei consumatori e dei produttori, è proprio l'origine territoriale (...). Ne deriva che per simili prodotti agroalimentari, o più esattamente per i prodotti industriali di natura alimentare aventi una tipicità territoriale, la origine a cui si riferisce la norma dell'art. 517 c.p. non è soltanto quella imprenditoriale ma anche e soprattutto quella geografica».

Nel caso in cui si tratti di prodotti tutelati dal marchio di «denominazione di origine protetta» (DOP) o dal marchio di «indicazione geografica protetta» (IGP), pertanto, la falsa applicazione di tali marchi integrano sicuramente il reato di cui all'art. 517 c.p. ed alla l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma

49.

12. Tutto ciò, tuttavia, a ben vedere, non sembra avere decisiva influenza sul diverso problema della individuazione della origine dei prodotti agroalimentari al fine della applicazione del marchio «*made in Italy*». E difatti, come esattamente ed ineccepibilmente osserva il Tribunale del riesame di Ravenna, «se è vero che nel sentire comune è forte l'aspettativa del consumatore che un certo prodotto agricolo dichiaratamente originario di un certo Paese sia effettivamente proveniente da quel Paese in quanto lì raccolto (e indipendentemente, salvo i casi in cui è la stessa peculiare lavorazione a conferire qualità al prodotto, dal luogo delle successive trasformazioni) non esiste alcun appiglio normativo che consenta di ritenere che il criterio per determinare l'origine dei prodotti agroalimentari, alla produzione dei quali hanno partecipato più Paesi, sia diverso da quello generale estrapolabile dall'art. 24, codice doganale che (...) porta a sovrapporre il concetto di origine commerciale con quello di origine doganale».

D'altra parte, i marchi DOP e IGP differiscono sostanzialmente dal marchio di origine «*made in Italy*», in quanto presuppongono l'esistenza di un collegamento dimostrabile - attraverso appositi disciplinari - fra una determinata caratteristica del prodotto e un determinato luogo di produzione, spazialmente determinato.

Al contrario, il marchio di origine «*made in Italy*» non presuppone e non assicura in alcun modo la presenza di specifiche caratteristiche dei prodotti, ma si limita ad indicare al consumatore che l'impresa che ha realizzato il prodotto è ubicata in un determinato Paese. Si tratta cioè di una situazione assimilabile a quella che la Corte di giustizia europea ha definito come «denominazione di origine geografica semplice», ovvero indicazione che «non implica alcun rapporto tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica» (sent. 7 novembre 2000, nel proc. C-312/98).

13. Il Tribunale del riesame ha, del resto, anche perspicuamente messo in rilievo come la protezione del marchio di origine deve conciliarsi con la normativa europea che disciplina il commercio intracomunitario. Ed invero più volte la Corte di giustizia ha censurato, perchè incompatibili con l'istituzione di un mercato unico e ritenute vere e proprie infrazioni al divieto di realizzare restrizioni quantitative all'importazione tra gli Stati membri o misure ad effetto equivalente, condotte dei Paesi membri dirette a subordinare l'utilizzazione di una certa denominazione di qualità (diversa dalla DOP o dalla IGP) all'ubicazione nel territorio nazionale di una parte del processo produttivo.

Può ricordarsi in proposito la sentenza 12 ottobre 1978, Joh. Eggers Sohn et CO. c. Città di Brema, causa C-13/78, la quale ha, tra l'altro, affermato il principio, massimato nel senso che «costituiscono misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 30 (ora 28) del Trattato, e non giustificata dall'art. 36 di questo, le norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, foss'anche facoltativa [che non costituisca né una denominazione di origine né un'indicazione di provenienza ai sensi dell'art. 2, n. 3, lett. s) della direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50], alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale».

14. Ad ulteriore conferma che per i prodotti agroalimentari c.d. generici (ossia diversi da quelli DOP e IGP) nell'ordinamento comunitario non esistono regole che impongano di individuare la loro origine esclusivamente dalla loro derivazione geografica ed indipendentemente dalla localizzazione delle fasi di lavorazione, e che agli stessi devono quindi applicarsi i principi dettati dagli artt. 23 e 24, codice doganale, può ricordarsi anche il 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) il quale ha abrogato e sostituito il precedente regolamento CEE n. 2081/92.

Anche questo regolamento, pur avendo indicato nelle premesse che «un numero sempre crescente di consumatori annette maggiore importanza alla qualità anziché alla quantità nell'alimentazione. Questa ricerca di prodotti specifici genera una domanda di prodotti agricoli o alimentari aventi un'origine geo-

grafica identificabile», specifica poi che il suo campo di applicazione si limita «ai prodotti agricoli e alimentari per i quali esiste un legame fra le caratteristiche del prodotto o dell'alimento e la sua origine geografica» e quindi definisce ancora «due diversi tipi di riferimento geografico, ossia le indicazioni geografiche protette e le denominazioni di origine protette».

Anche questo nuovo regolamento, quindi, attribuisce rilevanza giuridica ai fini dell'origine dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana, esclusivamente:

a) alla «denominazione di origine protetta» (DOP), ossia al «nome di una Regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale Regione, di tale luogo determinato o di tale Paese, la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani, e la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata»;

b) alla «indicazione geografica protetta» (IGP), ossia al «nome di una Regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un Paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: come originario di tale Regione, di tale luogo determinato o di tale Paese e del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata» (art. 2, reg. CE 510/2006).

Anche secondo la nuova disciplina, in entrambi i casi la registrazione DOP o IGP avviene purché il prodotto agricolo o alimentare rispetti un determinato «disciplinare», che indica specialmente le materia prime, o le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche o organolettiche, il metodo di ottenimento del prodotto, nonché gli elementi che giustificano il legame fra le qualità e le caratteristiche del prodotto agroalimentare e l'ambiente geografico (art. 4, reg. CE 510/2006).

Per tutti gli altri prodotti agricoli e alimentari, invece, nemmeno questo regolamento pone, per la individuazione della loro origine, norme speciali rispetto alle regole generali di cui agli artt. 23 e 24, codice doganale.

15. In conclusione, deve ritenersi che la l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, nella parte che concerne il marchio «prodotto in Italia» o «*made in Italy*», deve essere interpretata nel senso che, per quanto concerne i prodotti agroalimentari, la loro origine è definita dalla mera derivazione geografica ed indipendentemente dalla localizzazione delle fasi di lavorazione, esclusivamente per i prodotti con i marchi DOP e IGP, che attribuiscono una garanzia di tipicità e di qualità, mentre per tutti gli altri prodotti agroalimentari c.d. generici (ossia diversi da quelli DOP e IGP) per stabilirne l'origine deve farsi riferimento ai criteri dettati dagli artt. 23 e 24, codice doganale europeo (applicabili, in mancanza di esposte esclusioni, anche per le merci provenienti, come nella specie, da Paesi extracomunitari).

Ne consegue che, qualora si tratti - come nel caso in esame - di prodotti vegetali (così come analogamente per gli animali, i prodotti provenienti da animali vivi, i prodotti della caccia e della pesca, ecc.) per Paese di origine deve intendersi quello in cui i prodotti sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati, secondo quanto stabilisce il criterio generale dettato dall'art. 23, codice doganale.

Qualora invece si tratti di prodotti vegetali (e più in generale agroalimentari) che non siano commercializzati così come sono stati raccolti o di prodotti che non sono stati ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato Paese o dai loro derivati, ossia quando si tratti di prodotti agroalimentari alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi, che abbiano cioè subito una trasformazione o lavorazione in un Paese diverso da quello della raccolta, allora il criterio per determinarne l'origine ai fini della disposizione in esame è quello fissato dall'art. 24, codice doganale europeo, secondo cui in tali casi la merce deve considerarsi originaria del Paese in cui è avvenuta «l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

Nel caso di specie è pacifico che non si trattava né di frutta commercializzata così come raccolta, né di merce interamente ed esclusivamente ottenuta mediante frutti raccolti in un determinato Paese o da loro derivati, bensì di merce alla cui produzione avevano contribuito due o più Paesi, ossia di prodotti finali che avevano subito un procedimento di lavorazione o trasformazione in un Paese diverso da quello della raccolta, sicché il criterio applicabile era appunto quello indicato dal citato art. 24, sempre che, ovviamente, nel caso di specie sussistessero tutte le condizioni ed i presupposti ivi indicati, ed in primo luogo la effettiva presenza di una trasformazione o lavorazione «sostanziale».

16. L'erroneità della tesi del pubblico ministero ricorrente, del resto, si manifesta anche sotto un altro profilo. Questa tesi, invero, sembra fondarsi sull'assunto che un prodotto agroalimentare di natura composita potrebbe considerarsi di origine italiana soltanto se tutti i suoi componenti di natura alimentare siano stati prodotti o raccolti in Italia, dovendo applicarsi sempre ed in ogni caso il solo art. 2, codice doganale.

Come esattamente evidenzia il difensore dell'indagato nella sua memoria, tale assunto, però, oltre che contrario alle disposizioni normative dianzi esaminate, porterebbe a delle conseguenze manifestamente assurde e certamente palesemente in contrasto con la *ratio* della disposizione e le finalità perseguite dal legislatore attraverso la l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49.

Tanto per fare un esempio, infatti, se così fosse, anche un tipico prodotto del *made in Italy* come la pasta di semola, non potrebbe più legittimamente fregiarsi di tale marchio, essendo noto, da un lato, che una delle principali caratteristiche della pasta italiana è quella di venir prodotta esclusivamente con l'impiego di grano duro, come, del resto, è legislativamente prescritto, e, dall'altro lato, che l'Italia non produce grano duro in quantità sufficiente a coprire il fabbisogno dell'industria pastaia, e che quindi una buona percentuale del grano duro utilizzato in Italia è di provenienza estera. Ora, se fosse esatta l'interpretazione prospettata nel ricorso del pubblico ministero, trattandosi di un prodotto agroalimentare ed essendo per ciò solo esclusa la disciplina dell'art. 24, codice doganale, e cioè l'origine del Paese in cui è avvenuta l'ultima lavorazione sostanziale, ma applicando solo l'art. 23, codice doganale cit., si avrebbe la conseguenza che la pasta non potrebbe essere etichettata come «prodotta in Italia» e che, se lo fosse, sarebbe configurabile il reato di cui alla l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49. E lo stesso avverrebbe, ad esempio, per un panettone che utilizzasse, per la sua composizione, anche un singolo prodotto (come un candito) proveniente da un frutto raccolto all'estero, o per un cioccolato lavorato o un caffè torrefatto in Italia, che non potrebbero avere la dicitura di «prodotto in Italia» se non si dimostrasse che sono stati realizzati esclusivamente con i frutti di piante di cacao o di caffè cresciute in Italia.

L'assurdità di tali conseguenze conferma che, anche in campo agroalimentare, nel caso si tratti non già del prodotto vegetale così come raccolto ma di un prodotto, per così dire complesso o composito, frutto della lavorazione o trasformazione di diversi prodotti naturali provenienti da Paesi diversi, il criterio per determinarne l'origine non possa essere quello meramente geografico bensì necessariamente quello della lavorazione o trasformazione sostanziale, come del resto previsto dalla normativa comunitaria e dalle convenzioni internazionali.

17. Il pubblico ministero ricorrente sostiene anche - rifacendosi, a quanto sembra, ad una nota della guardia di finanza - che - poiché il regolamento CEE n. 2454/93 (contenente disposizioni di attuazione del codice doganale europeo), sarebbe applicabile solo ai particolari prodotti ivi contemplati (e non quindi anche ai prodotti vegetali ed agricoli) e poiché l'art. 24, codice doganale ha contenuto coincidente con quello dell'art. 5 del regolamento n. 802/68 - dovrebbe ritenersi che per i prodotti per i quali non esistono disposizioni attuative specifiche, e quindi per i prodotti vegetali ed agricoli, dovrebbe farsi riferimento alla normativa ed alla giurisprudenza comunitarie antecedenti il codice doganale comunitario del 1992, ed in particolare alle norme della Convenzione di Kyoto per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali, accettata dalla Comunità europea con la decisione del consiglio n. 415 del 3 giugno 1977, obbligatoria per gli Stati membri. Secondo i criteri dettati da tali

norme, il processo di trasformazione subito della merce nel caso in esame non potrebbe ritenersi sostanziale, perchè non avrebbe apportato ai prodotti utilizzati nuove caratteristiche proprie essenziali, significativamente differenti dalle caratteristiche proprie che essi avevano prima di essere sottoposti al processo di lavorazione.

18. L'assunto del pubblico ministero ricorrente è però infondato in diritto e comunque inconferente in punto di fatto.

Innanzitutto, infatti, il regolamento CEE n. 802/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 (relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci) è stato abrogato dal reg. CEE 2913/1992, e pertanto l'interprete non può più applicare né le sue disposizioni né la giurisprudenza o le norme di attuazione che allo stesso fanno specifico riferimento.

In ogni modo, il richiamo a detto regolamento 802/68 è del tutto irrilevante, perchè i suoi artt. 4 e 5 hanno contenuto sostanzialmente identico a quello degli artt. 23 e 24, codice doganale europeo, stabilendo anch'essi, tra l'altro, che sono originari di un dato Paese i prodotti vegetali ivi raccolti o le merci interamente ed esclusivamente ottenute dagli stessi o dai loro derivati, mentre fuori da questa ipotesi e quando nella produzione della merce siano intervenuti due o più Paesi l'origine è quella del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, così come dispone l'art. 24 cit.

Il ricorrente poi si limita a citare, quale norma di attuazione che dovrebbe essere presa in considerazione per l'applicazione dei suddetti artt. 4 e 5 del reg. 802/68 (e quindi anche dei corrispondenti artt. 23 e 24, codice doganale) la norma 6 della Convenzione di Kyoto per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali, accettata dalla Comunità europea con la decisione del Consiglio n. 415 del 3 giugno 1977.

Orbene, l'Allegato D.1 alla detta Convenzione, accettato con la decisione n. 415/1977, stabilisce appunto in via generale che «le regole utilizzate per determinare l'origine delle merci si avvalgono di due differenti criteri di base: quello delle merci «interamente prodotte» in un determinato Paese, se un solo Paese viene preso in considerazione per l'attribuzione dell'origine di una determinata merce, e quello della «trasformazione sostanziale», allorché due o più Paesi contribuiscono alla produzione di una determinata merce.

Il criterio delle merci «interamente prodotte», che si applica principalmente ai prodotti «naturali» ed alle merci che da essi derivano, esclude generalmente dal suo campo di applicazione le merci che contengono parti o materie importate ovvero di origine indeterminata. Il criterio della «trasformazione sostanziale» può essere espresso mediante vari metodi di applicazione. Il medesimo Allegato poi precisa che «in pratica, il criterio della trasformazione sostanziale può essere espresso: - mediante la regola del cambiamento di voce tariffaria in una nomenclatura determinata, corredata di elenchi di eccezioni; e/o - mediante un elenco delle operazioni di trasformazione o di lavorazione che conferiscono o no alle merci che vi sono state sottoposte l'origine del Paese in cui vengono effettuate; e/o - mediante la regola della percentuale *ad valorem*, quando la percentuale del valore dei prodotti utilizzati o la percentuale del valore aggiunto raggiungono un determinato livello». Viene peraltro espressamente precisato che «il presente allegato (...) non riguarda (...) le misure adottate allo scopo (...) di assicurare il rispetto delle indicazioni di origine o di altre designazioni commerciali in vigore».

In ogni modo, la norma 2 dell'Allegato D.1 pone una disposizione di contenuto identico a quella dell'art. 23, codice doganale; la norma 3, stabilisce che «qualora due o più Paesi intervengano nella produzione di una merce, l'origine di quest'ultima è determinata in base al criterio della trasformazione sostanziale»; mentre la norma 6 dispone infine che «non devono essere considerate trasformazioni o lavorazioni sostanziali le operazioni che non contribuiscono affatto o soltanto in minima parte a conferire alle merci le loro caratteristiche o proprietà essenziali, ed in particolare le operazioni che comprendono esclusivamente uno o più dei seguenti elementi: a) manipolazioni necessarie per assicurare la conservazione delle merci durante il trasporto o il magazzinaggio; b) manipolazioni dirette a migliorare la presentazione o la qualità commerciale dei prodotti o a condizionarli per il trasporto, come l'apertura dei colli, l'estrazione del contenuto e la suddivisione per voce doganale, il ricondizionamento dei colli; c) semplici operazioni di montaggio; d) miscu-

gli di merci di origine diversa, purché le caratteristiche del prodotto ottenuto non siano essenzialmente differenti dalle caratteristiche delle merci che sono state mischiate».

Come è evidente, il contenuto della norma 6 è stato sostanzialmente ricalcato, nei tratti più importanti, dall'art. 38 del regolamento n. 2454/93, disposizione quest'ultima che è stata ben tenuta presente ed applicata dal Tribunale del riesame nella ordinanza impugnata. D'altra parte, anche a ritenere che debbano applicarsi, oltre alla norma 3 (che dispone che l'origine della merce è sempre determinata in base al criterio della trasformazione sostanziale e non dal luogo di raccolta quando due o più Paesi intervengano nella produzione della merce stessa) tutte le altre regole contenute nella «norma 6» dell'Allegato D.1 alla convenzione citata e non testualmente riprodotte nel codice doganale o nel citato art. 38, non sarebbe comunque ravvisabile alcuna violazione di legge nella ordinanza impugnata, perchè essa ha fatto corretta applicazione di tutti i criteri dianzi indicati (ivi compresi quelli di cui alla norma 6 cit.), accertando sulla base di essi, che nel caso in esame si era verificata una lavorazione o trasformazione sostanziale. Il Tribunale del riesame, infatti, ha motivatamente ritenuto che la lavorazione effettuata dalla azienda dell'indagato contribuiva a conferire, non in minima parte, al prodotto finito le proprie caratteristiche o proprietà essenziali; non si risolveva esclusivamente in manipolazioni dirette a migliorare la presentazione o la qualità commerciale dei prodotti; non comprendeva esclusivamente miscugli di merce di origine diversa che non conducevano ad un prodotto finale essenzialmente differente dalle caratteristiche delle merci mischiate.

19. Come risulta dalle osservazioni fin qui svolte, il punto decisivo della questione sottoposta al Tribunale del riesame consisteva nello stabilire se nella azienda dell'indagato i prodotti e le merci provenienti dall'estero subissero o meno una lavorazione o trasformazione «sostanziale» ai sensi dell'art. 24, codice doganale europeo, tale da potere considerare il prodotto finale ottenuto come di origine italiana e quindi legittima l'apposizione della stampigliatura «*made in Italy*».

È anche evidente che - trattandosi di una misura cautelare reale - le conclusioni cui è giunto il Tribunale del riesame potrebbero essere sindacate da questa Corte soltanto se avesse fatto erronea applicazione di principi o norme di diritto ovvero se non fossero sorrette da adeguata motivazione, e non anche nella ipotesi in cui la motivazione fosse illogica o contraddittoria.

Orbene, l'ordinanza impugnata non solo ha fatto puntuale e corretta applicazione dei principi di diritto dianzi enunciati, sulla base di una esatta interpretazione delle disposizioni nazionali e comunitarie che venivano in considerazione, ma le sue conclusioni sono sorrette da una motivazione più che adeguata. Il Tribunale del riesame ha inverosimilmente ritenuto che le lavorazioni cui erano sottoposti nella specie i semilavorati esteri utilizzati per comporre i prodotti finali denominati «macedonia alla frutta» e «prugne allo sciroppo» dovevano considerarsi «sostanziali» e quindi tali da portare alla realizzazione di un prodotto nuovo. E ciò perchè, per la «macedonia alla frutta», il ciclo produttivo non comportava la mera mescolanza della frutta importata, ma, mediante il trattamento della frutta fresca nazionale ed il dosaggio della stessa (almeno per il 70 per cento del prodotto finito), l'unione ai semilavorati importati, il processo di pastorizzazione, portava alla produzione di un prodotto affatto diverso dalle componenti estere importate; mentre analogo processo si verificava per le «prugne allo sciroppo», il cui prodotto finito era ottenuto attraverso un laborioso procedimento di reidratazione delle prugne secche, seguito dalla miscelazione in liquido di governo e dalla finale cottura. Il Tribunale del riesame ha altresì rilevato che, in entrambi i casi, le lavorazioni avevano determinato una modifica della nomenclatura doganale e che in entrambi i casi la lavorazione non si era limitata alle operazioni descritte nelle lett. da a) ad f) dell'art. 38 del reg. 2454/93, avendo aggiunto alle mere attività di pulitura, confezionamento e conservazione, le suddette rilevanti componenti e fasi produttive.

Non può quindi certamente essere censurata - specie in questa sede cautelare - la conclusione del Tribunale del riesame secondo cui si tratta di merci che, sia pure non integralmente prodotte nel territorio italiano, possono essere considerate come di origine italiana in base alla normativa europea sull'ori-

gine, sicché l'apposizione sulle stesse della stampigliatura «made in Italy» deve considerarsi legittima perché autorizzata dalla l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 49, comma 4.

Il ricorso del pubblico ministero va pertanto rigettato.

(Omissis)

(1) L'ORIGINE (GEOGRAFICA) DELLA FRUTTA NON È QUELLA (DOGANALE) DELLA MACEDONIA.

Com'è noto, le modalità di comunicazione promozionale nel mercato dei prodotti alimentari condizionano, con ripetuta frequenza e tollerante acquiescenza, le tendenze di acquisto dei consumatori, andando a costruire una specifica identità territoriale mediante l'appropriazione di pregi inducibili dalla provenienza dei prodotti dallo Stato (il così detto *Made in Italy*).

La l. 24 dicembre 2003, n. 350 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*, all'art. 4, comma 49, ha configurato, quindi, la previsione del reato di vendita di prodotti industriali con segni mendaci, punita ai sensi dell'art. 517 c.p., per l'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero per la commercializzazione o per la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza. In particolare, si riconoscono gli estremi della *falsa* indicazione di provenienza nella stampigliatura *Made in Italy* su prodotti non originari dell'Italia ai sensi della normativa comunitaria sull'origine; mentre costituisce *fallace* indicazione, anche nel caso di indicazione dell'origine e provenienza estera dei prodotti, l'uso di segni, figure o altri codici linguistici, idonei a persuadere che il prodotto sia di origine italiana (1).

Il rischio pare, infatti, quello che il significato evocativo e la reputazione, interagendo con informazioni risultanti dalle pratiche commerciali o dalla pubblicità, attraggano il prevalente interesse, da parte dei consumatori, intorno a pregi e qualità attribuibili all'origine, pur non trattandosi di veri prodotti legati a quella determinata area e, come tali, tradizionalmente affermati sul mercato, ma *contraffatti* rispetto al fondamento dell'*identità*.

Invero, richiamandosi ad un costante orientamento (2), la sussistenza del reato di vendita di prodotti industriali con segni mendaci viene esclusa con riguardo a prodotti recanti il marchio di fabbrica di una certa impresa e l'indicazione della relativa sede legale, se bene, in realtà, siano ottenuti altrove, quando il ciclo di fabbricazione assicuri l'uniformità qualitativa degli stessi.

Le decisioni della giurisprudenza (3) riguardanti le previsioni sui contrassegni del *Made in Italy*, vengono, pertanto, a riconoscere come irrilevante il fatto che la fabbricazione materiale, ad esempio, di elettrodi ovvero di capi di abbigliamento sia avvenuta in uno stabilimento all'estero, se bene siano indicati il nome dell'imprenditore (italiano) o i colori della bandiera (italiana). Si ammette, invece, che l'apposizione della dicitura *Prodotto in Italia* o *Made in Italy* su un prodotto fabbricato altrove sia sicu-

ramente idonea a trarre in inganno il consumatore, mediante l'appropriazione delle valenze di qualità, innovazione e identità stilistica, inducibili dalla affermata provenienza nazionale (4).

Ciò che occorre, tuttavia, sottolineare, nella segnalata elaborazione giurisprudenziale, è la precisazione operata con riguardo alla nozione di *origine* che, per i prodotti agricoli o alimentari, la cui qualità è legata all'ambiente naturale e umano in cui sono ottenuti, deve intendersi riconducibile alla provenienza geografica o territoriale. Relativamente a tale categoria di prodotti identificabili come frutti risultanti da un ciclo naturale di produzione, si chiarisce, appunto, che «anche quando non si arrivi a registrare un marchio di denominazione o indicazione geografica: ciò che rileva per l'ordine economico, inteso come protezione dei consumatori e dei produttori, è proprio l'origine territoriale». Una forzata opzione terminologica ne distingue, invero, la natura – ad esempio, le arance siciliane si definiscono prodotti agricoli, mentre il parmigiano reggiano è considerato un prodotto alimentare – ma l'analisi merita una sincera condivisione, là dove si precisa che «per simili prodotti agroalimentari, o più esattamente per i prodotti industriali di natura alimentare aventi una tipicità territoriale, la origine a cui si riferisce la norma dell'art. 517 c.p. non è soltanto quella imprenditoriale ma anche quella agricola» (5).

Pertanto, sulla scorta di tali precedenti – sia pure costruiti sulla base di precisazioni incidentali senza una formulazione ermeneutica idonea a ricondurre la ricerca giuridica al risultato effettivo di classificare il precedente – si sarebbe potuto ragionevolmente confidare nella conferma, da parte della Suprema Corte, della illegittima immissione in commercio delle confezioni di macedonia di frutta e di prugne allo sciroppo recanti la dicitura *Made in Italy*, posto che una percentuale del prodotto utilizzato per la preparazione alimentare risultava di provenienza estera.

In realtà, la Corte preferisce seguire un diverso iter argomentativo, che fa leva sul *codice doganale europeo* ai fini della presunzione della derivazione geografica dei prodotti alimentari, tanto da approdare ad una soluzione favorevole ad una logica di delocalizzazione spaziale e di appiattimento delle caratteristiche qualitative riconducibili alla pluralità dei luoghi.

Si ritiene, infatti, che la stampigliatura *Made in Italy* possa essere apposta non solo ai prodotti interamente ottenuti in esito ad un processo di fabbricazione localizzato sul territorio nazionale, ma anche nel caso in cui sia disposta, nello Stato, l'ultima fase della trasformazione o della lavorazione sostanziale, che risulti economicamente giustificata ed allestita all'interno di una organizzazione imprenditoriale ordinata alla realizzazione di prodotti con caratteristiche di novità o tale da assolvere – per la rilevanza dei mezzi materiali e personali – ad una funzione sostanziale in vista della finalità economica dell'iniziativa.

La dichiarata estensione, che finisce con il sovrapporre il riferimento all'origine commerciale (*rectius*: provenienza geografica) con quella di origine doganale, vale, per tanto, anche per i prodotti alimentari, a meno che non venga in evidenza – in base alle considerazioni della

(1) Ai sensi dell'art. 1, comma 941, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)* occorre includere anche l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali, in base alla disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli contenuto nella direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 *Direttiva sulle pratiche commerciali sleali*.

(2) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 26 agosto 1999, n. 2500, *Thum*, in *Foro it. Rep.*, 2000, voce *Frode in commercio*, n. 9.

(3) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 2 febbraio 2005, n. 1263, *Fro*, in *Foro it.*,

2005, II, 203, con nota di CASABURI e Cass. Sez. III Pen. 14 aprile 2005, n. 13712, *Acanfora*, in *Dir. ind.*, 2005, 372, rv. 231.831, non che Cass. Sez. III Pen. 1° marzo 2007, n. 8684, P.M. in proc. Emili, rv. 236.087.

(4) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 23 settembre 2005, n. 34103, *Tarantino*, in *Dir. e giust.*, 2005, 74, non che Cass. Sez. III Pen. 20 gennaio 2006, n. 2648, *Giordani*, *ivi*, 2006, 51.

(5) Cfr. Cass. Sez. III Pen. n. 34103 del 2005, cit. L'eccezione risulta confermata da Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 2006, n. 24043, *Dewar*, in *Alimenta*, 2007, 61, rv. 234.468.

Corte – l'esistenza di un collegamento *dimostrabile* tra le caratteristiche di un prodotto, il fattore umano e ambientale e la vera origine (territoriale) dello stesso.

La conclusione, con riguardo alla fattispecie segnalata, appare tanto scontata, quanto lascia insoddisfatti gli interessi effettivi di tutela dei consumatori dalle frodi o dei produttori dalla illecita concorrenza, argomentandosi che non si tratta né di frutta commercializzata così come raccolta, né di preparazione interamente ed esclusivamente ottenuta mediante frutti raccolti in un determinato Paese o dai loro derivati, in quanto il ciclo produttivo della *macedonia* non comporta la semplice mescolanza della frutta importata ma, a seguito di operazioni di trattamento della frutta fresca nazionale e di dosaggio di essa con semilavorati di importazione, il processo di pastorizzazione conduce all'ottenimento di un alimento sostanzialmente diverso dalle componenti originali; mentre lo stesso processo riguarda le *prugne allo sciroppo*, il cui preparato finale discende da un laborioso metodo di reidratazione delle prugne secche, a cui seguono la miscelazione nel liquido di governo e la cottura finale.

Per semplificare: i singoli frutti perdono *identità* merceologica e, cioè, la caratteristica riconoscibile della provenienza da determinati luoghi, che hanno peculiarità diverse in termini di suolo, clima, tradizioni culturali, quando, invece, i preparati alimentari ottenuti acquisiscono una precisa reputazione commerciale – il *Made in Italy* – che evoca la effettiva provenienza dallo Stato, traendo in inganno la generalità dei consumatori.

Pare, dunque, andare al di là del suo ancillare ruolo di interprete, la connessione instaurata, ad opera del giudice, dell'equivalenza, ai fini della informazione promozionale degli alimenti, tra la *ricetta* industriale, che ricombina i vari ingredienti di base secondo *standard* omogenei ed il consapevole rapportarsi al territorio per sfruttarne la *seduzione* che esercita sulle decisioni commerciali del pubblico. Nè vale la pena di sollevare, almeno, il dubbio intorno all'idoneità all'inganno di una comunicazione sicuramente *crystallizzata* nel risultato di indurre i consumatori ad un'errata valutazione della realtà: «infatti, se così fosse, anche un tipico prodotto del *Made in Italy* come la pasta di semola non potrebbe più legittimamente fregiarsi di tale marchio, essendo noto, da un lato, che una delle principali caratteristiche della pasta italiana è quella di venire prodotta esclusivamente con l'impiego di grano duro (...) e, dall'altro lato, che l'Italia non produce grano duro in quantità sufficiente a coprire il fabbisogno dell'industria pastaia, e che quindi una buona percentuale del grano duro utilizzato in Italia è di provenienza estera».

E pure, un varco interpretativo risulta già aperto con riguardo ad un altro prodotto della tradizione alimentare oggetto di ripetute attività di contraffazione, posto che la Suprema Corte ha avuto occasione di riconoscere che l'origine dell'*olio* è quella delle *olive*, così da suggerire il passaggio da una valutazione di eccezione ad una logica di sistema, «che valorizza la relazione tra imprese e consumatori, e che riconosce l'origine o provenienza *geografica* del prodotto quale pregio in sé, come tale oggetto di disciplina e di tutela, a prescindere da ogni valutazione sulle qualità materiali del prodotto medesimo. E ciò anche se si tratti di prodotti aventi *origine da area vasta*, come tali comprendenti una pluralità di possibili caratteristiche, non riducibili ad unità se non sotto il profilo immateriale dell'origine geografica» (6).

Stefano Masini

Cass. Sez. III Pen. - 7-8-2006. n. 28180 - Lupo, pres.; Postiglione, est.; Passacantando, P.M. (parz. diff.) - Arcieri, ric. (*Annulla in parte senza rinvio Trib. Brescia 14 ottobre 2005*)

Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Divieto di caccia - Esercizio di caccia in periodo di divieto generale - Attività di uccellazione - Concorso formale dei due reati - Esclusione. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, comma 1, lettere a) e b)]

In tema di disciplina della caccia, il reato di esercizio di caccia in periodo di divieto generale, di cui all'art. 30, lett. a), legge n. 157 del 1992, è assorbito da quello di esercizio di caccia con mezzi vietati, di cui all'art. 30, lett. h) stessa legge, atteso che il reato di uccellazione è sempre punibile indipendentemente dal periodo di silenzio venatorio e non appare ragionevole la sanzionabilità dello stesso fatto anche con riferimento al cosiddetto periodo di silenzio venatorio (1).

(Omissis)

La sentenza impugnata, anche in considerazione delle caratteristiche e notevole dimensione della rete, ha giustamente ritenuto configurabile il reato, essendo stata posta in essere una concreta condotta con potenzialità offensiva indeterminata e conseguente pericolo di depauperamento della specie. Considerata la *ratio* della norma, attuativa della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 (resa esecutiva in Italia con legge n. 503/81) e della direttiva 74/409/CEE (resa esecutiva in Italia con la legge n. 157/92), questa Corte ha già ritenuto configurabile il reato anche nel caso di semplice predisposizione o ispezione di una o più reti o altri sistemi non selettivi di cattura, perché è l'esercizio di tecniche speciali di cattura che si vuole evitare, a prescindere dall'abbattimento o meno di uccelli (Cass. Sez. III 20 febbraio 1997, Carlesso; Cass. Sez. III 12 gennaio 1996, Marconi; Cass. Sez. III 9 marzo 2000, Baroni).

Correttamente la sentenza impugnata ha ritenuto assorbito il reato di esercizio della caccia con mezzi vietati in quello di uccellazione, posto che l'esercizio della caccia con mezzi vietati è configurabile, per esclusione, ogniqualvolta l'esercizio dell'attività venatoria sia condotto con strumenti non consentiti, destinati però alla cattura di singoli capi di fauna selvatica (con esclusione della offensività indiscriminata tipica dei mezzi utilizzati per l'uccellazione) (Cass. Sez. III 18 dicembre 1995, Palandri).

Chiarito quanto sopra, la Corte deve rilevare d'ufficio che la condotta criminosa *ex art. 30, lett. a)*, legge n. 157/92 deve considerarsi assorbita dal reato di uccellazione, vietato e punito in ogni periodo dell'anno (Cass. Sez. III 5 aprile 1994, n. 3971; Cass. Sez. III 24 ottobre 1997, n. 10644).

Il reato di uccellazione è sempre punibile a prescindere dal periodo di silenzio venatorio, perché mira ad evitare un depauperamento dell'ecosistema in cui vive la fauna selvatica, sicché non appare ragionevole una punizione dello stesso fatto con riferimento alla circostanza temporale della esistenza o meno del silenzio venatorio sicché di questo dovrà tenersi conto in sede di rinvio per la determinazione della pena.

(Omissis)

(1) UCCELLAGIONE ED ESERCIZIO DI CACCIA IN PERIODO DI DIVIETO GENERALE.

All'esito di un travagliato percorso normativo la l. 11 febbraio 1992, n. 157, all'art. 30, comma 1, lett. e) punisce a titolo contravvenzionale con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da euro 775 a euro 2.066 chiunque pratica l'uccellazione. Esiste, pertanto, un divieto assoluto di esercitare tale tipo di attività venatoria che, secondo il lessico comune, consiste nel cacciare o nel catturare vivi gli uccelli con trappole, reti orizzontali o verticali, panie o mediante l'utilizzazione di rapaci debitamente attrezzati

(6) Così, ALBISINNI, *Anche per la Corte di cassazione l'origine dell'olio è quella delle olive*, nota a Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2006, n. 12452, Grassi, in questa Riv., 2006, 526.

(1). Un simile sistema non integra mai un'attività sportiva ed è proibito perché consente la cattura indiscriminata di uccelli di tutte le specie in modo non selettivo, con la possibilità, dunque, di arrecare al patrimonio avicolo un danno ben maggiore di quello ricollegato all'abbattimento di uccelli che ordinariamente avviene in tempi e secondo modalità consentite (2). Tanto ciò è vero che il legislatore si è preoccupato, con l'anzidetta normativa, di predisporre una tutela avanzata a favore della fauna selvatica, proibendo di vendere a privati e detenere, da parte di questi, reti da uccellazione e di produrre, vendere e detenere trappole, divieti posti all'art. 21, comma 1, lett. v) e z), anche se tali divieti sono privi di sanzione in quanto non contemplati espressamente nella casistica di cui al successivo art. 30 della stessa l. 11 febbraio 1992, n. 157.

La sentenza in rassegna ribadisce un orientamento già altre volte espresso, pur tra indicazioni non corrette delle fonti normative internazionali e comunitarie, opportunamente emanate per non trarre in errore il lettore, secondo cui, essendo l'uccellazione vietata in modo assoluto, cioè in ogni periodo dell'anno, non può essere addebitato al soggetto sorpreso ad esercitare tale attività anche la circostanza di averla posta in essere in periodo di silenzio venatorio (3).

Sembra, infatti, di tutta evidenza che la condotta criminosa si esaurisce, nella sua rilevanza penalistica, nell'esercizio dell'uccellazione, proibita in ogni periodo dell'anno, sicché non assume alcun rilievo il periodo temporale durante il corso dell'anno in cui essa viene in concreto esercitata, come del resto accade anche con riferimento all'attività di caccia di esemplari protetti in costanza del divieto generale di abbattimento di animali (4). Non appare, dunque, ragionevole una punizione della stessa condotta (sempre vietata) anche con riferimento alla circostanza temporale del periodo di silenzio venatorio, che non assume, sotto il profilo che qui interessa, alcun valore.

Di tale impostazione si trova conferma in una attenta lettura dell'apparato sanzionatorio predisposto dall'ordinamento in quanto, nel rispetto del principio di ragionevolezza, viene punito con maggiore severità chi viola il precetto posto dall'art. 30, comma 1, lett. e) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (uccellazione), rispetto a chi esercita una forma lecita di caccia, ma in periodo di silenzio venatorio (5).

Patrizia Mazza

(1) In proposito cfr. MAZZA P., *Criteri distintivi tra uccellazione e cattura di uccelli*, in nota a Cass. Sez. III 12 marzo 1997, n. 2423, Carlesso, in questa Riv., 1999, 238.

(2) Cfr. MAZZA P., *Predisposizione di reti e divieto della pratica venatoria dell'uccellazione*, in nota a Cass. Sez. III 17 febbraio 2006, n. 6343, Fagoni, in questa Riv., 2007, 123.

(3) In senso conforme Cass. Sez. III 5 aprile 1994, n. 3971, Castellani, con nota di MAZZA P., *Esercizio dell'uccellazione e silenzio venatorio*, in questa Riv., 1996, 189.

(4) Cfr. MAZZA P., *Caccia non consentita e caccia in periodo di divieto generale*, in questa Riv., 2006, 524-525, in nota critica a Cass. Sez. III 29 aprile 2005, n. 16272, Di Biase per la quale le fattispecie incriminate descritte dalla lett. a) che prevede l'esercizio di caccia in periodo di divieto generale e dalla lett. b) che contempla l'esercizio di caccia non consentito dell'art. 30, comma 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 hanno una oggettività giuridica diversa, atteso che la seconda è modulata non in relazione al tempo ma alla specie, vietando l'abbattimento o la cattura di determinate categorie di animali. In argomento cfr. Di Dio, *L'attività venatoria di specie non cacciabile in periodo di divieto generale: la questione sociale del danno ambientale*, *ivi*, 2004, 576 e ss.

(5) In generale sul problema della congruità tra gravità del reato e misura della sanzione, quale aspetto di politica legislativa, che non può trovare ingresso in un sindacato di costituzionalità delle norme sospette, se non in ipotesi di manifesta irragionevolezza, cfr. LATAGLIATA, *Principio di eguaglianza davanti alla legge ed equiparazione di condotte "diverse" sotto un unico titolo di responsabilità*, in *Giur. merito*, 1971, II, 97 e ss.

Cass. Sez. III Pen. - 12-5-2006, n. 16304 - Onorato, pres.; Petti, est., Passacantando, P.M. (conf.) - Riggio, ric. (*Conferma Trib. Termini Imerese 15 maggio 2003*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Attività di lavorazione del latte - Siero residuo - Eliminazione - Natura di rifiuto. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 6, 51)

Il siero residuo dall'attività di lavorazione del latte operata in un caseificio, costituisce un rifiuto a condizione che il produttore abbia deciso di disfarsi dello stesso, concorrendo in tale caso entrambi i requisiti, oggettivi e soggettivi, qualificanti un bene quale rifiuto. (Fattispecie nella quale il produttore è stato giudicato responsabile del reato di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. n. 22 del 1997, per essersi disfatto del siero residuo mediante sversamento in torrente) (1).

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza del 15 maggio del 2003, il giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Termini Imerese condannava Riggio Francesco alla pena di euro 10.000,00 di ammenda e Verchiani Giuseppe a quella di euro 5.000,00 di ammenda, con il beneficio della sospensione condizionale per il solo Verchiani, quali responsabili, in concorso tra loro, del reato di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 2, per avere il Riggio, nella qualità di legale rappresentante della società «La Montanara», ed il Verchiani, quale dipendente della medesima società, immesso nel torrente Ciancianiello rifiuti non pericolosi allo stato liquido (siero di latte). Fatto accertato in Basacquino il 25 luglio del 2002.

Secondo la ricostruzione fattuale contenuta nella sentenza impugnata il Verchiani era stato sorpreso mentre da un furgone di proprietà della società anzidetta immetteva siero di latte nel torrente Ciancianiello. All'udienza il predetto aveva dichiarato che quella mattina aveva caricato un «pò di siero di latte» per scaricarlo in un'imprecisata porcaia e, poiché aveva fretta a causa del ricovero ospedaliero della propria suocera, aveva scaricato il liquido nel torrente.

Tanto premesso in fatto, il giudice riteneva responsabili entrambi gli imputati: il Verchiani quale esecutore materiale dell'abbandono ed il Riggio quale unico soggetto in grado di prendere una decisione in merito alla destinazione del siero di latte, che è un rifiuto liquido.

Avverso la sentenza hanno proposto «appello» (trasmesso a quest'ufficio dalla Corte territoriale a norma dell'art. 568 c.p.p.) entrambi gli imputati per mezzo del comune difensore affidato a cinque motivi.

DIRITTO. - Con il primo motivo il difensore assume che il giudice avrebbe dovuto assolvere i propri assistiti per l'insussistenza del fatto perché il siero di latte non è un rifiuto, posto che costituisce la materia prima essenziale per molte lavorazioni alimentari e comunque può essere utilizzato ed era solitamente utilizzato dalla ditta «La Montanara» come mangime.

Con il secondo motivo deduce l'erroneo apprezzamento delle risultanze processuali poiché quella di versare il siero nel torrente era stata un'estemporanea iniziativa del Verchiani.

Con il terzo motivo sostiene che, trattandosi di abbandono occasionale, il fatto integrava la sola infrazione amministrativa di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, art. 50.

Con il quarto motivo lamenta la mancata concessione delle circostanze attenuanti generiche e comunque chiede una riduzione della pena.

Con il quinto motivo si duole per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena al Verchiani benché non fosse stato richiesto.

A tal fine precisa che, secondo l'orientamento di questa Corte (Cass. Sez. IV n. 8050 del 1990, Marchesi; Sez. V n. 10378 del 1994, Paglierini), il prevenuto ha un concreto interesse alla revoca del beneficio.

L'impugnazione è infondata e va pertanto respinta.

Giova premettere che non ricorrono le condizioni per un rinvio del processo, peraltro neppure sollecitato dal difensore presente, a norma della legge n. 46 del 2006, art. 10, comma 5, in quanto i mezzi d'annullamento proposti non riguardano quelli che hanno formato oggetto di modificazione da parte della legge anzidetta. Ciò premesso, in tema di gestione dei rifiuti, secondo la disciplina nazionale e comunitaria, deve intendersi per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. Il siero residuo dall'attività di lavorazione del latte, operata da un caseificio,

costituisce un rifiuto, qualora il detentore abbia deciso di disfarsene trattandosi di un residuo di lavorazione (Cass. n. 33205 del 2004).

Ricorrono quindi entrambi i requisiti necessari per definire una sostanza come rifiuto: quello oggettivo, costituito dall'appartenenza all'allegato *a*) del d.lgs. n. 22 del 1997, trattandosi di un residuo di produzione, e quello soggettivo rappresentato dalla «volontà di disfarsi» di quel residuo. Nella fattispecie non si pone alcun problema di riutilizzazione a norma della legge n. 178 del 2002, art. 14, proprio perché al momento dell'accertamento il detentore aveva già manifestato l'intenzione di disfarsi di quella sostanza immettendola in un corso d'acqua. D'altra parte, anche se la nozione di rifiuto, desumibile dalla normativa comunitaria, non presuppone necessariamente l'intenzione da parte del detentore che si disfi del prodotto di escludere qualsiasi utilizzazione da parte di terzi, nella fattispecie è addirittura palese la volontà del detentore di escludere qualsiasi riutilizzazione propria o di altri. Il secondo motivo è palesemente inammissibile, perché si risolve in censure sull'apprezzamento delle risultanze probatorie inammissibili in questa sede se l'apprezzamento non contiene vizi logici o giuridici. Nella fattispecie, legittimamente, i giudici del merito, con motivazione congrua ed esente da vizi logici, hanno ritenuto responsabili entrambi gli imputati: il Riggio perché, nella qualità di titolare dell'azienda, era l'unico che poteva avere dato l'ordine di disfarsi di quel prodotto; il Verchiani quale esecutore materiale dell'abbandono. La giustificazione addotta dal predetto Verchiani non escludeva il reato poiché l'eventuale fretta di raggiungere l'ospedale, ove a suo dire quel giorno era ricoverata la suocera, non lo autorizzava a trasformare un torrente in una discarica. Di conseguenza era del tutto inutile svolgere accertamenti diretti a stabilire se effettivamente la suocera del prevenuto quel giorno si trovasse o no ricoverata presso l'Ospedale Villa Sofia di Palermo. La porcellaia dove, a suo dire, doveva essere scaricato quel prodotto, come risulta dalla sentenza impugnata, non è stata neppure indicata e quindi nessuna indagine poteva essere svolta in proposito dai giudici del merito.

Infondato è anche il terzo motivo perché, in tema di abbandono occasionale dei rifiuti, come risulta dalla riserva contenuta nell'art. 50, comma 1, decreto Ronchi, la sanzione amministrativa trova applicazione se il fatto non è commesso dal titolare d'impresa o dal responsabile di un ente ossia se è commesso da un privato. Nella fattispecie è stato commesso dal titolare di un'impresa. Inammissibile per la manifesta infondatezza è il quarto motivo perché le circostanze attenuanti generiche sono state negate per i precedenti penali, anche specifici, del Riggio, a nulla rilevando che la recidiva non sia stata contestata nonché per il comportamento processuale del Verchiani e per la gravità del fatto, in quanto il rifiuto era stato immesso in un torrente che, secondo quanto risulta dalla decisione, era fonte di approvvigionamento di acqua per gli agricoltori ed allevatori della zona.

Inammissibile per carenza d'interesse è il quinto motivo perché il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere concesso dal giudice a prescindere da qualsiasi richiesta dell'imputato ed è irrinunciabile.

(Omissis)

P.Q.M. la Corte, letto l'art. 616 c.p.p., rigetta il ricorso.

(Omissis)

(1) SIERO DI LATTE E NOZIONE DI RIFIUTO.

La tematica affrontata dalla Suprema Corte con la sentenza in rassegna appare *ictu oculi* di estrema rilevanza e di evidente attualità: il concetto giuridico-formale di «rifiuto», da valutarsi alla luce dei plurimi interventi normativi nazionali, succedutisi nel tempo, nonché sulla scorta delle posizioni assunte, in materia, tanto dal legislatore comunitario, quanto dalla giurisprudenza di legittimità.

Prima di analizzare il teorema logico-motivazionale recepito in sentenza dalla Suprema Corte, è opportuno prodromi-

camente e succintamente puntualizzare il mutato quadro normativo, palesandosi ad oggi, per l'appunto, diverso rispetto a quello vigente al momento dell'emanazione della sentenza in esame.

In sede di gestione di rifiuti può essere considerato punto nodale, sovente confuso e sottovalutato, fonte di non pochi equivoci applicativi, il discrimine sussistente tra il concetto comune di «rifiuto» e la sua definizione formale. Si deve, infatti, evidenziare che tutto ciò che non è riconducibile giuridicamente e formalmente alla nozione di «rifiuto» è escluso dal campo di applicazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi). Del resto, non tutto ciò che nel linguaggio comune si intende come rifiuto equivale automaticamente alla sua relativa definizione giuridica (1).

Ne consegue che, in ogni fase gestionale dei rifiuti stessi, deve preliminarmente valutarsi se quella determinata sostanza, identificata come «rifiuto», possa essere ricompresa nella definizione ufficiale: se non viene appurata detta coincidenza, quel materiale non è formalmente «rifiuto» ed esula, conseguentemente, dai meccanismi applicativi del d.lgs. n. 22/1997. In particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. *a*) del decreto Ronchi può definirsi rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

Il primo requisito essenziale della nozione di rifiuto è, pertanto, il c.d. «criterio tabellare» ovvero l'appartenenza ad una delle categorie di materiali o sostanze individuate nel citato allegato «A», il quale, sotto la dizione «categorie di rifiuti» stabilisce un elenco specifico che va dal punto Q1 al punto Q16.

A tutto voler concedere, in realtà, al summenzionato elenco dei rifiuti deve attribuirsi un valore puramente indicativo, non potendo essere certamente considerato esaustivo. Significativi a tal proposito sono proprio i citati punti Q1 e Q16 dell'allegato «A – Parte 1», che individuano due voci residuali capaci di includere qualunque sostanza od oggetto e prodotti da qualsivoglia attività: segnatamente, la voce Q1 riguarda «(...) i residui di produzione o di consumo in appresso non specificati», ovvero non specificati dalle voci che vanno da Q2 a Q16, mentre la voce Q16 riguarda «(...) qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate» e quindi nelle categorie che vanno da Q1 a Q15.

Trattasi, in pratica, di due punti in bianco, all'interno dei quali è possibile far confluire ogni altra sostanza, materia o prodotto, così da poter considerare l'allegato «A» un elenco non operativo, ma semplicemente «tecnico-politico».

Il secondo requisito è dato, invece, da una condizione soggettiva ovvero dal fatto che il detentore «si disfi» o «abbia deciso» o «abbia l'obbligo di disfarsi» di quella determinata sostanza. Tale punto può essere considerato, a ragione, il fulcro essenziale per l'individuazione del «rifiuto» formale e per la connessa differenziazione rispetto alle materie prime. Si tratta, in realtà, del vero confine tra il «rifiuto» ed il «non rifiuto» e quindi del discrimine tra la doverosa applicazione del decreto Ronchi e la esenzione totale ed assoluta da tale normativa.

Atteso che, a norma della lett. *d*) del summenzionato art. 6 del d.lgs. n. 22/1997, tutte le azioni successive connesse con il disfarsi di un rifiuto – raccolta, trasporto, recupero e smaltimento – confluiscono tra le attività di gestione dello stesso, appare evidente l'intenzione del legislatore di ricomprendere nell'ambito dei rifiuti anche i c.d. «residui», ossia i rifiuti riutilizzabili.

Proprio tale ultima categoria concettuale, in realtà, già in un momento storico antecedente all'entrata in vigore del predetto decreto, e pertanto sotto la vigenza dell'abrogato d.p.r. n.

(1) In dottrina, l'autorità della Corte di giustizia europea, che è intervenuta sull'argomento *de quo* con una copiosa attività giurisprudenziale, viene frequentemente invocata tanto dai sostenitori della tesi secondo la quale «tutto è rifiuto», si veda per tutti NOVARESE, *La nuova disciplina «emergenziale» dei*

rifiuti, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 443, quanto da parte di chi tende ad escludere, in caso di recupero diretto, l'applicabilità della disciplina sui rifiuti, come ad esempio GIAMPIETRO, *Rifiuto e non rifiuto tra storia, cronaca e attualità*, in *Ambiente*, 1998, 7, 451 e ss.

915/1982, aveva consentito di superare la normativa sulla gestione dei rifiuti, provocando il passaggio diretto verso un recupero che restava esente dalla normativa di settore.

In particolare, a seguito dell'entrata in vigore dei c.d. «decreti legge sui residui», si era erroneamente ritenuto che, laddove un materiale, potenzialmente rientrante nella categoria concettuale di «rifiuto», venisse destinato verso un'attività di recupero, automaticamente detto materiale, nonché tutte le operazioni ad esso inerenti, restavano esenti dal regime di gestione dei rifiuti. In altri termini, si riteneva che la destinazione di un bene verso la struttura del recupero, facesse venir meno il presupposto per poter considerare il bene stesso come un «rifiuto», con l'ovvio corollario della sua estraneità al regime di trasporto e gestione dei rifiuti stessi.

Sino ad allora, forzature interpretative si erano spinte fino al punto di considerare molteplici materiali destinati al riutilizzo come una sorta di «materie prime secondarie» ossia sostanze che vengono acquistate in quanto tali dall'azienda di destinazione e, pertanto, sottratte alla disciplina sui rifiuti.

Ovviamente detta petizione di principio, secondo cui ciò che è suscettibile di riutilizzazione economica non è «rifiuto», è stata sconfessata da numerose pronunce della Corte di giustizia europea (2), intervenute sulla tematica *de qua*, che hanno svuotato di significato la menzionata categoria concettuale dei «residui», la cui creazione è stata considerata un mero tentativo di sottrarre sostanze che possono e debbono essere ritenute «rifiuti» dal regime normativamente predisposto per gli stessi, operando per tale via deviazioni dai consolidati principi europei.

Infatti, nel contesto della normativa comunitaria un bene che può essere recuperato, deve comunque considerarsi un rifiuto e come tale rientrante nell'ambito di operatività del d.lgs. n. 22/1997, potendo essere successivamente conferito ad azienda di recupero, sempre nel rispetto della citata normativa, per la creazione di una nuova «materia prima» (3).

Sulla base di tali presupposti veniva, dunque, alla luce il provvedimento legislativo sulla «sedicente» interpretazione autentica della definizione di «rifiuto» dettata dal summenzionato art. 6, lett. a), del decreto Ronchi, definizione recepita nell'art. 14 del d.l. n. 138/2002 (c.d. decreto *omnibus*), convertito in legge n. 178/2002 che, giova immediatamente puntualizzare, è stato oggetto di abrogazione ad opera dell'art. 264, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006 (nuovo testo unico ambiente).

Secondo il primo comma di tale disposizione normativa con il termine «rifiuto» doveva intendersi ogni sostanza inclusa nelle categorie riportate nell'allegato A del citato d.lgs. n. 22/1997 di cui il detentore «si disfi», che cioè il possessore sottoponga ad una delle attività di smaltimento o di recupero che sono precisate negli allegati B e C del decreto stesso, ovvero di cui il detentore abbia «deciso di disfarsi», e cioè che voglia

destinare ad una delle operazioni di smaltimento o di recupero, come sopra individuate, o ancora di cui il detentore abbia «l'obbligo di disfarsi» in base ad una disposizione di legge, ad un provvedimento della pubblica autorità o alla natura stessa del materiale, in particolare, in base alla natura di sostanza pericolosa alla stregua dell'allegato D del decreto.

Ancor più rilevante può essere considerato, invece, il secondo comma dell'art. 14, d.l. n. 138/2002, il quale spingeva la sua portata interpretativa sino al punto da considerare «non rifiuto» beni, sostanze o materiali residuali di produzione o di consumo nei casi in cui essi possano e siano effettivamente ed oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza essere sottoposti ad alcun trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente ovvero dopo aver subito un trattamento preventivo, ma senza che sia necessaria alcuna delle operazioni di recupero individuate nell'allegato C al d.lgs. n. 22/1997.

Quindi, mentre per la prima delle due ipotesi di cui al citato secondo comma poteva parlarsi di riutilizzo in senso letterale, «tal quale», non essendovi alcun cenno alle operazioni di recupero di cui all'allegato C al decreto Ronchi, nella seconda ipotesi, invece, si trattava di riciclaggio in senso proprio, poiché, in questo caso, per poter usare un residuo di lavorazione era necessario un intervento, ancorché minimo come il trattamento.

L'intento originario del legislatore, con la stesura dell'art. 14 *de quo*, era quello di superare normativamente la difficoltà interpretativa attinente alla definizione di «rifiuto», tentando di modulare il contenuto di detta definizione alle possibili condotte illecite configurabili in concreto. Infatti, il coacervo di incertezze e perplessità orbitanti intorno alla tematica in oggetto non poteva certamente dirsi risolto, favorendo, al contrario, l'espandersi dell'area degli smaltimenti c.d. «bianchi» e cioè sottratti ad ogni forma di controllo.

In particolare, nella misura in cui un materiale poteva considerarsi tendente verso una forma generica di riutilizzo, esso veniva considerato un «non rifiuto», generando una sorta di effetto metastatico, ad un tempo, coerente e devastante per tutte le argomentazioni che nel prosieguo si affronteranno.

È proprio dall'esegesi della norma *de qua* che è possibile, infatti, apprezzare la *mens legis* della fattispecie in esame, la quale, nel tentativo di sciogliere il nodo interpretativo concernente il momento nel quale i residui di produzione o di consumo cessano di essere «rifiuti» per trasformarsi in «non rifiuti» e non potendo modificare la definizione comunitaria, aveva correttamente preso le mosse dal paludato concetto europeo di «rifiuto».

Sempre correttamente aveva incluso all'interno della nozione anche i c.d. residui di produzione o di consumo, tuttavia prospettando, in un secondo momento, le due summenzionate ipotesi alternative tra loro che avrebbero consentito ad

(2) Cfr. Corte di giustizia, Sez. VI 25 giugno 1997, in causa C-304/94, Tombesi ed altri, in *Riv. pen.*, 1997, 622, ove la Corte di giustizia ha ritenuto che «(...) la nozione di rifiuto, ai sensi dell'art. 1 della direttiva n. 75/442, nella sua versione originale, e della direttiva n. 78/319, non deve intendersi nel senso che essa esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Una normativa nazionale che adotti una definizione della nozione di rifiuti che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica non è compatibile con la direttiva n. 75/442, nella sua versione originale, e con la direttiva n. 78/319 (...). Ne consegue che il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva n. 75/442, come modificata, intende riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (...); ancora Corte di giustizia, Sez. VI 18 dicembre 1997, in causa C-129/94, Inter Environment Wallonie ed altri, in *Ragusan*, 1998, f. 172, 78, secondo cui «(...) il mero fatto che una sostanza sia inserita in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto (...); da ultima, sempre nello stesso senso, Corte di giustizia, Sez. VI 18 aprile 2002, in causa C-9/00, Palin Granit Oy ed altri, in *Foro it.*, 2002, IV, 576.

(3) V'è da sottolineare, tuttavia, che la Corte di cassazione, nonostante i contrasti normativi, sin dal principio, ha sempre avallato i concetti espressi dalla

Corte di giustizia europea, affermando che «La definizione di rifiuto deve essere improntata al criterio oggettivo della destinazione naturale all'abbandono non rilevando l'eventuale riutilizzazione né la volontà di disfarsi della sostanza o dell'oggetto, sicché quando il residuo abbia il suddetto carattere, ogni successiva fase di smaltimenti rientra nella disciplina del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, e dopo la sua abrogazione, in quella del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (...), Cass. Sez. III Pen. 11 maggio 2001, n. 19125, Porcu, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, 755; nello stesso senso cfr. Cass. Sez. III Pen. 5 aprile 2001, n. 13808, Capocchia, *ivi*, 2001, 756 ed in questa Riv. (M), 2002, 273, ed anche Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 1998, n. 4280, Ciurletti, *ivi*, 1999, 253, con nota di F. MAZZA, *Sui rapporti tra «legge Merli» e «decreto Ronchi»*, ed in *Giust. pen.*, 1998, II, 698. Sul punto è, peraltro, possibile registrare anche un intervento del Ministero dell'ambiente che, con la circolare 28 giugno 1999 recante «Chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto», precisava che «(...) per qualificare rifiuto un bene risulta determinante il comportamento che il soggetto tiene o è obbligato a tenere o intende tenere (...), ulteriormente puntualizzando che «(...) con il termine disfarsi il legislatore comunitario intende qualificare la destinazione, potenziale o in atto o obbligata, di un materiale, di una sostanza o di un oggetto alle operazioni di smaltimento o di recupero indicate negli allegati B e C al d.lgs. 22/97 (...).

essi di sottrarsi dal regime dei rifiuti medesimi, attraverso un ragionamento a contrario, poiché individuava i casi in cui non ricorre né la decisione, né l'obbligo di disfarsi.

Non sono mancate, come era prevedibile, nei confronti dell'art. 14 del d.l. n. 138/2002 numerose censure tanto da parte della giurisprudenza di merito (4) quanto da quella di legittimità (5), posta la sua portata evidentemente modificativa, in senso restrittivo, della nozione comunitaria di «rifiuto», così come precisata dall'art. 1 della direttiva, non autoapplicativa, 75/442/CEE, modificata dalla direttiva 91/156/CEE, e pedissequamente riprodotta nell'art. 6 del decreto Ronchi (6).

L'effetto immediato prodotto dalla norma «sedicente» interpretativa è stato quello di esporre lo Stato Italiano all'avvio da parte della Commissione della Comunità europea di una procedura di infrazione (7), ai sensi dell'art. 226 (ex 169) del Trattato CE, per violazione degli obblighi di leale cooperazione di cui all'art. 10 (ex 5) del predetto Trattato, pregiudicando gli obiettivi comunitari di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e di protezione della salute umana di cui all'art. 174 (ex 130) dello stesso Trattato.

Nel medesimo senso si è espressa, peraltro, la Corte lussemburghese (8) che, investita in via pregiudiziale dal Tribunale di Terni (9) sulla questione della compatibilità comunitaria dell'art. 14, d.l. n. 138/2002, ha così statuito: «(...) la nozione di rifiuto dipende dal significato del verbo "disfarsi", il quale deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442, che, ai sensi del suo terzo 'considerando', è la tutela della salute umana e dell'ambiente (...) ma anche alla luce dell'art. 174, n. 2 CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)». La censura decretata nei confronti dell'art. 14 è stata, dunque, netta.

Nel prosieguo della menzionata pronuncia la Corte di giu-

stizia ha attentamente osservato che alla stregua della predetta norma italiana «(...) affinché un residuo di produzione o di consumo sia sottratto alla qualifica di rifiuto sarebbe sufficiente che esso sia o possa essere riutilizzato in qualunque ciclo di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo e senza arrecare danni all'ambiente, vuoi previo trattamento, ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato II B della direttiva 75/442. (...) Ma un'interpretazione del genere si risolve manifestamente nel sottrarre alla qualifica come rifiuto residui di produzione o di consumo che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 (...)».

Pertanto, con tale pronuncia, la Corte lussemburghese, pur non interpretando direttamente l'art. 14 del d.l. n. 138/2002 (10), offre al giudice italiano elementi esegetici puntuali e tali da poter considerare indiscutibilmente detta norma incompatibile con il diritto comunitario.

In particolare, si osservi che sulla scorta dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, può esulare dalla nozione comunitaria di «rifiuto» quel materiale derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione, che non è principalmente destinato a produrlo, solo ed unicamente ove esso venga riutilizzato dal produttore nel corso del medesimo ciclo produttivo, senza trasformazione preliminare alcuna.

In tali casi, a parere del giudice comunitario, ci si trova al cospetto di un «sottoprodotto» e non di un «residuo», in quanto il produttore non intende «disfarsene», ma vuole, invece, riutilizzarlo all'interno del medesimo ciclo produttivo. Proprio su ciò risiederebbe il discrimine tra «sottoprodotto» e «rifiuto».

Per chiudere il cerchio del prospettato quadro normativo, deve, infine, farsi menzione del «Testo unico ambiente» varato con d.lgs. n. 152/2006 (11), in attuazione della legge n. 308/2004 di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e

(4) Cfr. ordinanza emessa il 14 ottobre 2002 dal g.i.p. del Tribunale di Udine, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 991, pronunciata nell'ambito della vicenda relativa alle «Ferriere Nord», con la quale è stata, espressamente e motivatamente, disapplicata dal giudice l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 14 del d.l. n. 138/2002. Nel caso di specie, gli agenti operanti, appartenenti all'Arma dei Carabinieri, Sezione per la tutela dell'ambiente, avevano identificato e sequestrato ad Udine un convoglio ferroviario, che trasportava un ingente carico di lamiere e rottami ferrosi, destinati alle acciaierie, per assenza della documentazione prevista dal decreto Ronchi e necessaria al trasporto di detto materiale, ritenendo che quest'ultimo avesse la natura di «rifiuto» e non quella di «materia prima secondaria». Cfr. anche l'ordinanza emessa il 20 novembre 2002 dal Tribunale di Terni, reperibile sul sito *web www.dirittoambiente.it*, con cui è stata investita in via pregiudiziale la Corte lussemburghese, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con le norme europee della definizione di «rifiuto» ex art. 14, d.l. n. 138/2002.

(5) *Ex plurimis* cfr. Cass. Sez. III Pen. 16 gennaio 2006, n. 1414 (ord.), Rubino, emessa nell'ambito del procedimento penale a carico di Rubino e altri, iscritta al n. 80 del registro delle ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2006, in *Foro it.*, 2006, 4, 2, 206, con cui la Suprema Corte ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, d.l. n. 138/2002, definitosi con ordinanza n. 458 emessa dalla Corte costituzionale in data 28 dicembre 2006. Deve evidenziarsi che, nell'arco temporale intercorso tra l'ordinanza di rimessione del giudice a quo e la pronuncia del giudice *ad quem*, è intervenuto il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (Norme in materia ambientale). Tale intervento normativo ha reso superabile il problema portato all'attenzione della Corte costituzionale, attesa l'abrogazione dell'art. 14 del d.l. n. 138/2002 operata con l'art. 264, comma 1, lett. b), del citato d.lgs. n. 152/2006.

(6) Non bisogna dimenticare, infatti, che il d.lgs. n. 22/1997 è norma di «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio». È opinione concorde e condivisibile, pertanto, che non spetterebbe in alcun modo al legislatore nazionale fornire interpretazioni autentiche a provvedimenti emanati da organi comunitari, potendo esse provenire solo dalla U.E. e segnatamente dal Consiglio, dalla Commissione o dalla Corte di giustizia.

(7) Con parere motivato del 9 luglio 2003 la Commissione si è espressa nel senso che le esenzioni previste dall'art. 14 del d.l. n. 138/2002 non trasporgono le finalità perseguite dalla direttiva 75/442/CEE e dall'art. 174, comma 2, del Trattato CE, puntualizzando che «(...) i criteri menzionati al comma 2 dell'art.

14, quali ciclo di produzione o consumo, possono coincidere proprio con le operazioni di recupero che la direttiva mira a sottoporre a controllo (...)», contestualmente invitando l'Italia a conformarsi ai dettami comunitari, entro due mesi dall'emanazione di detto parere o a fornire delle controdeduzioni circa l'art. 14.

(8) Corte di giustizia, Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/02, Niselli, in questa Riv., 2005, 153, con nota di CAROLEO GRIMALDI e MAIO, ed in *Riv. pen.*, 2005, 452.

(9) Ordinanza emessa dal Tribunale di Terni il 21 novembre 2002, cit.

(10) La sentenza della Corte di giustizia in causa C-457/02, cit., ha portata meramente interpretativa della norma di diritto comunitario che definisce la nozione di «rifiuto», essendo stata emessa, infatti, ai sensi dell'art. 234 (ex 177) del Trattato CE. Diversamente, ove la Corte lussemburghese avesse proceduto ai sensi dell'art. 226 (ex 169) del Trattato CE, in esito alla menzionata procedura di infrazione attivata dalla Commissione, la sua pronuncia avrebbe avuto portata interpretativa direttamente della norma nazionale tacciata di violazione agli obblighi comunitari. A ciò si aggiunga che la norma comunitaria interpretata dalla Corte di giustizia con la predetta pronuncia, ovvero la direttiva 75/442/CEE non è autoapplicativa e non ha, pertanto, efficacia diretta nell'ordinamento nazionale. Ne consegue che, mentre sulla scorta di una pronuncia della Corte lussemburghese che interpreta il significato di una norma comunitaria *self-executing*, decretando l'incompatibilità con essa della norma nazionale, è consentito al giudice nazionale di disapplicare detta norma interna, la medesima possibilità non è riconosciuta al giudice quando la pronuncia della Corte di giustizia interpreti una norma comunitaria priva di efficacia diretta. In tale ultimo caso, al giudice italiano si prospettano unicamente due alternative, quella di applicare comunque la norma interna ovvero quella di sollevare sulla stessa l'eccezione di illegittimità costituzionale per violazione degli obblighi dello Stato di conformarsi al diritto comunitario, consacrati negli artt. 11 e 117 della Costituzione. Sull'argomento vedasi, in giurisprudenza, Corte cost. 21 marzo 2002, ord. n. 85, Pres. Cons., in *Giur. cost.*, 2002, 774; Corte cost. 30 marzo 1995, n. 94, Commissario Stato Reg. Sicilia c. Reg. Sicilia, *ivi*, 1995, 789; infine Corte cost. 11 luglio 1989, n. 389, Prov. aut. Bolzano c. Pres. Cons., in *Corr. giur.*, 1989, 1058. In dottrina, sull'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia CE nel nostro ordinamento, avuto in particolare riguardo ai processi in corso, vedasi, da ultimo, G. VINCIGUERRA, *Pregiudiziale comunitaria e archiviazione*, in *Giur. it.*, 2005, 4, 821.

(11) D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, «Norme in materia ambientale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96/L.

delle misure di diretta applicazione.

Se è vero che ad un primo esame il predetto testo unico parrebbe, allo stato, in qualche modo superare e risolvere le problematiche ermeneutiche generate dal citato art. 14, d.l. n. 138/2002, attesa la sua abrogazione ad opera dell'art. 264, comma 1, lett. *d*, del testo unico stesso, è, tuttavia, altrettanto vero che tale strumento normativo reintroduce, seppur indirettamente, la medesima disposizione, ingenerando esclusivamente confusione agli occhi degli operatori pratici del settore.

Si legge, infatti, al comma 13 dell'art. 181 del T.U. che «la disciplina in materia di gestione dei rifiuti non si applica ai materiali, alle sostanze e agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi del presente articolo, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso, o abbia l'obbligo, di disfarsene».

Parrebbe, quasi, che ciò che gli organi della Comunità europea abbiano inteso bandire dal sistema normativo comunitario, sia stato invece recuperato, anche se indirettamente e velatamente, dal legislatore nazionale.

Ebbene, a tutto voler concedere, la questione concernente la nozione di «rifiuto» è lunga, allora, dall'apparire risolta. Il contenuto dispositivo del nuovo «Testo unico ambiente» sembrerebbe ricalcare le orme delle previsioni recepite nell'abrogato art. 14, d.l. n. 138/2002, preannunciandosi, per tale via, ancora vivo il dibattito esegetico, dottrinale e giurisprudenziale, ferma restando la garanzia offerta dalla vigilanza e dal controllo, nella materia *de qua*, degli organi dell'Unione europea.

Volendo, a questo punto, inserire nel contesto storico-normativo, così come sopra ricostruito, la pronuncia in commento deve, *in primis*, osservarsi che la stessa è intervenuta non solo circa dieci giorni prima l'approvazione del menzionato testo unico e, pertanto, ancora sotto la vigenza dell'art. 14 del d.l. n. 138/2002, ma anche nelle more della risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti di tale disposizione normativa dalla Suprema Corte stessa (12).

L'oggetto della sentenza è duplice: da un lato, troviamo la problematica inerente alla possibilità di includere o meno nell'ambito della nozione di «rifiuto» il siero di latte derivante dalla produzione casearia, così da considerare integrato il requisito oggettivo richiesto dall'art. 6, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 22/1997 e, dall'altro lato, troviamo la problematica inerente all'esistenza della condizione soggettiva richiesta dalla lett. *d*) della predetta norma, costituita dalla «volontà di disfarsi» di quella determinata sostanza.

L'accertamento della sussistenza del secondo dei due requisiti, ovvero lo *status* soggettivo degli agenti, si è prospettato per la Suprema Corte, nella fattispecie *de qua*, particolarmente agevole, attesa la palese intenzione di disfarsi del siero del latte, manifestata dal detentore al momento del fatto, e concretatasi nell'immissione dello stesso in un corso d'acqua.

Pertanto, nell'ambito della pronuncia in rassegna, la valutazione della portata normativa dell'art. 14, d.l. n. 138/2002 operata dalla Cassazione, piuttosto che momento cruciale della risoluzione della vicenda, è apparsa, al contrario, di rilievo secondario.

Il problema della «riutilizzazione» proposto dalla summenzionata norma non si è minimamente affacciato all'analisi dei giudici di legittimità, ciò in quanto poteva pacificamente considerarsi intrinseca, come osservato, nel comportamento posto in essere dai soggetti agenti, la volontà di disfarsi comunque

della sostanza *de qua*.

Diversamente, deve considerarsi maggiormente arduo il problema della qualificazione giuridico-formale del siero del latte.

Va precisato, in proposito, che il siero di latte viene contemplato nella parte A, capo II, par. *b*), dell'allegato II al d.lgs. n. 360 del 17 agosto 1999 e pertanto, ove esso sia destinato alla produzione di mangimi, ossia quando entra come materia prima in un processo produttivo di mangimi, viene automaticamente sottratto alla disciplina del decreto Ronchi e non costituisce rifiuto, bensì «sottoprodotto» dell'industria agroalimentare.

Quando, invece, prima di essere impiegato, il siero debba essere trattato, oppure quando venga fornito direttamente come mangime, senza previa lavorazione, esso deve essere considerato «rifiuto» a tutti gli effetti (13).

A prescindere, però, da tali ipotesi peculiari e ragionando in astratto, indubbiamente la sostanza *de qua* potrebbe considerarsi esclusa dal novero dei rifiuti propriamente detti, nella misura in cui difetti, nella cessione della medesima, il requisito del disfarsi richiesto dall'art. 6 del d.lgs. n. 22/1997. In tale prospettiva, infatti, il siero costituirebbe un «sottoprodotto», quale risultato collaterale, tecnologicamente inevitabile, rispetto al formaggio, che rappresenta, invece, il prodotto primario e di maggior pregio commerciale, oppure un semilavorato, da intendersi come ingrediente, il quale, a seguito di ulteriori procedure tecnologiche, approdi alla condizione di prodotto finito.

In altri termini, se in teoria il siero di latte è suscettibile di essere considerato «rifiuto», rientrando nella categoria 020500 (rifiuti dell'industria lattiero-casearia, spec. 020599) di cui all'allegato A del decreto Ronchi, in concreto cesserebbe di esserlo nella misura in cui venisse ceduto, in cambio di corrispettivo, ad un soggetto che intenda farne proficuo impiego in altra attività produttiva, non sussistendo, in tale caso, il requisito del disfarsi della sostanza da parte del detentore.

Tuttavia, tali argomentazioni non possono condividersi e la pronuncia in oggetto, cogliendo nel segno, sulle orme di un orientamento già consolidatosi in materia (14), apoditticamente cristallizza il principio secondo il quale «il siero residuo dall'attività di lavorazione del latte operata da un caseificio costituisce un rifiuto qualora il detentore abbia deciso di disfarsene trattandosi di un residuo di lavorazione».

Detta asserzione, infatti, trova ampia giustificazione nel pacifico assunto, a norma della lett. *d*) del citato art. 6 del d.lgs. n. 22/1997, secondo il quale tutte le azioni successive connesse con il disfarsi di un rifiuto – la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento – rientrano tra le attività di gestione del rifiuto stesso, con l'ovvia deduzione che debbono, pertanto, farsi rientrare nella categoria concettuale dei rifiuti anche quelli ipoteticamente riutilizzabili.

Ne consegue che il latte cessa di essere un «sottoprodotto» di origine animale quando viene impiegato come materia prima nella produzione casearia e che il siero di latte che residua da tale produzione deve essere qualificato come «rifiuto liquido speciale» ex art. 7 del decreto Ronchi, senza che possa più definirsi di origine animale. Manca, quindi, qualsivoglia presupposto ex art. 8 del menzionato decreto per poter escludere detta sostanza dal regime generale dei rifiuti.

Giorgia Venerandi

(12) Cass. Sez. III Pen. 16 gennaio 2006, n. 1414 (ord.), cit.

(13) In tal senso si esprime anche la nota dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente del 13 gennaio 2000, inviata ai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Sardegna, Veneto, nonché

alla Conferenza Stato-Regioni.

(14) *Ex plurimis* Cass. Sez. III Pen. 2 agosto 2004, n. 33205, Cioffi, in *Riv. pen.*, 2005, 771.

Cass. Sez. I Pen. - 30-5-2005, n. 19107 - Fazzioli, pres.; Piraccini, est.; Palombardini, P.M. (conf.) - Tortora, ric. (*Dichiara inammissibile App. Napoli 22 aprile 2005*)

Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Commercio di sostanze alimentari nocive - Norma penale in bianco - Successione nel tempo di disposizioni integratrici del precetto - Applicabilità del principio di retroattività della legge più favorevole - Esclusione - Fattispecie. (C.p., art. 2, comma 2, 444)

La fattispecie di cui all'art. 444 c.p. è norma penale in bianco, rivestita di contenuti in base a norme extrapenali integratrici del precetto penale, che possono essere emanate anche da autorità amministrative o sovranazionali, le quali dettano disposizioni regolatrici od impongono divieti anche in base ad accertamenti scientifici relativi a situazioni storiche determinate; dal carattere eccezionale e dall'efficacia temporanea di tali disposizioni consegue che la punibilità della condotta non dipende dal momento in cui viene emessa la decisione, ma dal momento in cui avviene l'accertamento, con esclusione dell'applicabilità del principio di retroattività della legge più favorevole. (Nel caso di specie, le disposizioni di un d.m. integratrici del precetto prevedevano il divieto di commercializzazione di carne di bovino adulto, in base ad accertamenti che avevano indicato come pericolose per la salute determinate condizioni di età dell'animale, legate a fatti contingenti; vincoli poi superati dal regolamento comunitario n. 1974 del 2005) (1).

(Omissis)

La Corte ritiene che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile in quanto la norma penale violata, l'art. 444 c.p., è una norma penale in bianco che viene rivestita di contenuti in base a norme extrapenali integratrici del precetto penale, costituite da disposizioni emanate anche da autorità amministrative o sovranazionali, e che nel caso di specie prevedono il divieto di commercializzazione di carne di bovino adulto, in base ad accertamenti scientifici che nei vari momenti storici indicano come pericolose per la salute determinate condizioni di età dell'animale, legate a fatti contingenti. Ne consegue che si tratta di norme aventi carattere eccezionale ed efficacia temporanea, per cui la punibilità della condotta non dipende dal momento in cui viene emessa la decisione ma dal momento in cui avviene l'accertamento, non potendo ad esse applicarsi l'art. 2 c.p., comma 2, e cioè la retroattività della legge più favorevole. (Per fattispecie analoghe Sez. III 22 febbraio 2000, n. 3905, rv. 215.952; Sez. III 23 aprile 1986, n. 5231, rv. 173.042).

In relazione al primo motivo di ricorso deve rilevarsi che la deci-

sione ha ottemperato all'obbligo di motivazione richiesto dalla particolare scelta del rito.

(Omissis)

(1) DISPOSIZIONI INTEGRATRICI E SUCCESSIONE DI LEGGI PENALI IN TEMA DI COMMERCIO DI SOSTANZE ALIMENTARI NOCIVE.

La sentenza della Suprema Corte ripropone all'attenzione dell'interprete un problema risalente nel tempo e collegato alla particolare struttura di talune norme penali, c.d. in bianco, ossia a quelle previsioni normative che, contenendo già un precetto ed una sanzione, rinviano ad un atto normativo di grado inferiore o ad una legge extrapenale la specificazione od integrazione del contenuto del precetto (1).

Tale peculiare modalità di formulazione della norma penale, oltre a suscitare perplessità in ordine al rispetto del canone di stretta legalità, ha sollevato la questione dell'incidenza delle modificazioni che intervengono nelle disposizioni extrapenali di riferimento, ed, in particolare, se anche per esse valgano i principi generali sanciti dall'art. 2 c.p. in tema di successione di leggi penali nel tempo (2).

Secondo un orientamento di pensiero, il carattere eccezionale e l'efficacia temporanea delle disposizioni che integrano le norme penali comportano necessariamente che la punibilità della condotta non dipenda dal momento in cui viene adottata la decisione del caso concreto, ma resti cristallizzata all'atto in cui avviene l'accertamento, con esclusione, quindi, dell'applicabilità del principio di retroattività della legge più favorevole (3).

In questa ottica, la decisione in rassegna stabilisce che le disposizioni del decreto del Ministero della sanità, in data 27 marzo 2001, è da considerarsi norma extrapenale integratrice del precetto penale posto dall'art. 444 c.p., che punisce il commercio di sostanze alimentari nocive (4). Segnatamente, il citato decreto proibiva la messa in vendita, senza la preventiva asportazione della colonna vertebrale, della carne di bovini adulti, ritenendola pericolosa per la salute e stabiliva che, per fatti contingenti, il bovino doveva considerarsi adulto al compimento del dodicesimo mese d'età. Dall'integrazione tra l'art. 444 c.p. ed il decreto ministeriale sopra enunciato scaturiva, quindi, la punibilità della condotta di «chiunque detiene per il commercio,

ri (F. MANTOVANI, *Diritto penale, parte generale*, Padova, 2007, 87 e ss.).

(2) Parte della dottrina ritiene che l'art. 2 c.p. si applichi solo in caso di mutamento dei precetti legali richiamati da una norma penale in bianco, non invece, in via di principio, nel caso di leggi qualificatrici di elementi normativi della fattispecie (GROSSO, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1960, 1211; PULITANO, *L'errore di diritto nella teoria del reato*, Milano, 1976 314 ss.). Altri sostengono che il giusto criterio è quello di riferirsi alle regole proprie del campo originario della norma richiamata (PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2000, 136) per cui, si ritengono irretroattivi i mutamenti di valutazione culturale (ad esempio in materia di oscenità), si considerano, di principio, irretroattive anche le modifiche di norme penali e quelle di norme extrapenali. Per altra parte della dottrina sarebbe il criterio dell'incidenza sul disvalore astratto del tipo di comportamento che dovrebbe orientare il controverso problema in esame della successione delle disposizioni integratrici delle norme extrapenali. Tale criterio implica la necessità di dovere distinguere entro l'area degli elementi normativi: mentre sarebbero irrilevanti, perché estrinseci alle fattispecie dei reati contro il patrimonio, i mutamenti nella disciplina della proprietà rispetto al requisito dell'altruità della cosa, rilevanti sono le modifiche di leggi extrapenali dalle quali derivi direttamente una diversa ampiezza delle fattispecie, vuoi con riferimento alla descrizione del tipo di reato, vuoi con riferimento alla cerchia dei soggetti di reati propri (M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, sub art. 2, Milano, Vol. II, 1987, 54; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., 118 ss.).

(3) Cfr. Cass. Sez. III 27 marzo 2000, n. 3905, Nawar, in *Consulente dell'impresa commerciale industriale*, 2000, 638, rv. 215.952, in fattispecie relativa ad esportazione verso la Libia di merci in violazione del c.d. «embargo petrolifero».

(4) Cfr. BELTRAME, sub art. 444, in *Commentario al codice penale*, a cura di MARINI - LA MONICA - MAZZA, Torino, 2002, vol. III, 2199 e ss.

(1) Cfr. Cass. Sez. I Pen. 26 novembre 1996, n. 1367, Grimaldi, rv. 207.710, con riferimento alla vendita di pesce con alto contenuto di mercurio. Appare utile precisare che in ordine alla teoria della norma penale in bianco, in dottrina sussistono due principali opposte ricostruzioni che si contendono il campo. Da una parte, i sostenitori dell'antica concezione sanzionatoria del diritto penale (il diritto penale conterrebbe solo le sanzioni di comandi posti da altri rami del diritto), di matrice liberale classica. Costoro definiscono la norma penale in bianco come una norma senza precetto e la utilizzano come argomento dimostrativo della giustezza della propria ricostruzione, ritenuta ormai superata. Il secondo orientamento di pensiero fa leva sulla concezione costitutiva o autonomistica del diritto penale, che ha carattere primario ed autonomo rispetto agli altri rami del diritto. Questi caratteri inducono i sostenitori a negare la stessa esistenza delle norme penali in bianco, che, per l'appunto, necessitano di un'integrazione extrapenale, attribuendo alle norme di tale tipo il carattere di completezza. Il precetto completo sarebbe costituito dal dovere di obbedienza e quindi il legislatore avrebbe inteso con esse punire la disobbedienza come tale (G. LEONE, *Le norme penali in bianco*, in *Scritti teorico-pratici sulla nuova legislazione italiana*, vol. I, Bologna, 1932; PETROCELLI, *Norma penale e regolamento*, in *Studi De Marsico*, Milano, 1959, 399 ss.; PECORARO ALBANI, *Riserva di legge, regolamento, norma penale in bianco*, in *Studi De Marsico*, cit., II, 320 ss.). Secondo autorevole dottrina le norme penali in bianco costituiscono un'autonoma categoria di norme. Se è indispensabile, infatti, che esse sono munite di precetto, è altrettanto vero che si tratta di un precetto generico, esaurienti in una mera enunciazione di un obbligo di ubbidienza, senza indicare le condotte disubbidienti. Pertanto, esso ha bisogno di concretizzarsi, di divenire attuale e di essere integrato dal contenuto di atti normativi secondari

pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo carni di bovino di età pari o superiore a dodici mesi, senza preventiva asportazione della colonna vertebrale destinate all'alimentazione, non contraffatte nè adulterate, ma pericolose alla salute pubblica (...).

Sul presupposto che la pericolosità è legata a fatti contingenti, del tutto irrilevante considera la Suprema Corte il sopravvenuto regolamento n. 1974 del 2005 della Commissione europea, che di fatto rendeva lecita la condotta per cui si procedeva, nonostante lo stesso fosse intervenuto quando il processo non era ancora definito. Tale provvedimento, infatti, al punto 10, pur confermando il divieto di vendita di carne bovina, senza la rimozione della colonna vertebrale, modificava l'età prevista dal citato decreto ministeriale per considerare adulto il bovino: dai precedenti dodici mesi, si passava agli attuali ventiquattro mesi di età. Sicché la condotta posta in essere nel caso concreto, costituita dalla messa in vendita di carne di bovini di dodici mesi, senza l'asportazione della colonna vertebrale, mentre era punibile al momento della commissione del fatto, non era punibile al momento dell'applicazione della norma, perché, in forza di accertamenti scientifici, la stessa (vendita di carne di un bovino di 12 mesi senza previa asportazione della colonna vertebrale) era considerata dapprima pericolosa e poi non più pericolosa.

In base ad una diversa ricostruzione della struttura della norma penale in bianco, l'istituto della successione delle leggi penali riguarderebbe, invece, soltanto le disposizioni che definiscono la struttura essenziale e circostanziata del reato, con esclusione di atti o fatti amministrativi, che, pur influenzando sulla punibilità o non di determinate condotte, non implica però una modificazione delle norme incriminatrici (5).

Con criterio di dubbia specificazione in concreto, la Suprema Corte distingue poi, in relazione al tipo di fonte da cui scaturisce l'integrazione, una prima, incidente sulla struttura essenziale e circostanziata del reato, ed una seconda, priva di tali caratteristiche. Per cui, se l'integrazione scaturisce da una fonte normativa, essa è influente e determina una successione di leggi; per converso, se l'integrazione avviene ad opera di un mero atto o fatto amministrativo, essa è ininfluente e non determina un fenomeno di successione di leggi. A fondamento di tale presa di posizione viene sostenuto che «(...) la successione di atti o fatti amministrativi pure influenzando sulla punibilità o meno di determinate condotte, non implica una modifica della norma incriminatrice, in quanto comporta non una abrogazione della disposizione sanzionatoria penale, che resta immutata e quindi in vigore, ma esclusivamente una variazione del contenuto del precetto con decorrenza della emanazione del successivo provvedimento della pubblica amministrazione (6)».

Nella sentenza in esame, per contro, la Corte non si preoccupa della natura normativa o non della integrazione extrapenale, ma delle caratteristiche della medesima: sono infatti l'eccezionalità e la temporaneità che sottraggono le disposizioni integratrici alla disciplina del codice del *favor rei*.

La soluzione del problema che ci occupa va rinvenuta nel principio ermeneutico secondo cui la legge penale deve essere ricostruita nella sua completezza, e, pertanto, per appurare se la norma sia o non più favorevole al reo occorre aver riguardo anche alle sopravvenute modificazioni della disposizione complementare che si cimenta con la norma richiamante: l'una e l'altra, nella loro interezza, vengono a costituire la «legge» penale che soggiace alle regole poste dall'art. 2 c.p. (7).

Paolo Spalletta

(5) Cfr. Cass. Sez. III 21 luglio 1993, n. 1009, Azzarito, rv. 194.356.

(6) Cass. Sez. III 19 marzo 1996, n. 758 (c.c.), Crivelli, rv. 204.863.

(7) In proposito cfr. MARINI, *sub art. 2*, in *Commentario al codice penale*, a cura di MARINI - LA MONICA - MAZZA, cit., vol. I, 47 e ss.

Autorità garante della concorrenza e del mercato - 26-4-2006, n. 16785 - Catricalà, pres.; Gazzaloca, rel. - Filù e Ferru di LSM.

Produzione, commercio e consumo - Concorrenza - Pubblicità ingannevole - Denominazione tipica di una bevanda spiritosa - Utilizzo di immagini afferenti alla Regione cui si riferisce la denominazione tipica - Non veridicità del messaggio - Capacità confusoria - Illegittimità.

Qualora la denominazione «Filù e ferru», lungi dall'indicare una mera tipologia di acquavite, sia unita all'utilizzo di immagini afferenti ad un humus tradizionale riferibile alla Sardegna, rappresenta un elemento confusorio nella misura in cui è idonea a indurre i destinatari del messaggio ad associare la provenienza del prodotto alla predetta area territoriale, sia con riferimento al trattamento utilizzato per la sua distillazione che relativamente alle materie prime utilizzate (1).

(Omissis)

I. Con richiesta di intervento pervenuta in data 18 luglio 2006, integrata in data 8 settembre 2006, un concorrente ha segnalato la presunta ingannevolezza, ai sensi del titolo III, capo II, del d.lgs. n. 206/05, di un messaggio pubblicitario riportato sulla confezione di liquore Filù e Ferru, prodotto ed imbottigliato dalla società L.S.M. S.a. (di seguito LSM), acquistata in data 4 agosto 2006 in un punto vendita della provincia di Oristano.

Secondo il segnalante, tale pubblicità induce a ritenere contrariamente al vero che si tratti di un'acquavite o grappa tipica della Sardegna, distillata secondo una metodologia tradizionale di tale Regione.

II. Il messaggio in questione è rappresentato dalla confezione di liquore Filù e Ferru, prodotto ed imbottigliato dalla società L.S.M. S.a., recante sull'etichetta a chiare lettere la denominazione «Filù e Ferru acquavite di vinaccia». L'etichetta è corredata dalle immagini tipiche della storia e del folklore sardo (lo stemma dei quattro mori; la presenza di un uomo vestito in costume tipico che suona le «launeddas»; un nuraghe, simbolo delle antiche civiltà insediate nell'area).

Nella parte inferiore dell'etichetta, con un carattere di dimensione inferiore rispetto alla denominazione del prodotto, sono riportati il luogo della produzione e dell'imbottigliamento (Chiesanuova Repubblica di San Marino) e la denominazione dell'azienda produttrice dello stesso, la società LSM.

III. In data 14 settembre 2006, è stato comunicato al segnalante e alla LSM, in qualità di operatore pubblicitario, l'avvio del procedimento ai sensi del titolo III, capo II, del d.lgs. n. 206/05, precisando che l'eventuale ingannevolezza del messaggio pubblicitario oggetto della richiesta di intervento, sarebbe stata valutata ai sensi degli artt. 19, 20 e 21 del citato decreto legislativo, con riguardo alle caratteristiche del prodotto, con particolare riferimento alla provenienza della materia prima e alla metodologia della preparazione.

IV. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento sono state richieste alla LSM, in qualità di operatore pubblicitario, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a), del d.p.r. n. 284/03, informazioni e documentazione anche a diffusione interna relativamente alla natura e alle caratteristiche del prodotto pubblicizzato, con particolare riguardo al metodo di produzione applicato e alla provenienza delle vinacce utilizzate nonché al luogo in cui avviene la distillazione, alle modalità di imbottigliamento e confezione. Infine, sono stati chiesti chiarimenti in merito alle modalità di commercializzazione del prodotto pubblicizzato.

Con note pervenute, rispettivamente, in data 27 settembre 2006, 23 ottobre 2006, 12 dicembre 2006, LSM ha in sintesi evidenziato quanto segue:

- il prodotto pubblicizzato, destinato a soddisfare le esigenze di alcuni clienti sardi della LSM, è stato prodotto in piccole quantità, in bottiglie da 70 cl. La LSM, un'impresa a carattere familiare costituita da quattro dipendenti, si occupa in particolare dell'imbottigliamento del liquore. Esso non risulta in produzione ben prima del ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento in considerazione dei limitati volumi ritirati dai dettaglianti. Al riguardo, la parte ha evidenziato che circa il 95 per cento del prodotto è stato commercializzato nella Regione Sardegna dal giugno 2005 al settembre 2006, data in cui è stato ritirato dal mercato;

- nel merito del messaggio, la parte evidenzia che, sull'etichetta frontale, viene riportato il nome della ditta che si occupa dell'imbottigliamento, la LSM. Tale circostanza appare idonea a rendere edotto il consumatore circa la provenienza del prodotto in questione.

La parte ha depositato in atti la fotocopia del DAS (Documento di accompagnamento semplificato) certificante l'acquisto di 1.000 litri di Acquavite di vinaccia a 40 gradi, di provenienza italiana da una società con sede a Bergamo.

In data 4 dicembre 2006 è stata acquisita agli atti una nota della Regione Sardegna del 22 giugno 2005 che, in risposta ad una richiesta formulata dall'Autorità nell'ambito di procedimenti aventi ad oggetto messaggi volti a promuovere prodotti con analoghe caratteristiche (cfr. provv. n. 14608, del 4 agosto 2005, caso PI4817 «Filù e Ferru Silvio Carta», in *Boll.* n. 31/2005; provv. n. 14609, del 4 agosto 2005, caso PI4818 «Filù e Ferru Zeda Piras», in *Boll.* n. 31/2005; provv. n. 14610, del 4 agosto 2005, caso PI4819 «Fil e Ferru e Bresca Dorada», in *Boll.* n. 31/2005; provv. n. 14701, del 6 settembre 2005, caso PI4847 «Filu Ferru dei fratelli Rau», in *Boll.* n. 35/2005), ha evidenziato quanto segue:

a) il riconoscimento di «prodotto tradizionale» è dato ai prodotti agro-alimentari le cui procedure di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo e comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni, come stabilito dal d.m. n. 350/99;

b) il prodotto tradizionale «filu e ferru» rispetta i requisiti descritti *sub a)*, ma non mira a garantire la provenienza delle materie utilizzate nel processo produttivo, in quanto solo la Comunità europea con il riconoscimento dei marchi d'origine (DOP e IGP) può garantire l'origine di un prodotto.

Inoltre, la Regione Sardegna ha allegato alla nota la scheda identificativa del prodotto tradizionale (con la descrizione del metodo di lavorazione), specificando che la sua denominazione è «acquavite» e che i suoi sinonimi sono «filu 'e ferru» e «abba ardente». Al punto 7 della scheda, sono descritte le metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura dell'acquavite e da esso emerge che la bevanda si ottiene tramite processo di doppia distillazione di vini e/o vinacce a temperatura controllata, scartando la testa e la coda del distillato: le vinacce vengono trasportate presso distillerie autorizzate, dove sono sottoposte al processo di doppia distillazione con appositi alambicchi. Al punto 8 tra le attrezzature da utilizzare per la preparazione vengono indicate «vasche di stoccaggio delle vinacce ed alambicchi per la distillazione» ed al punto 9 nella descrizione dei locali di lavorazione vengono citate le «distillerie autorizzate».

La Regione Sardegna ha aggiunto, infine, che il predetto disciplinare di produzione ha un valore solo descrittivo e non prevede l'esistenza di un sistema di certificazione controllata.

In data 22 gennaio 2007 è stata comunicata alle parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 12, comma 1, del d.p.r. 11 luglio 2003, n. 284.

V. Il messaggio segnalato presenta nell'unica etichetta frontale la denominazione Filù e Ferru, accompagnata da una serie di immagini afferenti ad un *humus* tradizionale riferibile alla Sardegna. Soltanto nella parte inferiore dell'etichetta, a carattere grafico decisamente inferiore rispetto alla denominazione del prodotto, sono riportate le indicazioni attinenti al luogo di imbottigliamento del prodotto.

Dalle risultanze istruttorie, secondo quanto riconosciuto dallo stesso operatore pubblicitario, è emerso che il «Filu e Ferru» in questione viene realizzato utilizzando un distillato fornito da un produttore che non ha sede in Sardegna ed utilizzando vitigni di provenienza genericamente italiana. Esso non rappresenterebbe altro che una normale acqua vite di vinaccia di 40 gradi, priva di particolari metodologie di produzione.

Circa la rilevanza del processo di «distillazione» nella produzione del «Filu e Ferru» vale osservare che nella scheda tecnica trasmessa dalla Regione Sardegna (sebbene non sottoposta a pubblicazione ai sensi della regolamentazione sui prodotti regionali tipici), nella parte

relativa alla descrizione delle metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura, grande rilievo viene dato alla fase del processo di distillazione, citando come locali di lavorazione proprio alcune distillerie autorizzate.

Quanto alla denominazione «Filu e Ferru», isolatamente considerata, si rileva che la Regione Sardegna ha ribadito che si tratta di un'indicazione ricompresa nell'elenco dei prodotti tradizionali visto che essa rispetta i requisiti previsti dall'art. 8, d.m. n. 350/99 (prodotto agro-alimentare «le cui procedure di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo e comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni»). In tale elenco e nella scheda identificativa del prodotto denominato «Acquavite», la Regione indica, tuttavia, che il termine «Filu e Ferru» (oltre al termine «abba ardente») rappresenta un «sinonimo» del predetto termine comune «acquavite». Pertanto, la denominazione «Filu 'e Ferru», isolatamente considerata, non appare valutabile ai sensi della normativa in materia di pubblicità ingannevole potendo essere utilizzata per descrivere la tipologia di prodotto in questione. Nella propria comunicazione la Regione Sardegna ha anche sottolineato che l'indicazione «Filu e Ferru» non mira a garantire la specifica provenienza delle materie utilizzate nel processo produttivo come avviene, invece, attraverso il riconoscimento comunitario assicurato dai marchi di origine per i prodotti DOP ed IGP.

Tuttavia, nel caso di specie, occorre osservare come la denominazione «Filu e Ferru», lungi dall'indicare una mera tipologia di acquavite, sia unita all'utilizzo di immagini afferenti ad un *humus* tradizionale riferibile alla Sardegna. Tale circostanza rappresenta un elemento confusorio, nella misura in cui è idonea a indurre i destinatari del messaggio ad associare la provenienza del prodotto alla predetta area territoriale, sia con riferimento al trattamento utilizzato per la sua distillazione che relativamente alle materie prime utilizzate.

Contrariamente a quanto rappresentato dall'operatore pubblicitario, le indicazioni relative al luogo di produzione e imbottigliamento, presenti sull'unica etichetta frontale del prodotto e riportate con caratteri grafici ridotti, a fronte del complesso di immagini e simboli che richiamano la Regione sarda, di per sé non rappresenta un elemento idoneo a rendere edotto il destinatario della circostanza che si tratta di una tipologia di acquavite priva della predetta caratterizzazione geografica.

Alla luce degli elementi illustrati il messaggio in esame è pertanto da ritenersi idoneo ad indurre in errore i consumatori con riferimento alla provenienza e alle caratteristiche di lavorazione del prodotto, con pregiudizio del loro comportamento economico. Con la violazione in questione viene altresì a determinarsi un pregiudizio per i concorrenti, i quali non potrebbero non risentire dello sviamento di clientela provocato dall'errore in cui dovessero incorrere i destinatari al momento di orientare le loro scelte.

VI. Sanzione.

(Omissis)

(1) PRODOTTO TRADIZIONALE SARDO E PUBBLICITÀ INGANNEVOLE.

1. «Filu 'e ferru» è il nome sardo dell'acquavite di vinaccia (1). Esso è inserito nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali (2), la cui sesta revisione è stata approvata con il decreto dirigenziale del MiPAAF del 10 luglio 2006. Nella

(1) Pare che il nome derivi dal fatto che i sardi, che distillavano clandestinamente le vinacce, erano soliti nascondere sotto terra, nell'orto, i recipienti contenenti il distillato, facendo affiorare dalla terra, come segno di riconoscimento, un filo di ferro: da cui «filu 'e ferru». Ma in Friuli esiste una grappa con un nome analogo «fil'd fer».

(2) La valorizzazione del patrimonio gastronomico italiano è oggetto dell'art. 8, d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, il cui scopo immediato è quello di promuovere e diffondere le produzioni agroalimentari tipiche e di qualità italiane e di accrescere le capacità concorrenziali del sistema agroalimentare nazionale. Il fine mediato è, però, quello di individuare quei prodotti tradizionali rispetto ai quali è necessario – onde non si perda il patrimonio culturale e tradizionale italiano – disporre eventuali deroghe alla indifferenziata normativa sull'igiene dei prodotti alimentari, deroghe ovviamente nei limiti consentiti dall'art. 13.4 del regolamento 852/1994 del 29 aprile 2004 che riconosce agli Stati membri la facoltà di trattare situazioni particolari in «maniera particolare» al fine di consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali in una delle fasi della produzione o

della trasformazione dei prodotti alimentari. In argomento v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, VI ed., Torino 2006, 283. Altro fine mediato ma eventuale è quello di promuovere, per i prodotti tradizionali che traggono dal luogo geografico le proprie caratteristiche organolettiche, le procedure dirette ad ottenere il riconoscimento come Denominazione di origine protetta o di Indicazione geografica protetta. Secondo E. ROOK BASILE, *Attestati di specificità e prodotti tipici*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, 738, i prodotti tipici, «a differenza dei prodotti contrassegnati dall'attestazione di specificità, sono caratterizzati dalla irripetibilità della loro produzione al di fuori dei luoghi tradizionali di origine, radicando in tal modo la tipicità alla tecnica di produzione e del luogo e ciò fuori del regime delle DOP e IGP». Per questo motivo l'Autrice dubita che il provvedimento italiano, che persegue – come si è detto – lo scopo di difendere produzioni agroalimentari italiane, sia legittimo sotto il profilo del diritto comunitario. In argomento v. della stessa Autrice, *I prodotti tipici*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Governo del sistema agricoltura*, Milano 2001, 171.

parte relativa alla Regione Sardegna, sotto la tipologia «bevande analcoliche, distillati e liquori», al n. 1 dei prodotti è scritto «acquavite, filu e ferru, abba ardente».

Il decreto ministeriale 8 settembre 1999 n. 350, contenente i criteri per definire tradizionali i prodotti agroalimentari, stabilisce che essi sono quelli «le cui metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo», metodiche che le Regioni «accertano che siano praticate nel proprio territorio in maniera omogenea e secondo regole tradizionali e protrate nel tempo, comunque per un periodo non inferiore ai venticinque anni». Secondo la scheda identificativa predisposta dalla Regione Sardegna (3) il «filu 'e ferru» è un'acquavite che non ha alcun nesso con il territorio, nel senso che le sue caratteristiche organolettiche non dipendono dall'utilizzazione di vini e/o vinacce provenienti da uve sarde, essendo il frutto di uno specifico metodo di lavorazione che implica una doppia distillazione di vinacce a temperatura controllata scartando la testa e la coda del distillato (4). Sempre secondo la detta scheda identificativa del prodotto tradizionale, il processo di doppia distillazione avviene mediante appositi alambicchi in distillerie autorizzate. In sostanza, l'acquavite sarda «filu e ferru» è ottenuta attraverso un *know how* tradizionale e non dall'utilizzazione di prodotti di base della Sardegna. Poiché, però, la scheda regionale sulla metodica di produzione del «filu 'e ferru» non è stata mai pubblicata (5), il disciplinare di produzione non dovrebbe avere alcun valore vincolante. D'altronde, la Regione Sardegna ha escluso che ricorra, per il «filu 'e ferru», un sistema controllato di certificazione.

Il nome «filu e ferru» è, dunque, sinonimo di «acquavite», così come di acquavite è sinonimo «abba ardente», l'altro termine utilizzato in Sardegna per indicare un tal genere di distillati.

2. Nella proposta di regolamento comunitario sulla definizione, designazione, presentazione ed etichettatura delle bevande spiritose, la categoria delle acquaviti costituisce il gruppo di bevande spiritose riservato ai prodotti nella loro forma più pura, che non contengono alcoole etilico di origine agricola e possono essere aromatizzati esclusivamente con aromi naturali. In particolare, l'acquavite di vino è la bevanda ottenuta dalla distillazione di vino o di vino alcolizzato a meno di 86% vol o dalla ridistillazione di un distillato di vino a meno di 86% vol, con un tenore di sostanze volatili pari o superiore a 125 g/hl di alcoole a 100% vol, con un tenore massimo di alcoole metilico di 200 g/hl di alcoole a 100 vol, con un titolo alcolometrico volumico minimo di 37,5% vol, e che non può essere addizionata di alcoole etilico di origine agricola (punto 4 dell'allegato A della predetta proposta di regolamento). L'acquavite di vinac-

cia o marc è ottenuta da vinacce fermentate e distillate direttamente mediante vapore acqueo oppure dopo l'aggiunta di acqua, con la possibilità di aggiunta di una quantità di fecce non superiore a 25 kg di fecce per 100 kg di vinacce utilizzate la cui quantità di alcoole da esse proveniente non può superare il 35 per cento della quantità totale di alcoole nel prodotto finito, quando la distillazione è effettuata in presenza delle vinacce a meno di 86% vol, ed allorché ha un tenore di sostanze volatili pari o superiore a 140 g/hl di alcoole a 100 vol e un tenore massimo di alcoole metilico di 1000 g/hl di alcoole a 100% vol, un titolo alcolometrico volumico minimo di 37,5 vol, mentre non può essere addizionata di alcoole etilico di origine agricola (punto 6 dell'allegato A della predetta proposta di regolamento).

La detta proposta di regolamento comunitario comprende un allegato – il terzo – in cui sono riportate le bevande spiritose con indicazione geografica: mentre sono riportate, ad esempio, l'eau-de-vie de Cognac, de la Marne, de Savoie, ecc. e la marc de Lorraine, d'Auvergne, de Bourgogne, ecc., non vi è l'acquavite sarda o «abba ardente» o «filu e ferru». Invece, sono riportate la grappa piemontese, la grappa lombarda, la grappa trentina, la grappa friulana, la Sudtiroler Grappa, così come sono riportati il brandy italiano, il williams friulano e quello trentino, lo slivovitz del Veneto e quello del Friuli, il kirsch friulano e quello trentino e veneto, la genziana trentina e la Sudtiroler Enzian, nonché il mirto di Sardegna. Conseguentemente, il «filu 'e ferru» sardo non solo non è una denominazione di origine protetta o una indicazione geografica protetta, ma non è nemmeno una indicazione geografica semplice ai sensi e per gli effetti dell'Accordo TRIPs annesso al Trattato di Marrakech del 1994.

3. Dunque, se il «filu e ferru» è il nome che in Sardegna è dato all'acquavite ottenuta con una determinata metodica, questo metodo di produzione, pur essendo tipico dei sardi, ben può essere utilizzato in altre parti d'Italia. Anche se fosse stato riconosciuto specialità tradizionale garantita (STG) – cosa che, peraltro, non è (6) – chiunque potrebbe utilizzare lo specifico *know how* per fare il «filu 'e ferru», senza ledere diritti altrui. Si ripeterebbe, in sostanza, la stessa situazione dell'aceto balsamico di Modena il quale, nonostante il toponimo (e a differenza dell'aceto balsamico *tradizionale* di Modena) non costituisce una vera indicazione geografica, proprio perché non si tratta di un prodotto «dipendente» dal territorio modenese, ma di un prodotto ottenuto con una particolare metodica di utilizzo generale, così come ha affermato il Consiglio di Stato, con la sentenza 30 ottobre 2000, n. 5798, in accoglimento del ricorso di un'impresa industriale di Afragola (NA) che è produttrice, appunto, di aceto balsamico di Modena (7).

(3) V. il testo della decisione.

(4) Il migliore «filu 'e ferru» si ottiene dalla distillazione delle vinacce della Vernaccia, con una gradazione alcolica che supera i 40 gradi.

(5) Così si ricava dal testo della decisione, in cui è detto che «nella scheda tecnica trasmessa dalla Regione Sardegna (sebbene non sottoposta a pubblicazione ai sensi della regolamentazione sui prodotti regionali tipici), nella parte relativa alla descrizione delle metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura, grande rilievo viene dato alla fase del processo di distillazione, citando come locali di lavorazione proprio alcune distillerie autorizzate». Dunque, ciò che rileva è il processo di distillazione – d'altronde, il «filu 'e ferru» è un distillato –, ma non il particolare procedimento di doppia distillazione, con lo scarto della testa e della coda del distillato.

(6) L'attestazione di specificità tradizionale è prevista e disciplinata ora dal regolamento 509/2006 del 20 marzo 2006 e già dal regolamento 2082/92 del 14 luglio 1992. Con il segno STG si vogliono valorizzare quei prodotti alimentari che, per le materie prime tradizionali impiegati, per il metodo tradizionale di produzione o di trasformazione utilizzato e per il nome tradizionale consacrato dall'uso, meritano di essere distinti da altri prodotti analoghi appartenenti alla stessa categoria, senza tuttavia che sia preteso che la produzione avvenga nel luogo geografico tradizionalmente produttore di quel prodotto avente quel nome specifico. Ciò che è necessario è che tutti i produttori che si avvalgono del segno STG, rispettivamente, ovunque si trovino, il disciplinare che è stato formulato dai produttori tradizionali. In argomento v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 282; A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in G. AJANI e G.A. BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato europeo*, Torino 2006, 279.

(7) Sull'aceto balsamico di Modena è opportuno ricordare che il T.A.R. del

Lazio, con sentenza 28 gennaio 2000, n. 167, aveva dichiarato legittimo il decreto ministeriale 15 novembre 1989 che aveva delimitato la zona di produzione dell'aceto balsamico di Modena ai soli territori delle Province di Modena e di Reggio Emilia, e per l'effetto aveva ritenuto illegittima l'etichetta «Balsamic Vinegar of Modena» di un aceto prodotto in provincia di Napoli. In particolare, il TAR aveva affermato che «non può escludersi che anche da altri preparati, benché in zone diverse da quelle sopraindicate [Modena e Reggio Emilia] e messi in commercio da altri fabbricanti, possano ricavarsi aceti che, con riferimento ad ognuna delle caratteristiche singolarmente misurate e verificate, presentino qualità chimico-fisiche pressoché analoghe alle caratteristiche dello «Aceto balsamico di Modena», ma anche tale eventuale similarità delle singole caratteristiche dei diversi preparati non può considerarsi rilevante in quanto la loro presenza nei prodotti non è sufficiente ad esprimere quei particolari valori tipici della preparazione dello «Aceto balsamico di Modena» con i processi o ritrovati di fabbricazione tradizionalmente usati nelle zone originarie di produzione, che identificano essi soli il prodotto in questione». Sulla sentenza del T.A.R. del Lazio v. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000, 205. Il Consiglio di Stato, con sentenza 30 ottobre 2000, n. 5798 (in questa Riv., 2001, 471) ha rovesciato il ragionamento del T.A.R. e ha annullato il suddetto decreto ministeriale, sostenendo che la tecnica di produzione dell'aceto balsamico di Modena è, come ogni altra tecnica, una «disposizione creativa dell'uomo che, pur rispondendo a un procedimento produttivo che risale nel tempo» resta sempre una tecnica «trasmissibile e riproducibile come ogni sapere tecnico». Su tale sentenza v. N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino 2005, 123.

Conseguentemente, la denominazione «filu 'e ferru» isolatamente considerata non potrebbe essere definita ingannevole, nonostante sia un tipico nome sardo.

4. Il fatto è che la società LSM, produttrice dell'acquavite di vinaccia «filù e ferru» e con sede di produzione in Chiesanuova della Repubblica di San Marino, ha applicato sulle bottiglie un'etichetta corredata da immagini tipiche della storia e del folklore sardo, e più precisamente lo stemma dei quattro mori, un nuraghe, un uomo vestito in costume tipico sardo che suona le launeddas. In sostanza, non solo il nome (ancorché «storpiato» da «filu» a «filù») ma anche l'etichetta richiama la Sardegna, ovvero suggerisce che il prodotto è realizzato in Sardegna e, soprattutto, che è stato distillato in Sardegna, perché il «filu 'e ferru» è, appunto, un *distillato sardo*.

Se il nome («filu 'e ferru») di per sé, isolatamente considerato e come sinonimo di acquavite, potrebbe non essere ingannevole, è ingannevole l'etichetta nella sua globalità?

Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sì. Dall'insieme dei «messaggi» grafici dell'etichetta della società LSM il consumatore – già indotto a ritenere che l'acquavite sia, per via del nome, un prodotto sardo – si rafforza nella convinzione che il prodotto contenuto nella bottiglia sia stato realizzato in Sardegna «alla maniera dei sardi» – cioè «a sa sarda» – e, quindi, distillato in Sardegna, ancorché non ricorra la necessità del pieno rispetto del disciplinare di distillazione come indicato nella scheda identificativa del «filu 'e ferru» predisposta dalla Regione Sardegna e mai pubblicata. D'altronde, come si è detto, lo stesso nome «filu 'e ferru» è utilizzato per descrivere la tipologia dei distillati della Sardegna e, quindi, per indicare un prodotto distillato in Sardegna: la conseguenza è che, mentre non assumerebbe importanza di quali vinacce (sarde o non sarde) sia fatta la distillazione, è necessario, invece, che la distillazione (la produzione) avvenga presso distillerie sarde (8). Sicché non è bastevole che in Sardegna avvenga l'imbottigliamento, perché questo non è sufficiente a dare «corpo» al termine «produzione», che di regola viene utilizzato per indicare l'attività del soggetto che realizza il prodotto alimentare: nelle ipotesi dei distillati, la «produzione» si identifica, infatti, con l'operazione più importante, la distillazione.

Dunque, correttamente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha concluso tacciando di ingannevolezza pubblicitaria l'etichetta della società LSM di Chiesanuova nella Repubblica di San Marino applicata a bottiglie di «Filù e Ferru. Acquavite di vinaccia» e ornata da immagini tipiche della Sardegna.

Alberto Germanò

(8) Il momento della distillazione è stato preso in considerazione dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in altre quattro decisioni, tutte relative a prodotti denominati «filu 'e ferru». Si tratta: del provv. n. 14608 del 4 agosto 2005 (causa «Filù e ferru Silvio Carta», relatore N. Occhiocupo) per un'acquavite «filu 'e ferru» dichiarata come «prodotta e imbottigliata» in Barattoli San Pietro, mentre la distillazione era avvenuta fuori dalla Sardegna; del provv. n. 14609 del 4 agosto 2005 (causa «Filù e ferru Zedda Piras», relatore N. Occhiocupo) per un'acquavite «filu 'e ferru» dichiarata come «prodotta e imbottigliata» in Alghero, mentre la distillazione era avvenuta fuori dalla Sardegna; del provv. n. 14610 del 4 agosto 2005 (causa «Fil e ferru Brescia Dorada», relatore N. Occhiocupo) per un'acquavite «filu 'e ferru» dichiarata come «prodotta e imbottigliata» in località Cann' e Frau, Muravera, mentre la distillazione era avvenuta fuori dalla Sardegna; del provv. n. 14701 del 6 settembre 2005 (causa «Filuferru dei F.lli Rau», relatore C. Santagata) per un'acquavite «filu 'e ferru» dichiarata come «prodotta e imbottigliata» in Sassari, mentre la distillazione non era avvenuta interamente presso la distilleria dei F.lli Rau.

Cons. Stato, Sez. V - 27-6-2006, n. 4136 - Santoro, pres.; Metro, est. - C.R. S.r.l. (avv. Giovanelli e altro) c. Provincia di Pavia (avv. Cantarella e altri).

Ambiente - V.I.A. - Rifiuti - Impianto di incenerimento - Sottoposizione a V.I.A. - Parametro di riferimento - Capacità progettuale e nominale dell'impianto - D.m. 503/97, d.m. 124/00, dir. 200/76/CE.

Ai fini della sottoposizione alla procedura di V.I.A. la normativa è inequivoca nel prendere a riferimento non la concreta e attuale capacità dell'impianto di incenerimento, ma la sua capacità progettuale e nominale, definita (art. 2, comma 1 lett. b) del d.m. n. 503/97 e art. 2, comma 1, lett. g) del d.m. n. 124/00) come «la somma della capacità di incenerimento dei forni che compongono l'impianto quali previste dal costruttore e confermate dal gestore» espressa nella quantità di rifiuti che può essere incenerita in un'ora, come analogamente dispone anche l'art. 4, n. 7 della direttiva (CE) n. 200/76 (1).

(Omissis)

FATTO. - La società CR s.r.l., titolare di un impianto di inertizzazione e termodistruzione di rifiuti, con connessa produzione di energia elettrica, è stata destinataria di distinti provvedimenti della Regione Lombardia, volti a disciplinare lo svolgimento della sua attività.

Avverso tali provvedimenti sono stati proposti ricorsi al Tribunale amministrativo della Lombardia da parte della Provincia di Pavia (n. 1406/02) e del Comune di Sannazzaro de' Burgundi (n. 1429/02), con i quali si è sostenuta l'illegittimità degli stessi in dipendenza del mancato svolgimento della procedura di V.I.A.

Altri ricorsi sono stati, invece, proposti dalla società avverso i successivi provvedimenti di diniego di autorizzazione a varianti concernenti l'impianto (n. 2022/03) e avverso la sospensione dell'autorizzazione a suo tempo rilasciata (n. 2939/03).

Con la sentenza appellata il giudice di primo grado ha accolto i primi due ricorsi ritenendo che, in relazione alle caratteristiche dell'impianto ed alla sua capacità di incenerimento, dovesse essere preventivamente svolta la procedura di V.I.A. ed ha annullato, di conseguenza, le autorizzazioni rilasciate dalla Regione; con riferimento ai ricorsi proposti dalla società, invece, ha respinto, con la stessa sentenza, il ricorso n. 2022/03 ritenendo infondata la prospettazione relativa alla non necessità della procedura di V.I.A. (così come già rilevato nei due ricorsi già considerati) e infondate anche le dedotte violazioni di norme procedurali ed ha, in parte, accolto il ricorso n. 2939/03 sul motivo procedurale relativo alla mancata previa diffida; tale accoglimento, peraltro, è stato ritenuto sostanzialmente non soddisfacente dall'appellante, in dipendenza della carenza di interesse che consegue al contestuale annullamento dei provvedimenti di autorizzazione.

Con l'appello in esame la società CR sostiene la violazione degli artt. 1 e ss. del d.p.r. 12 aprile 1996, modificato con d.p.c.m. 3 settembre 1999 in relazione al d.m. n. 503/97, difetto dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione.

In particolare, con l'impugnativa si sostiene che, illegittimamente, l'amministrazione, con gli ultimi provvedimenti in ordine temporale, avrebbe assoggettato l'impianto di termodistruzione alla procedura di V.I.A., motivo che costituisce la ragione sostanziale dell'accoglimento dei ricorsi della Provincia di Pavia e del Comune di Sannazzaro de' Burgundi, nonché della reiezione delle impugnazioni proposte dalla società stessa.

Si afferma anche che la sentenza appellata ha erroneamente ritenuto che, ai fini della procedura V.I.A., la normativa farebbe esclusivo riferimento alla capacità nominale dell'impianto nel suo complesso, anziché alla sua effettiva potenzialità derivante dalla combinazione dei vari elementi che lo costituiscono, e quindi, alle concrete modalità di utilizzazione, posto che ogni variazione delle caratteristiche dell'impianto sarebbe subordinata, ai fini della sua operatività, a provvedimenti autorizzatori della pubblica amministrazione.

Le controparti costituite hanno sostenuto l'inammissibilità

e l'improcedibilità dell'appello, la sua infondatezza nel merito, oltre che motivi di appello incidentale.

DIRITTO. - L'appello è infondato.

Il Collegio può, pertanto, prescindere dalla disamina delle proposte eccezioni pregiudiziali, oltre che dai motivi di appello incidentale.

Con un unico articolato motivo di appello la CR s.r.l. sostiene che il giudice di primo grado, richiamando la vigente normativa nazionale comunitaria, secondo cui devono essere assoggettati alla procedura di V.I.A. regionale i progetti di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi mediante operazioni di incenerimento o di trattamento termico con capacità nominale dei forni superiore a 100/t giorno, avrebbe errato nel ritenere sussistente tale fattispecie in relazione alle caratteristiche dell'impianto in esame.

Si afferma, al riguardo, che nel caso di specie si sarebbe valutato soltanto il dato teorico, senza tener conto delle caratteristiche effettive degli altri elementi dell'impianto, delle loro concrete modalità di utilizzazione e degli scopi per i quali lo stesso è stato preventivamente autorizzato, che consentirebbero, invece, una capacità di incenerimento di 96/t giorno, inferiore al limite di 100/t giorno, previste dalle normative vigenti, ai fini dell'assoggettamento dell'impianto alla procedura di V.I.A.

Si tratterebbe, pertanto, di un impianto con caratteristiche oggettive tali da impedire lo svolgimento di attività esorbitanti dai limiti suindicati.

La censura non è condivisibile atteso che, ai fini della applicabilità della procedura di V.I.A., rileva unicamente la capacità progettuale e nominale dell'impianto.

Ai sensi dell'art 2, comma 1, lett. b) del d.m. n. 503/97 e dell'art. 2, comma 1, lett. g) del d.m. n. 124/00, per capacità nominale dell'impianto di incenerimento deve intendersi «la somma della capacità di incenerimento dei forni che compongono l'impianto quali previste dal costruttore e confermate dal gestore» espressa nella quantità di rifiuti che può essere incenerita in un'ora, come analogamente dispone anche l'art. 4, n. 7 della direttiva CE n. 2000/76.

Pertanto, la normativa è inequivoca nel prendere a riferimento, ai fini della sottoposizione alla procedura V.I.A., la capacità di progetto degli impianti di incenerimento, a nulla rilevando la eventuale dichiarazione di impegno dell'interessato o la attuale, concreta operatività dell'impianto.

L'appello va, pertanto respinto, perché infondato.

(Omissis)

(1) LA PROCEDURA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE NELL'AMBITO DELLA PROBLEMATICHE RELATIVA AGLI IMPIANTI PER L'INCENERIMENTO DEI RIFIUTI.

La sentenza del Consiglio di Stato in considerazione conferma l'orientamento del giudice di prime cure e, nel respingere il ricorso presentato da una società titolare di un impianto di inertizzazione e termodistruzione di

rifiuti, afferma la necessità dello svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale per il funzionamento di un impianto di incenerimento rifiuti, prescindendo dalle espresse e concrete capacità dell'impianto medesimo e facendo riferimento piuttosto alle caratteristiche nominali risultanti da dati progettuali.

Infatti, proprio i riferimenti normativi invocati dai giudici di Palazzo Spada [d.m. n. 503/97, art. 2, comma 1, lett. b) e d.m. n. 124/00, art. 2 comma 1, lett. g)] ribadiscono inequivocabilmente il riferimento alla capacità nominale dell'impianto, cioè al suo dato teorico e potenziale e non a quello pratico e/o utilizzato ai fini dell'attivazione della procedura di V.I.A., ancorché l'impianto sia dotato di una autorizzazione che consentirebbe una capacità di incenerimento inferiore al limite per il quale è prescritta la procedura statale di valutazione di impatto ambientale.

Analogicamente, anche in materia di opere pubbliche la valutazione di impatto ambientale svolge la sua funzione preventiva e avente a riferimento il progetto tecnico, a partire da quello preliminare che fornisce delle indicazioni di massima, anche sotto il profilo ambientale, per meglio determinarsi nelle fasi successive di progettazione (1).

La necessità dell'attuazione della valutazione di impatto ambientale, riposa sul principio comunitario di precauzione e sull'obbligo giuridico di prevenire danni all'ecosistema che mettono in pericolo la salute, la tutela del paesaggio e la sicurezza, cioè quei beni fondamentali, garantiti dalla nostra Carta costituzionale (2).

Proprio simili considerazioni confermano la valenza non esclusivamente tecnica della procedura che sottende alla valutazione di impatto ambientale, essendo essa caratterizzata da margini rilevanti di discrezionalità amministrativa «sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo» (3). Tale impostazione è attualmente seguita dalla giurisprudenza amministrativa che sostiene – attraverso la procedura di V.I.A. – l'indispensabile comparazione tra la salvaguardia dei valori ambientali e l'interesse pubblico esistente alla base della realizzazione dell'opera, per valutare la sua incidenza in un determinato contesto territoriale (4).

L'applicazione del principio comunitario della precauzione nei confronti di fattori che si sintetizzano nell'unitarietà del concetto giuridico di «ambiente» (costituito da vari elementi: uomo, flora, fauna, acqua, aria, paesaggio ecc.), impone la prodromicità della procedura di V.I.A. rispetto alle ulteriori fasi autorizzatorie. Tanto deriva dall'adeguamento alla direttiva comunitaria 85/337/CE, avvenuto in Italia con la l. 8 luglio 1986, n. 349, cui è seguito il d.p.r. 12 aprile 1996, n. 856500 il quale, non essendo autoapplicativo ma necessitante di specifica attuazione da parte delle Regioni (5), è stato successivamente recepito, in via legislativa, dalle Regio-

(1) Cons. Stato, Sez. IV 3 maggio 2005, n. 3617, massima in *Arch. giur. op. pubbl.*, 2005, anno XXXI, n. 68, 389, gennaio-giugno, Roma.

(2) T.A.R. Brescia 11 aprile 2005, n. 304, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In alcuni passaggi fondamentali della sentenza i giudici amministrativi testualmente affermano che «l'obbligo giuridico di assicurare un elevato livello di tutela ambientale con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili tende a spostare il sistema giuridico europeo dalla considerazione del danno da riparare (principio "chi inquina paga"), alla prevenzione (soprattutto mediante V.I.A.), alla correzione del danno ambientale alla fonte, alla precauzione ed all'integrazione degli strumenti giuridici, tecnici, economici e politici per lo sviluppo economico davvero sostenibile ed uno sviluppo sociale che veda garantita la qualità della vita e l'ambiente quale valore umano fondamentale di ogni persona e della società. (Omissis) Ne consegue che il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità com-

petenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici: infatti, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili – in tutti i loro ambiti di azione – della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato».

(3) Cons. Stato, Sez. VI 4 aprile 2005, n. 1462, massima in *Arch. giur. delle op. pubbl.*, 2005, Anno XXXI, n. 68, gennaio-giugno, Roma, sentenza per esteso in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(4) T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II 13 febbraio 2006, n. 144, in *Giur. amm. Mass.*, anno I, n. 1, febbraio 2006, parte II, pag. 88.

(5) Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2006 n. 380 in *Giur. amm. Mass.*, anno I, n. 1, febbraio 2006, parte I, 3.

ni per disciplinare la V.I.A. (6). Infatti, esemplificativamente e in maniera maggiormente restrittiva, in Abruzzo l'Autorità competente deve verificare se i progetti per gli impianti di smaltimento dei rifiuti debbano essere sottoposti alla procedura di valutazione di impatto ambientale, sulla base delle peculiarità proprie del progetto, anche se detti impianti non siano ideati per lo smaltimento di rifiuti pericolosi e la loro localizzazione non ricada in aree protette (7).

La protezione di detti beni fondamentali è talmente avvertita nel diritto comunitario che, proprio in base al citato principio di precauzione, il rischio in tema di salute comporta che le autorità competenti possano, anzi debbano, adottare provvedimenti di tutela «indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano: il principio di precauzione verrebbe privato del suo effetto utile se occorresse attendere l'esito di tutte le ricerche necessarie prima dell'adozione di siffatte misure» (8).

L'obiettivo legislativo e giurisprudenziale al miglioramento e alla tutela della qualità della vita, non solo deriva dalla impostazione comunitaria, ma consente una più adeguata considerazione di altri interessi pubblici e generali che favoriscano lo sviluppo sostenibile e scelte di politiche economiche mirate al soddisfacimento della collettività.

Per questi motivi, il legislatore disciplina la procedura di V.I.A. e la configura come una valutazione anticipata per la tutela dell'interesse pubblico all'ambiente, nel suo significato più completo, subordinandola al dato teorico progettuale ovvero alla variante apportata al progetto previamente approvato, ove per variante da sottoporre a giudizio di compatibilità ambientale si intende la proposizione di un documento tecnico con caratteristiche sostanzialmente diverse (9).

Differente è il caso in cui si discuta di autorizzazione all'esercizio dell'impianto, in quanto fase successiva e meramente gestionale che esula dalla valutazione di impatto ambientale la quale, come ampiamente spiegato, riguarda l'aspetto astratto e ideale della progettazione (10).

Angela R. Stolfi

Trib. Teramo, Sez. stralcio - 17-1-2006, n. 1146 - De Felice, pres. ed est. - Fratò ed altro (avv. Fagotti ed altro) c. Supermercato Jumbo s.r.l. (avv. Malignano Stuart).

Prelazione e riscatto - Riscatto - Qualità di coltivatore diretto in età pensionabile - Diritto di riscatto - Sussistenza. (L. 26 maggio 1965, n. 560, art. 8)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Destinazione agricola del fondo - Esistenza di rapporto agrario su fondo di maggiore estensione - Esercizio del diritto di prelazione - Sussistenza. (L. 26 maggio 1965, n. 560, art. 8)

La qualità di coltivatore diretto non si perde con la pensione di vecchiaia ma solo con l'estinzione del predio, a qualsiasi titolo, o a seguito della sostituzione del coltivatore diretto con altro soggetto della famiglia contadina (1).

In presenza di un fondo su cui insista una struttura edificata, l'area scoperta deve essere di dieci volte più ampia di quella coperta perché non integri un fondo rustico e quindi non possa definirsi agricola (2).

(Omissis)

La domanda attrice è fondata e merita l'accoglimento poiché la qualità di coltivatore diretto non si perde con l'acquisizione della pensione di vecchiaia, ma solo per l'estinzione del predio, a qualsiasi titolo, o a seguito della sostituzione del diretto coltivatore con altro soggetto della famiglia contadina, pertanto all'attore compete il diritto di prelazione per la porzione del terreno, sito in tenimento del Comune di Sant'Omero, avvenuta ancora, al momento del trasferimento della proprietà, natura agricola.

«L'esistenza dei requisiti necessari al riconoscimento del diritto di prelazione e riscatto agrario può considerarsi incontestata se è stata ammessa dalla controparte espressamente o implicitamente alla stregua dell'impostazione delle sue difese logicamente incompatibili con la contestazione della esistenza stessa». (Cass. Civ. Sez. III 22 maggio 2001, n. 6952). La convenuta non ha contestato nella comparsa di risposta la qualità di coltivatore diretto all'attore, ma solo la non configurabilità della prelazione agraria alla fattispecie, dati i requisiti dell'area venduta destinata ad attività imprenditoriale diversa dall'agricoltura e per la quale si era già ottenuta dal 1974 una licenza edilizia per attività alberghiera, e le ridotte dimensioni dell'area che non consentirebbero una adeguata coltivazione. Solo nella comparsa conclusoria la società convenuta ha obiettato la qualità di coltivatore diretto dell'attore rilevando che all'epoca della citazione aveva già quasi 86 anni.

Tali contestazioni non possono essere accolte per quanto già detto prima circa l'età del retraente che non ha alcuna validità e, per quanto riguarda l'utilizzazione dell'area, sono state smentite dal C.T.U. che ha rilevato coltivazioni in atto in parte del terreno venduto, dopo anni dalla vendita.

Poiché l'atto di compravendita posto in essere dai proprietari e dalla società acquirente comprendeva anche il fabbricato stesso, occorre scegliere il criterio più attinente alla fattispecie per il calcolo della superficie da lasciare quale pertinenza del fabbricato, non assoggettabile al retratto. Data la morte del sig. Fratò Luigi la sentenza avrà valore a favore della sua unica erede Fratò Marianna: «Il riscatto agrario costituisce un diritto potestativo che opera al momento della dichiarazione (giudiziale o stragiudiziale) del retraente, con la conseguenza che la pronuncia - nel giudizio promosso per verificare il valido esercizio di quel potere - è di mero accertamento, in quanto diretta a constatare il già avvenuto trasferimento del fondo al retraente stesso.

Pertanto, in caso di morte di quest'ultimo, gli eredi subentrano nel diritto di proprietà di riscatto e l'indagine del giudice in ordine alla sussistenza dei requisiti di legge per il positivo esercizio di quel diritto va compiuta con riferimento all'originario avente titolo e non agli eredi». (Cass. Sez. III Civ. 23 giugno 1986, n. 4166).

Trattandosi di un fabbricato di notevoli dimensioni e destinato ad attività commerciali, non si ritiene sufficiente definire un'area asservita di superficie doppia di quella edificata, come risulterebbe in applicazione del criterio indicato nell'art. 11 della legge n. 253/1950, che, peraltro, è stata abrogata dalla legge n. 203/1982, ma è più equo determinare tale area con il criterio indicato dalla Cassazione nella sentenza ricordata dall'attore del 17 novembre 1999, n. 12755, nel senso che l'area scoperta dovrebbe essere, al massimo, meno di dieci volte più ampia di quella coperta, perché non integri un fondo rustico e quindi non possa definirsi agricola, ma solo pertinenza della costruzione ivi esistente.

Non è esatta, infatti, la conclusione cui è giunta la difesa dell'attore e cioè che parte scoperta debba essere meno di un decimo di quella coperta: non si avrebbe neppure la possibilità di camminare in due persone

(6) Per una disamina più approfondita, relativa al quadro di riferimento in materia di valutazione di impatto ambientale, vedi *Limiti e poteri delle Regioni in tema di valutazione di impatto ambientale*, di C. IRENZE e P. SCORZA, in questa Riv., 2001, 364 e ss., e anche *Brevi note al d.lgs. 152/2006, norme in materia ambientale: verso una composizione «sinfonica» dell'ambiente nel persistente caos degli elementi*, in *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie*, n. 2/2006 (suppl. al n. 5, settembre-ottobre 2006, di *Age news, Periodico della Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali*), 4 e ss.

(7) T.A.R. Abruzzo, Pescara 1° settembre 2004, n. 772, in questa Riv. (M), 2005, 408. *Contra*, Cons. Stato, Sez. IV 6 ottobre 2001, n. 5296, in questa Riv., 2002, 268, ove si statuisce che non è necessaria la V.I.A. a proposito di un impianto di smaltimento di rifiuti non tossici e nocivi.

(8) T.A.R. Lombardia, Brescia 11 aprile 2005 n. 304. in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(9) Cons. Stato, Sez. VI 9 febbraio 2006, n. 517, in *Giur. amm. Mass.*, Anno I, n. 1, febbraio 2006, parte I, 17.

(10) T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I 5 aprile 2005, n. 1847, in *www.giustizia-amministrativa.it* e nota di commento di L. FUMAROLA, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 322.

intorno all'edificio se la parte scoperta adiacente allo stesso, che ha una superficie coperta di mq 361, fosse solo di mq 36, come dice l'attore sia nella deduzione sui chiarimenti al C.T.U., che nella sua conclusionale, il che, infatti, significherebbe avere uno spazio di circa mezzo metro tutto intorno all'edificio avendo lo stesso un perimetro di circa 74 m.

Invece, poiché il terreno è adiacente ad una strada nazionale, deve essere lasciato libero da costruzioni sino a 30 m dalla strada ed inoltre, date le ricordate dimensioni del costruito, necessita di una adeguata zona non edificata tutt'intorno, a concretizzare la pertinenza.

Lasciando all'uso pertinenziale la zona tra l'edificio e la strada nazionale ed aggiungendovi uno spazio di cinque metri lineari liberi tutt'intorno all'edificio stesso ed alla rampa di accesso al piano seminterrato e concedendo alla convenuta la sola zona verde posteriore all'edificio, si potrebbe ritenere assoggettabile al retratto la superficie di mq 2328 circa, che corrisponde a tutta la zona ad est dell'edificio, definita zona verde nella planimetria 1/500 allegata alla C.T.U., confinante perfettamente con la proprietà del retraente fino a raggiungere, verso ovest, la zona di parcheggio e manovra ed a sud dall'angolo contraddistinto in pianta con il n. 124, portando la linea di confine fino al limite sud della superficie dell'intero lotto con una linea parallela al confine est.

Operando in tal modo si riconosce al retrattato di mantenere una congrua zona di pertinenza del fabbricato, inferiore di poco alla somma della superficie coperta più dieci volte la stessa e, quindi, non definibile «fondo rustico» in ossequio alla sentenza n. 12755/1999 della Cassazione. Il prezzo da corrispondere è stato congruamente determinato dal C.T.U. in L. 7.500 al mq pari ad h 3,87/mq.

«A norma dell'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2 il retraente di un fondo rustico a cui è giudizialmente riconosciuto il diritto di prelazione deve versare il prezzo al retrattato, senza interessi e rivalutazione, entro tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza che glielo riconosce, e tale adempimento, ai sensi dell'art. 8, ottavo comma, della l. 26 maggio 1965, n. 590, costituisce condizione sospensiva del trasferimento del riscatto diritto di proprietà del fondo. Pertanto il retraente, sia secondo un'interpretazione razionale di tali norme, sia ai sensi dell'art. 1361 c.c. non ha alcun diritto, fino all'avveramento della condizione, di coltivare il fondo su cui ha esercitato il riscatto, né di percepire i frutti, spettando invece al retrattato l'amministrazione dello stesso». (Cass. Sez. III Civ. 23 maggio 2001, n. 7030).

«In tema di riscatto di fondo rustico alienato in violazione del diritto di prelazione, il prezzo dovuto dal retraente non può superare quello indicato nel contratto di vendita, restando preclusa al retrattato la facoltà di far valere esborsi ulteriori ed altresì non può subire maggiorazioni per interessi o rivalutazione monetaria». (Cass. Sez. III Civ. 15 gennaio 2001, n. 492).

«Il retrattato agrario previsto dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 costituisce esercizio del diritto potestativo di subentrare nella qualità di acquirente del fondo con effetti *ex tunc*, mediante una dichiarazione unilaterale ricettizia rivolta al retrattato, sicché l'accoglimento della domanda di riscatto determina il subingresso del retraente al terzo acquirente con effetto dalla data della domanda medesima e quindi il retrattato che abbia eseguito delle opere edilizie sul fondo dopo tale data deve considerarsi terzo ai fini dell'applicabilità della disciplina di cui all'art. 936 c.c. (Cass. Sez. II Civ. 22 dicembre 1999, n. 14454).

Le spese legali sopportate da parte attrice debbono essere poste a carico della convenuta.

P.Q.M. il Tribunale di Teramo, in persona del giudice onorario aggregato avv. Vincenzo De Felice, in funzione di giudice unico, definitivamente pronunciando nella causa iscritta al n. 853-1995, del R.G., così decide: accoglie la domanda attrice.

(Omissis)

(1-2) IL RETRATTO AGRARIO: IL REQUISITO SOGGETTIVO E QUELLO OGGETTIVO DELLA DESTINAZIONE AGRICOLA DEL FONDO.

La sentenza in oggetto affronta la questione del retratto agrario, disciplinato dalle leggi n. 590/65 e n. 817/71. Ai sensi della

suindicata normativa, ed in particolare per combinato disposto degli artt. 8 e 31, legge n. 590 del 1965 e 7, legge n. 817 del 1971, il coltivatore diretto proprietario di un fondo confinante con quello offerto in vendita, e ceduto a terzi, che intenda esercitare il diritto di riscatto, è tenuto a fornire la prova dei seguenti elementi: la propria qualità di coltivatore diretto; la coltivazione del proprio fondo da almeno due anni; la materiale contiguità fra il proprio fondo e quello oggetto della domanda di riscatto; la destinazione agricola di tale fondo; il fatto che su quest'ultimo non fossero ineditati al momento della vendita (non preceduta da offerta in prelazione) mezzadri, affittuari o coloni coltivatori diretti; la mancata alienazione nel biennio precedente di fondi rustici; il fatto, infine, che il fondo oggetto della domanda, unitamente agli altri già coltivati in proprietà non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa sua o della sua famiglia (1).

La sentenza in oggetto ha omesso ogni valutazione sugli altri requisiti soffermandosi unicamente su quello soggettivo della qualità di coltivatore diretto del retraente, nonché su quello oggettivo della destinazione agricola del fondo.

In tema di rapporti agrari, la qualità di coltivatore diretto costituisce una delle condizioni dell'azione cui è subordinata, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 817 del 1971, l'insorgenza del diritto di prelazione agraria, con la conseguenza che la prova della sua sussistenza spetta a chi eserciti il relativo diritto ai sensi e per gli effetti dell'art. 2697 c.c. Detta condizione, pertanto, ove non provata dal retraente, può legittimamente ritenersi accertata solo se ammessa, espressamente o implicitamente, dal convenuto, alla stregua di un'impostazione delle sue difese incompatibile con la negazione o contestazione della stessa, e non anche, dunque, per effetto di un mero ritardo nella detta contestazione, specie quando questa, non configurandosi, sul piano processuale, come eccezione in senso proprio (bensì come mera deduzione difensiva, attese l'afferenza ad una condizione costitutiva del diritto azionato in giudizio) risulti rilevabile d'ufficio, rientrando, per l'effetto, in via cogente, entro i confini del *thema decidendum*. La giurisprudenza di legittimità è abbastanza concorde sul punto (2).

È bene comunque precisare che ciò che rileva, ai fini della qualità di coltivatore diretto, non è il dato formale della iscrizione in elenchi, bensì l'effettivo esercizio dell'attività agricola con lavoro prevalentemente proprio e della propria famiglia (3).

Qualche giudice di merito ha negato il diritto di prelazione e riscatto al proprietario confinante che non sia coltivatore diretto, non avendo alcuna capacità lavorativa per la sua tarda età, sostenendo che la qualifica di coltivatore diretto debba essere accertata essenzialmente con riferimento alla condizione personale del titolare dell'azione e l'eventuale capacità lavorativa del suo nucleo familiare vale eventualmente ad integrarla in funzione alla estensione dei terreni posseduti, non già a sostituirla (4). Senza affermare l'incompatibilità fra la qualifica di coltivatore diretto, dedotta a fondamento di una domanda di riscatto del fondo ai sensi della l. 26 maggio 1965, n. 590, e l'età pensionabile o la titolarità di un trattamento pensionistico, il giudice di merito aveva negato all'attore la qualifica anzidetta sul rilievo che egli, di età avanzata, oltre a percepire una pensione, era ricoverato presso una casa di riposo per anziani. La S.C. (Sez. III) ha confermato tale decisione con sentenza del 10 gennaio 1995, n. 237, enunziando il principio secondo cui in tema di prova presuntiva è incensurabile in sede di legittimità l'apprrezzamento del giudice di merito circa la rilevanza probatoria degli elementi indiziari, quando esso sia congruo dal punto di vista logico, immune da errori di diritto e rispettoso dei principi che regolano la prova per presunzioni.

Quanto alla destinazione agricola del fondo essa deve esistere al momento dell'esercizio del diritto di prelazione. Conseguenze che qualora il fondo messo in vendita sia in parte destinato ad uti-

(1) Trib. Brescia, Sez. I 28 maggio 2003, in *Mass. Trib. Brescia*, 2004, 83.

(2) Cfr. all'uopo Cass. Sez. III Civ. 1° aprile 2003, n. 4909, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 2387; Cass. Sez. III Civ. 11 marzo 2002, n. 3500, *ivi*,

2002, 436.

(3) Cass. Sez. III Civ. 1° giugno 2001, n. 7445, in questa Riv., 2002, 250.

(4) App. Bari 13 luglio 1982, in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, 247.

lizzazione edilizia, il diritto di prelazione (come di riscatto) può esercitarsi solo per la porzione che ha conservato la destinazione agricola (5).

Infatti, l'esistenza di un rapporto agrario su un fondo di maggiore estensione non impedisce al proprietario confinante di esercitare il diritto di prelazione, ai sensi dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, per la residua parte, ancorché inferiore ad un'unità podereale, offerta in vendita ad un terzo, purché però il giudice del merito accerti la possibilità giuridica ed economica dello scorporo della relativa porzione, senza pregiudizio per la coltivazione e la produttività del fondo, senza imposizione di servitù od oneri reali a carico dell'altra, nel rispetto della *ratio* della prelazione, finalizzata al razionale sfruttamento della proprietà agricola nell'interesse pubblico allo sviluppo delle strutture produttive del Paese (6) e, ovviamente, non siano accertate dimensioni del fondo talmente esigue da escludere ogni possibilità di coltivazione, ovvero sia accertata negativamente l'irreversibile perdita dell'attitudine alla coltivazione agricola in conseguenza dell'effettiva trasformazione del suolo coltivabile (7).

Ai fini dell'esclusione del diritto di prelazione e del riscatto agrari - prevista dall'art. 8, legge n. 590 del 1965, nel caso in cui il terreno sia destinato ad utilizzazione edilizia, industriale e turistica sulla base di un piano regolatore, anche non approvato - si deve tener conto della *ratio* ispiratrice della norma, nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione, se pur non edificatoria, sia comunque da considerare «urbana», in contrapposizione ad «agricola» (8).

La lettura della sentenza in oggetto offre almeno altri due spunti di riflessione che esulano dalla materia strettamente agraria e attengono precipuamente a questioni di natura meramente processuale: la valenza della c.t.u. quale mezzo di prova vero e proprio e la concessione della clausola di provvisoria esecuzione a sentenze non di condanna.

Sempre nel rispetto della regola di giudizio fondata sull'onere della prova tutti gli elementi costitutivi del diritto preteso devono essere dimostrati dalla parte che li vuol far valere. Orbene, nel giudizio *de quo* il giudice di merito ha ritenuto provato il requisito della destinazione agricola del fondo, nonostante la contestazione sollevata al proposito dal retrattato, grazie alla espletata consulenza tecnica d'ufficio. A parere di chi scrive, fondato più che altro su un condiviso orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la c.t.u., finalizzata alla valutazione di fatti già dimostrati, non può costituire mezzo di prova o di ricerca dei fatti che le parti devono provare. La Cassazione, per esempio, ha ritenuto legittimo, proprio nell'ambito di un domanda di retratto agrario, il mancato ricorso alla consulenza da parte del giudice del merito al fine di accertare se il retraente avesse venduto, nel biennio anteriore all'esercizio del retratto, fondi rustici aventi un certo imponibile fondiario (9).

È pur vero che il giudice può affidare al consulente tecnico non solo l'incarico di valutare i fatti accertati o dati per esistenti (cosiddetto consulente deducente), ma anche quello di accertare i fatti stessi (cosiddetto consulente percipiente). Nel secondo caso, in cui la consulenza costituisce essa stessa fonte di prova, è necessario e sufficiente che la parte interessata deduca il fatto e che il giudice ritenga che l'accertamento richieda specifiche cognizioni tecniche (10). La consulenza tecnica, che ha, di regola, la funzione di fornire al giudice la valutazione dei fatti già probatoriamente acquisiti, può costituire fonte oggettiva di prova quando si risolve anche in uno strumento di accertamento di situazioni rilevabili

solo con il concorso di determinate cognizioni tecniche. In nessun caso, tuttavia, la consulenza tecnica ha funzione sostitutiva dell'onere probatorio delle parti che, qualunque sia l'oggetto di essa, debbono sempre dedurre il fatto che pongono a fondamento del loro diritto, spettando al giudice di merito lo stabilire se l'accertamento demandatogli richieda o meno l'impiego di cognizioni tecniche da lui non possedute (11). La consulenza tecnica, cioè, può assurgere al rango di fonte oggettiva di prova, quando si risolve nell'accertamento di fatti rilevabili unicamente con l'ausilio di specifiche cognizioni o strumentazioni tecniche; ma ciò, appunto, sul presupposto che tali fatti, per la loro intrinseca connessione con i profili tecnici dell'indagine peritale, siano percepibili solo con ricorso a peculiari cognizioni tecniche. Nel caso di specie, la destinazione agricola del fondo, in particolare la presenza di coltivazioni su gran parte del fondo ritrattato, ben poteva essere dimostrata tramite i normali mezzi di prova codicisticamente previsti.

Un altro piccolo spunto di riflessione offre la richiesta concessione della clausola di provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado.

Il retratto agrario, come disciplinato dall'art. 8, legge n. 590 del 1965 (e successive modificazioni), costituisce un rimedio accordato al titolare del diritto di prelazione che non sia stato posto in grado di esercitarlo, il quale si traduce nel diritto potestativo di subentrare nella qualità di acquirente del fondo con effetti *ex tunc*, mediante una dichiarazione unilaterale recettizia rivolta al retrattato; ne deriva che la controversia successivamente insorta sulla spettanza del diritto di riscatto, si traduce nell'accertamento dell'avvenuto perfezionamento della vicenda acquisitiva a favore del retraente, all'uopo verificando la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive necessarie per il retratto sia con riferimento alla data della conclusione della compravendita con il terzo, che segna la nascita del diritto di riscatto, sia in relazione alla data della ricezione, da parte del retrattato, della dichiarazione del retraente che segna il concludersi della vicenda traslativa con il subingresso del secondo al primo, senza che abbiano rilevanza le circostanze intervenute dopo tale subingresso, che non possono interferire sull'acquisto del diritto dominicale già verificatosi (12).

Pertanto, sulla base di tale condivisibile ricostruzione della vicenda acquisitiva *de qua*, la sentenza che definisce il giudizio ha natura di mero accertamento e non consente la concessione della clausola di provvisoria esecuzione.

L'anticipazione dell'efficacia della sentenza rispetto al suo passaggio in giudicato riguarda soltanto il momento della esecutività della pronuncia, con la conseguenza, per la necessaria correlazione tra condanna ed esecuzione forzata, che la disciplina dell'esecuzione provvisoria *ex art. 282 c.p.c.* trova legittima attuazione solo con riferimento alla sentenza di condanna, poiché è l'unica che possa, per sua natura, costituire titolo esecutivo. Il concetto stesso di esecuzione postula, infatti, una esigenza di adeguamento della realtà al *decisum*, che, evidentemente, manca sia nelle pronunce di natura costitutiva che in quelle di accertamento (13) ed il cui illegittimo esercizio è rimediabile con la richiesta al giudice d'appello di revoca della provvisoria esecuzione *ex art. 283, comma 2, c.p.c.*, e non con la opposizione *ex art. 615 c.p.c.*, esperibile per l'accertamento dell'originaria inesistenza o della successiva caducazione del titolo esecutivo, ma non ai fini della revoca dell'illegittimo provvedimento di concessione della provvisoria esecutività della sentenza di primo grado (14).

Santola Sarno

(5) Cass. Sez. III Civ. 12 aprile 2000, n. 4569, in *Riv. not.*, 2001, 403.

(6) Cass. Sez. III Civ. 27 novembre 1998, n. 12025, in questa *Riv.*, 1999, 409.

(7) Cass. Sez. III Civ. 2 febbraio 1995, n. 1244, in questa *Riv.*, 1999, 409, con nota di A. GRASSO, *La Cassazione come padre Zappata che predicava bene e razzolava male*.

(8) Trib. Napoli 30 marzo 1999, in *Foro it.*, 2000, I, 2367.

(9) Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2005, n. 14306, in questa *Riv.*, 2006, 272.

(10) Cass. Sez. III Civ. 7 dicembre 2005, n. 27002, in *Rass. loc. e cond.*, 2006,

164.

(11) Cass. Sez. III Civ. 30 novembre 2005, n. 26083, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 2575.

(12) Cass. Sez. III Civ. 12 gennaio 1988, n. 114, in *Giur. agr. it.*, 1988, 505.

(13) App. Campobasso 6 maggio 2005, inedita; Trib. Torino 2 marzo 2004, in *Guida al diritto*, 2004, 14, 66; Cass. Sez. I Civ. 6 febbraio 1999, n. 1037, in *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2000, 142.

(14) Cass. Sez. III Civ. 23 luglio 1984, n. 4305, in *Giur. it.*, 1985, I, 1.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Contratti agrari - Soccida e contratti affini - Natura di controversia agraria - Competenza della Sezione specializzata agraria. (C.c., art. 2170; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 9-1-2007, n. 194 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est., Cafiero, P.M. (conf.) - Azienda agricola Tomasoni Livio (avv. Dante e altro) c. Agriparma s.a.s. e altro (avv. Tomassini e altro). (Regola competenza)

Rientrano nella competenza della Sezione specializzata agraria, a norma dell'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29, le controversie insorte fra le parti di un rapporto di soccida (1).

(1) In senso conforme Cass. 8 giugno 1999, n. 5613, in questa Riv., 2000, 184.

*

Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio del diritto da parte del coltivatore diretto del fondo compravenduto - Contraddittorio necessario con l'acquirente del fondo - Sussistenza - Domanda di danni proposta dal retrattato contro l'alienante - Litisconsorzio con quest'ultimo - Carattere facoltativo - Simultaneità dei giudizi fra retraente e retrattato e fra retrattato e venditore - Autonomia dei giudizi - Conseguenze. (C.c., artt. 732, 2697, 2727)

Divisione - Divisione ereditaria - Operazioni divisionali - Retratto successorio - Art. 732 c.c. - Applicabilità - Condizioni - Comunione ereditaria - Unico cespite - Alienazione di quota di esso - Presunzione di alienazione di quota ereditaria - Configurabilità - Fondamento - Conseguenze.

Cass. Sez. III Civ. - 9-1-2007, n. 215 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Frosi fratelli di Frosi geom. Gianluigi e C. s.n.c (avv. Antonioli) c. Eurlegno S.p.A. (avv. Sandulli). (Conferma App. Brescia 11 febbraio 2003)

In materia di contratti agrari, in caso di esercizio, da parte del coltivatore diretto di un fondo compravenduto, del diritto di riscatto di cui all'art. 8, l. 26 marzo 1965, n. 590, contraddittorio necessario nel relativo giudizio è unicamente l'acquirente del fondo. Ne deriva che, ove il giudizio si svolga anche in contraddittorio dell'alienante il fondo, perché contro quest'ultimo il retrattato ha proposto domanda di danni, si verifica un'ipotesi di litisconsorzio facoltativo, nella quale i due giudizi (quello tra retraente e retrattato da una parte e quello tra retrattato e venditore dall'altra) nonostante la simultaneità del processo permangono autonomi, con la conseguenza che le difese spiegate dall'alienante per resistere alla domanda del retrattato non possono avere rilievo ai fini dell'esito del giudizio di riscatto tra retraente e retrattato (1).

I diritti di prelazione e di riscatto previsti dall'art. 732 c.c. in favore del coerede postulano un'adeguata valutazione degli elementi concreti della fattispecie, quali la volontà delle parti, lo scopo perseguito, la consistenza del patrimonio ereditario ed il raffronto tra esso e l'entità delle cose vendute, il dato oggettivo, assumendo peraltro preponderante rilievo in caso di alienazione di quota indivisa dell'unico cespite ereditario (tale rimasto anche a seguito di divisione parziale dei beni ereditari), poiché in tal caso insorge una presunzione di alienazione della quota, intesa come porzione ideale dell'universum ius defuncti, sicché il coerede può esercitare il retratto successorio (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, si v. Cass. 22 gennaio 2004, n. 1103, in questa Riv., 2004, 480, con nota di TRIOLA, *Pluralità di coltivatori e pluralità di fondi in tema di prelazione agraria*. Sulla seconda massima cfr. Cass. 30 gennaio 2006, n. 1882, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 881.

*

Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative - Indebita percezione di aiuti comunitari - Ordinanza-ingiunzione - Competenza - Del Ministro delle risorse agricole (in seguito Ministro delle politiche agricole) - Fondamento. (D.lgs. 4 giugno 1997, n. 143; l. 4 dicembre 1993, n. 491, artt. 1, comma 2, 2, 8)

Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative - Principi comuni - Ambito di applicazione - Illecito amministrativo di cui all'art. 3 della legge n. 898 del 1986 - Cumulo con l'illecito penale previsto dall'art. 2 - Configurabilità - Sussistenza - Fondamento. (L. 24 novembre 1981, n. 689; l. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2, 3)

Cass. Sez. II Civ. - 18-1-2007, n. 1081 - Spadone, pres.; Malpica, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Romeo c. Isp. centrale repressioni frodi. (Conferma Trib. Nicosia 23 luglio 2002)

In tema di sanzioni amministrative, la competenza alla emissione di ordinanza ingiunzione, relativa ad indebito conseguimento di aiuti comunitari, appartiene al Ministero delle risorse agricole (in seguito sostituito dal Ministero delle politiche agricole, con d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143), succeduto, ai sensi dell'art. 2, comma 2 della legge n. 491 del 1993, in tutti i rapporti attivi e passivi non attribuiti alle Regioni, facenti capo al soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste, tra i quali l'accertamento e la repressione delle frodi in detta materia (1).

Gli artt. 2 e 3 della l. 23 dicembre 1986, n. 898 prevedono per la medesima fattispecie, rispettivamente, un illecito penale e un illecito amministrativo e, quindi, un'ipotesi di doppia punibilità alla quale va applicato il cumulo materiale fra sanzioni di diversa specie. Né, d'altra parte, assume rilievo che il fatto previsto dall'art. 2 della legge n. 898 del 1986 possa eventualmente integrare, in via alternativa, il più grave delitto previsto dall'art. 640 bis c.p., perché ai fini dell'illecito amministrativo rileva solo che il fatto descritto nell'art. 2 citato sia stato commesso, quale che sia la qualificazione giuridica penalistica ad esso attribuita (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, si v., Cass. 23 febbraio 2005, n. 3786, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1249. Principio corretto visto che per l'art. 1, comma 2 della l. 4 dicembre 1993, n. 491, alle Regioni sono state trasferite solo funzioni in materia di agricoltura e foreste, di acquacoltura e agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione e allo sviluppo del territorio rurale, funzioni tra le quali non è compreso l'accertamento e la repressione delle frodi in materia di aiuti comunitari. Per l'art. 2, comma 2, legge n. 491/1993 cit., invece, il Ministero delle risorse agricole (in seguito a sua volta sostituito dal Ministero delle politiche agricole con d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143) è succeduto in tutti i rapporti attivi e passivi, non attribuiti alle singole Regioni, ivi compresi quelli finanziari, facenti capo al soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Per l'art. 8, legge n. 491/1993 cit., infine, il Ministro si avvale anche di un reparto operativo dell'Arma dei Carabinieri, che è posto alle dipendenze funzionali del Ministero e che, tra gli altri fini perseguiti, svolge controlli straordinari nel settore dei reati in danno della Comunità economica europea, commessi da parte di soggetti che percepiscono indebitamente contributi comunitari. Il Ministero delle risorse agricole, dunque, era certamente competente ad emettere l'ordinanza ingiunzione impugnata dall'associazione.

Sulla seconda massima, si v. Cass. 23 febbraio 1998, n. 1933, in questa Riv., 1999, 555, con nota di VILLIRILLI, *Frodi comunitarie: concorso formale fra illeciti eterogenei*.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Rifiuti accumulati lungo una scarpata - Deposito temporaneo - Esclusione - Violazione degli artt. 14, comma 1 e 51, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997 (decreto Ronchi) ora d.lgs. n. 152/2006, art. 183, lett. m) - Fattispecie. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14, comma 1, 51, comma 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, lett. m)]

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti non pericolosi - Deposito incontrollato - Operazioni maldestre di movimentazione - Corresponsabilità dei soci coamministratori - Sussistenza. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 3-5-2007, n. 16846 - Papa, pres.; Onorato, est.; Baglione, P.M. (parz. diff.) - R.P.F., ric. (*Conferma Trib. Biella 26 ottobre 2006*)

I rifiuti accumulati lungo una scarpata non configurano un deposito temporaneo, ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 6, lett. m), allorché gli stessi si trovano raccolti in un'area diversa dal loro luogo di produzione e non sono raggruppati per tipi o per categorie omogenee (contravvenendo così ai requisiti ora richiesti anche dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 183, lett. m) (1).

Ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, sussiste la corresponsabilità dei soci coamministratori che contravvengono all'obbligo di vigilanza che loro incombe. [Nella specie, si trattava di deposito irregolare di rifiuti (consistenti in inerti provenienti da demolizioni, calcinacci, mattoni, pezzi di asfalto, terriccio etc.) accumulati lungo una scarpata che di fatto non poteva qualificarsi episodio improvviso e imprevedibile ma era perdurante nel tempo, come dimostrato dalla circostanza che esso era il risultato di plurime operazioni maldestre di movimentazione effettuate e che fu oggetto di segnalazione alla polizia prima del sopralluogo effettuato da questal] (2).

(1-2) In senso conforme, ma in diverse fattispecie, cfr. Cass. Sez. III 25 marzo 2005, n. 11924, Spagnolo, in questa Riv., 2006, 409, con richiami di giurisprudenza.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Responsabilità per realizzazione e gestione di discarica abusiva - Amministratori o liquidatori della società.

Sanità pubblica - Rifiuti - Prodotti contenenti amianto - Costituiscono tecnicamente «rifiuti» - Carattere di pericolosità.

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica abusiva di rifiuti pericolosi - Condotta di gestione - Permanenza del reato - Concetto.

Cass. Sez. III Pen. - 12-6-2007, n. 22826 - Onorato, pres.; Marini, est.; D'Angelo, P.M. (conf.) - P.G. ed altri in proc. Arcese, ric. (*Annulla senza rinvio App. Bari 21 ottobre 2005*)

La situazione di grave illegalità e di rilevante pericolosità provocata dagli esiti di gestione di una società non possono trovare nelle oggettive e rilevanti difficoltà di soluzione una circostanza impropriamente scriminante. Così come non è accettabile, sul piano giuridico, che le cautele di intervento derivanti dalla legge e dagli atti amministrativi possano trasferire sugli enti territoriali e sulle amministrazioni pubbliche forme più o meno dirette di responsabilità che farebbero venir meno quelle degli amministratori o liquidatori della società che ha dato origine alla situazione di illegalità e pericolo. In altri termini, la violazione da parte dei privati delle regole di cautela e degli obblighi connessi alla realizzazione e gestione di una discari-

ca non può perdere il carattere di illiceità sul presupposto che neppure le autorità e gli enti aventi competenza sul sito e sugli immobili hanno saputo riportare nell'ambito della legalità una situazione gravemente compromessa cui i privati hanno dato origine (1).

I prodotti contenenti amianto costituiscono tecnicamente «rifiuti» aventi carattere di pericolosità (2).

La condotta di gestione di una discarica abusiva di rifiuti pericolosi rappresenta un esempio paradigmatico e di solare evidenza di permanenza del reato (3).

(1-3) Sulla gestione abusiva di rifiuti pericolosi cfr. Cass. Sez. III 3 febbraio 2006, n. 4503, Samarati, in questa Riv., 2004, 124, con nota di COVIELLO, *Sull'attività di compostaggio di rifiuti*.

*

Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione - Nozione - Caccia con mezzi vietati - Differenze. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 13, 30)

Cass. Sez. III Pen. - 7-5-2007, n. 17272 - Papa, pres.; Petti, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Del Pesce, ric. (*Conferma Trib. Brescia 24 febbraio 2006*)

La distinzione fra caccia con mezzi vietati ed uccellazione è costituita dall'uso e dalla particolare offensività degli strumenti utilizzati, atteso che l'uccellazione è diretta alla cattura di un numero indiscriminato di esemplari, ivi compresi quelli dei quali la cattura è vietata in modo assoluto, mentre la caccia con mezzi vietati è diretta alla cattura di singoli e specifici esemplari (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 12 marzo 1997, n. 2423, Carlesso, in questa Riv., 1999, 238, con nota di P. MAZZA, *Criteri distintivi tra uccellazione e cattura di uccelli*.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione di rifiuti - Gestore non autorizzato o con autorizzazione non idonea - Produttore del rifiuto - Responsabilità ex art. 51, d.lgs. n. 22 del 1997 - Sussistenza - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 1; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

Cass. Sez. III Pen. - 11-5-2007, n. 18038 - Onorato, pres.; Ianniello, est.; D'Angelo, P.M. (parz. diff.) - Angelillo ed altri, ric. (*Annulla in parte senza rinvio Trib. Massa 13 gennaio 2006*)

In tema di gestione dei rifiuti, nel caso in cui il soggetto ricevente il rifiuto non sia in possesso della prescritta autorizzazione, o sia autorizzato a ricevere rifiuti diversi da quelli oggetto di conferimento, il produttore e il detentore del rifiuto rispondono a titolo di concorso del reato di cui all'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 22 del 1997, oggi sostituito dall'art. 256, d.lgs. n. 152 del 2006, atteso che su questi grava l'obbligo di verifica della esistenza e regolarità della citata autorizzazione (1).

(1) In ordine alla gestione di rifiuti non autorizzata, cfr., sotto il vigore del d.lgs. n. 22/1997, Cass. Sez. III 31 gennaio 2005, n. 2950, Cogliandro, in questa Riv., 2006, 65.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Inedificabilità assoluta - Esclusione - Limiti. (L. 29 gennaio 1939, n. 1497)

Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Pregiudizio dei valori tutelati - Individuazione.

Edilizia e urbanistica - Pertinenze - Definizione.

Edilizia e urbanistica - Area sottoposta a vincolo paesaggistico - Amministrazione preposta alla tutela - Possibilità di condizionare esecuzione opere edilizie tramite autorizzazione preventiva - Parere sulla sanabilità di opere già realizzate - Esclusione.

T.A.R. Toscana, Sez. I - 1-10-2006, n. 4228 - Vacirca, pres.; Del Guzzo, est. - F.E. (avv. Passalacqua) c. Comune Firenze (avv.ti Selvaggi, Minucci e Sansoni).

L'imposizione del vincolo paesaggistico ai sensi della l. 29 gennaio 1939, n. 1497 non comporta l'inedificabilità assoluta in una determinata zona e perciò non deve ritenersi preclusa ogni opera edilizia in zona vincolata paesaggisticamente, ma solo quelle opere che a seguito di specifico accertamento risultino in effettivo contrasto con il valore estetico tutelato (2).

In tema di bellezze paesaggistiche, costituisce pregiudizio dei valori paesaggistici tutelati la qualità e la natura dei materiali utilizzati, il disordine costruttivo o la carenza di qualsiasi progettazione organica al paesaggio (2).

In materia edilizia, vanno qualificate come pertinenze le opere che siano prive di autonoma destinazione e che esauriscano la loro destinazione d'uso nel rapporto funzionale con l'edificio principale, così da non incidere sul carico urbanistico (3).

L'amministrazione preposta alla tutela di un'area sottoposta a vincolo paesaggistico può condizionare le modalità di esecuzione di opere edilizie soltanto in sede di autorizzazione preventiva, escludendosi tale facoltà allorché si tratti di esprimere un parere sulla sanabilità di opere edilizie già realizzate, essendo l'attività di edificazione ormai esaurita (4).

(1-4) Sulla terza massima, per riferimenti, v.: Cass. Sez. III Pen. 24 marzo 2005, n. 15600, Cappato, in *Cass. pen.*, 2006, 2258.

Sulla quarta massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. II 30 aprile 1996, n. 398/95, in *Cons. Stato*, 1998, I, 723.

*

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo diretto - Presupposti. (L. 1° giugno 1939, n. 1089)

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Finalità - Tutela paesaggistica - Solo se connessa alla migliore fruibilità collettiva del bene.

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Continuità fisica dell'area - Esclusione.

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo - Valutazione tecnico-discrezionale - Sindacabilità - Limiti.

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo - Imposizione su vasta zona - Legittimità - Condizioni.

Cons. Stato, Sez. VI - 19-1-2007, n. 111 - Varrone, pres.; De Nictolis, est. - A. e A.N. (avv. Lavitola) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato).

Ai sensi della l. 1° giugno 1939, n. 1089, il vincolo archeologico c.d. diretto viene imposto su beni o aree nei quali sono stati ritrovati reperti archeologici, o in relazione ai quali vi è certezza dell'esistenza, della localizzazione e dell'importanza del bene archeologico, sicché non è sufficiente, per l'imposizione del vincolo stesso, che comporta compressione del diritto di proprietà privata, la mera prevedibilità del ritrovamento di resti antichi (1).

Il provvedimento impositivo di vincolo indiretto, finalizzato in via prioritaria ad una migliore visibilità, decoro e fruizione del bene oggetto del vincolo diretto, può perseguire anche esigenze ambientali, purché tali esigenze siano finalizzate comunque ad una migliore fruizione collettiva del bene e non esclusivamente alla tutela paesaggistica (2).

Ai fini dell'imposizione del vincolo indiretto, la continuità dell'area non deve essere intesa solo in senso fisico, né richiedere necessariamente una continuità stilistica o estetica tra le aree, ma può essere invocata anche a tutela della continuità storica tra i monumenti e gli insediamenti circostanti, per cui nel caso di una vasta porzione di territorio, di interesse paesistico, archeologico o culturale, riconducibile alla più ampia accezione di parco archeologico, non rileva il mero rapporto di continuità fisica dei terreni ai fini della loro inclusione nell'area vincolata (3).

Il provvedimento di imposizione di vincolo archeologico, costituisce espressione di valutazioni tecnico-discrezionali, sindacabili dal giudice amministrativo sotto il profilo della congruità e della logicità della motivazione (4).

È legittima la sottoposizione a vincolo archeologico di un'intera zona, considerata come parco o complesso archeologico, anche se i reperti riportati alla luce siano stati rinvenuti soltanto in alcuni dei terreni vincolati, purché dalla motivazione del provvedimento di vincolo emergano le specifiche ragioni che giustificano una valutazione unitaria della zona di pregio archeologico e sia indicata specificamente l'ubicazione dei singoli reperti nelle varie particelle catastali della zona vincolata (5).

(1-5) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 30 maggio 2002, n. 1405 (non risulta edita). Si è trattato dell'imposizione di vincolo archeologico, diretto ed indiretto, su un'area ubicata nel Comune di Bova Marina, in cui sono state rinvenute tracce di un insediamento ellenistico e cospicui resti di un abitato di età romana imperiale. Le massime vanno condivise. Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 3 giugno 2002, n. 3082 (non risulta edita). Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 20 febbraio 1998, n. 188 e 11 ottobre 1996, n. 1316, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 1998, I, 278 e 1996, I, 1546. Sulla terza massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 17 ottobre 2003, n. 6344, *ivi*, 2003, I, 2254. Sulla quarta massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 5 ottobre 2001, n. 5247, *ivi*, 2001, I, 2264. Sull'ultima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 12 dicembre 2002, n. 6791, e 4 settembre 2002, n. 4429, *ivi*, 2002, I, rispettivamente, 2722 e 1863.

*

Edilizia e urbanistica - Concessione edilizia - Costruzione abusiva - Sanatoria - Esame domanda - Zona sottoposta a vincolo paesaggistico - Data di imposizione del vincolo - Irrilevanza - Sussistenza del vincolo al momento dell'esame della domanda di condono - Necessità. (L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 7-5-2007, n. 4048 - La Medica, pres.; Sapone, est. - I. e S. (avv. Bellavia) c. Ministero beni culturali e ambientali (Avv. gen. Stato).

In sede di rilascio di una concessione edilizia in sanatoria per manufatti abusivi, a sensi dell'art. 32, l. 28 febbraio 1985, n. 47, si deve tener conto del vincolo (nella specie, paesaggistico) esistente al momento in cui viene esaminata la domanda di condono, a prescindere dall'epoca di imposizione del vincolo stesso (1).

(1) Si è trattato dell'impugnativa del decreto del Ministero dei beni culturali e ambientali con cui è stato espresso parere negativo sull'istanza di sanatoria per un manufatto edilizio abusivo realizzato in un'area del Comune di Grottaferrata classificata nel p.t.p. come zona agricola con rilevante valore paesaggistico ed agricolo.

In giurisprudenza, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Ad. plen. 22 luglio 1999, n. 20; Sez. VI 14 ottobre 2003, n. 6257 e 25 febbraio 2003, n. 1065; in *Cons. Stato*, rispettivamente, 1999, I, 1080 e 2003, I, 2206 e 431.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica della decisione 2005/779/CE relativa a talune misure sanitarie di protezione contro la malattia vescicolare dei suini in Italia. *Dec. Commissione 18 dicembre 2006, n. 2007/9/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Modifica della decisione 2005/362/CE della Commissione, 2 maggio 2005, recante approvazione del programma di eradicazione della peste suina africana in Sardegna, Italia. *Dec. Commissione 20 dicembre 2006, n. 2007/11/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Modifica della decisione 2005/363/CE relativa a talune misure di protezione contro la peste suina africana in Sardegna, Italia. *Dec. Commissione 20 dicembre 2006, n. 2007/12/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Approvazione dei piani di emergenza per la lotta contro l'fta epizootica conformemente alla direttiva 2003/85/CE. *Dec. Commissione 22 dicembre 2006, n. 2007/18/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Approvazione di piani di emergenza per il controllo della peste suina classica a norma della direttiva 2001/89/CE. *Dec. Commissione 22 dicembre 2006, n. 2007/19/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Modifica della decisione 2005/760/CE per quanto riguarda alcune misure di protezione relative all'influenza aviaria ad alta patogenicità e l'introduzione nella Comunità di volatili diversi dal pollame. *Dec. Commissione 22 dicembre 2006, n. 2007/21/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Modifica della decisione 2006/875/CE che approva i programmi per l'eradicazione e la sorveglianza della malattie animali e di talune TSE e per la prevenzione delle zoonosi presentati dagli Stati membri per il 2007. *Dec. Commissione 22 dicembre 2006, n. 2007/22/CE*. (G.U.U.E. 12 gennaio 2007, n. L 7)

Aiuti cui l'Italia intende dare esecuzione a favore delle imprese avicole - Programma A.I.M.A., settore avicolo C 59/01 (ex N 97/99). *Dec. Commissione 19 maggio 2004, n. 2007/52/CE*. (G.U.U.E. 6 febbraio 2007, n. L 32)

Aiuti di Stato previsti dall'Italia, Regione Sicilia, a favore della promozione e della pubblicità dei prodotti agricoli. *Dec. Commissione 2 giugno 2004, n. 2007/54/CE*. (G.U.U.E. 6 febbraio 2007, n. L 32)

Istituzione dei criteri ecologici aggiornati e dei rispettivi requisiti di valutazione e verifica per l'assegnazione di un marchio comunitario di qualità ecologica ai substrati di coltivazione. *Dec. Commissione 15 dicembre 2006, n. 2007/64/CE*. (G.U.U.E. 6 febbraio 2007, n. L 32)

Istituzione di un gruppo scientifico di esperti per le denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le specialità tradizionali garantite. *Dec. Commissione 20 dicembre 2006, n. 2007/71/CE*. (G.U.U.E. 6 febbraio 2007, n. L 32)

Iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Geraardsbergse mattentaart (IGP) - Patata de Galicia o Patata de Galicia (IGP) - Poniente de Granada (DOP) - Gata-Hurdes (DOP) - Patatas de Prades o Patates de Prades (IGP) - Mantequilla de Soria (DOP) - Huile d'olive de Nîmes (DOP) - Huile d'olive de Corse o Huile d'olive de Corse-Oliu di Corsica (DOP) - Clémentine de Corse (IGP) - Agneau de Sisteron (IGP) - Connemara Hill Lamb o Uain Sleibhe Chonamara (IGP) - Sardegna (DOP) - Carota dell'Altopiano del Fucino (IGP) - Stelvio o Stilsfer (DOP) - Limone Femminello del Gargano (IGP) - Azeitonas de Conserva de Elvas e Campo Maior (DOP) - Chouriça de Carne de Barroso-Montalegre (IGP) - Chouriço de Abóbora de Barroso-Montalegre (IGP) - Alheira de Barroso-Montalegre (IGP) - Cordeiro de Barroso, Anho de Barroso o Borrego de leite de Barroso (IGP) - Azeite do Alentejo Interior (DOP) - Paio de Beja (IGP) - Linguica do Baixo Alentejo o Chouriço de carne do Baixo Alentejo (IGP) - Ekstra devisko olje-

no olje Slovenske Istre (DOP)]. *Reg. Commissione 15 febbraio 2007, n. 148/2007*. (G.U.U.E. 16 febbraio 2007, n. L 46)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite. *Reg. Commissione 15 febbraio 2007, n. 149/2007*. (G.U.U.E. 16 febbraio 2007, n. L 46)

Modifica delle decisioni 2006/415/CE, 2006/416/CE e 2006/563/CE relativamente al marchio di identificazione da apporre alle carni fresche di pollame. *Dec. Commissione 16 febbraio 2007, n. 2007/119/CE*. (G.U.U.E. 20 febbraio 2007, n. L 51)

Modifica dell'allegato V del reg. (CE) n. 850/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli inquinanti organici persistenti. *Reg. Consiglio 16 febbraio 2007, n. 172/2007*. (G.U.U.E. 23 febbraio 2007, n. L 55)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Deroga alle modalità di affinamento per la denominazione di origine controllata e garantita del vino «Chianti Classico» riserva, previste all'art. 5 del disciplinare di produzione allegato al d.m. 5 agosto 1996 e successive modifiche. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 gennaio 2007*. (G.U. 6 febbraio 2007, n. 30)

Determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione di contributi, concernenti la valorizzazione delle caratteristiche di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari, contraddistinti da riconoscimento U.E., ai sensi dei regolamenti n. 509/06 e 510/06, e da riconoscimento nazionale, ai sensi della legge n. 164/1992. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 gennaio 2007*. (G.U. 6 febbraio 2007, n. 30)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Marrone di Combai», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 gennaio 2007*. (G.U. 19 febbraio 2007, n. 41)

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2006. *L. 6 febbraio 2007, n. 13*. (G.U. 17 febbraio 2007, n. 40, suppl. ord. n. 41/L)

Sospensione temporanea del decreto 17 novembre 2006, recante: «Procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP e delle IGP, ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 31 gennaio 2007*. (G.U. 20 febbraio 2007, n. 42)

Modifica del piano dei controlli del vino DOC «Rosso di Montalcino», approvato con d.m. 1° dicembre 2003. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 7 febbraio 2007*. (G.U. 20 febbraio 2007, n. 42)

Modifica del piano dei controlli del vino DOC «Vin Santo di Montepulciano», approvato con d.m. 1° dicembre 2003. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 7 febbraio 2007*. (G.U. 20 febbraio 2007, n. 42)

Modifica del piano dei controlli del vino DOC «Colli di Parma», approvato con il d.m. 4 dicembre 2003. *D.M. 2 febbraio 2007*. (G.U. 22 febbraio 2007, n. 44)

Modifica del piano dei controlli dei vini DOC «Oltrepò Pavese», approvato con il d.m. 2 dicembre 2003. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 7 febbraio 2007*. (G.U. 22 febbraio 2007, n. 44)

Disposizioni sulla denuncia annuale delle uve DOCG, DOC e IGT e la certificazione delle stesse produzioni, nonché sugli adempimenti degli enti ed organismi preposti alla gestione dei relativi dati ed ai controlli. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 28 dicembre 2006*. (G.U. 28 febbraio 2007, n. 49, suppl. ord. n. 51)

LEGISLAZIONE REGIONALE

LAZIO

Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. *L.r. 23 gennaio 2006, n. 1.* (B.U. 30 gennaio 2006, n. 3)

LIGURIA

Nuove norme per l'Istituto regionale per la floricoltura. *L.r. 1° dicembre 2006, n. 39.* (B.U. 13 dicembre 2006, n. 18)

SARDEGNA

Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna. *L.r. 8 agosto 2006, n. 13.* (B.U. 18 agosto 2006, n. 27)

SICILIA

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 6 aprile 1996, n. 16, «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione». Istituzione dell'Agenzia della Regione siciliana per le erogazioni in agricoltura - A.R.S.E.A. *L. 14 aprile 2006, n. 14.* (B.U. 21 aprile 2006, n. 21)

TOSCANA

Reviviscenza della lett. b), comma 2, dell'art. 20 della l.r. 1° dicembre 1998, n. 88 (attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112). Modifica alla l.r. 31 maggio 2006, n. 20. (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento). *L.r. 28 novembre 2006, n. 60.* (B.U. 6 dicembre 2006, n. 36)

Modifiche alla l.r. 11 agosto 1997, n. 65 (Istituzione dell'ente per la gestione del Parco regionale delle Alpi Apuane. Soppressione del relativo consorzio). *L.r. 18 dicembre 2006, n. 63.* (B.U. 22 dicembre 2006, n. 38)

VALLE D'AOSTA

Nuova disciplina dell'agriturismo. Abrogazione della l.r. 24 luglio 1995, n. 27, e del regolamento regionale 14 aprile 1998, n. 1. *L.r. 4 dicembre 2006, n. 29.* (B.U. 27 dicembre 2006, n. 53)

Disposizione in materia di parchi faunistici. *L.r. 29 dicembre 2006, n. 34.* (B.U. 23 gennaio 2007, n. 4)

LIBRI

La responsabilità ambientale delle imprese, di SERGIO D'ANGELO, Ars Edizioni informatiche s.r.l., Milano, 2006, pp. 344, 7 40,00.

Il volume di cui facciamo menzione in queste poche note è destinato prevalentemente agli operatori dei diversi settori di tutela ambientale, sia pubblici che privati, ed intende rappresentare un «ponte» tra le normative preesistenti (in buona parte tuttora operanti in «regime transitorio») e il nuovo Testo Unico ambientale (d.lgs. n. 152/2006).

Quest'ultimo, qualunque opinione se ne abbia nel merito, offre, se non altro, un enorme vantaggio: avere messo insieme e coordinato ciò che prima era del tutto frammentato e sordinato.

Chiunque intenda mettere mano in futuro alla legislazione ambientale dovrà infatti necessariamente confrontarsi con il d.lgs. n. 152/2006, anche se il lavoro di amalgama è ancora lontano dall'essere completo, e di sicuro alcuni passaggi del Testo Unico dovranno essere necessariamente modificati.

Mantenendo come punto di riferimento privilegiato l'evoluzione del concetto di responsabilità ambientale, particolare attenzione è stata rivolta alle tematiche della delega di funzioni in azienda, del risarcimento del danno all'ambiente e della bonifica dei siti inquinati.

Sono stati inoltre evidenziati i compiti e gli obblighi relativi alle nuove figure professionali introdotte negli ultimi anni dalla legislazione nazionale (e comunitaria), anche in materia di sicurezza e prevenzione sui luoghi di lavoro.

D'altronde, il frenetico sviluppo tecnologico degli ultimi anni ha imposto alle imprese – e sempre più imporrà in futuro – il ricorso a queste nuove professioni altamente specializzate: ciò è vero anche e soprattutto nel settore della tutela ambientale, vero e proprio «catalizzatore» di fattori diversi il cui intreccio presenta una elevata complessità gestionale.

Il volume contiene inoltre un puntuale esame dei «nuovi strumenti di tutela» in campo ambientale (strumenti normativi

ad adesione volontaria quali EMAS ed ECOLABEL, certificazioni ambientali, ecc.), con l'indicazione di vantaggi e svantaggi per le imprese.

Il taglio pratico e sintetico dell'opera ha consigliato di introdurre, per comodità del lettore, numerosi quadri sinottici comparativi tra «vecchia» e «nuova» normativa (soprattutto in materia di tutela delle acque e del suolo) con l'indicazione degli articoli di riferimento e delle eventuali modifiche apportate dal Testo Unico: sono state altresì evidenziate le disposizioni che riguardano direttamente i livelli di responsabilità e gli adempimenti richiesti ai destinatari privati.

Completa l'opera un Cd-Rom in cui viene presentata la versione completa e vigente di tutte le principali norme nazionali e comunitarie richiamate nel testo.

Ciò che invece costituisce una voluta mancanza riguarda l'approfondimento degli aspetti tecnico-scientifici della nuova normativa (gli Allegati, per intenderci), per i quali l'Autore confessa di non possedere la necessaria competenza; stesso discorso vale per le parti del Testo Unico dedicate alla valutazione d'impatto ambientale e alla valutazione ambientale strategica, che esulano dalla presente trattazione in quanto le competenze specifiche in questi settori superano ampiamente quelle più strettamente giuridiche.

Come viene ribadito in più occasioni, il Testo Unico ambientale non ha rappresentato – nella maggior parte delle materie di cui si occupa – quella «rivoluzione» (o, se si preferisce, «stravolgimento») da molte parti paventata o auspicata: ad un'analisi approfondita, infatti, e tralasciando l'esame degli Allegati tecnici, da questo libro risulta che le maggiori modifiche nella forma e nella sostanza delle disposizioni previgenti riguardano prevalentemente la disciplina del danno ambientale e quella dei rifiuti, che in parte (piccola, ma non marginale) si incrociano con la disciplina delle acque.

Fulvio Di Dio